

Modèle du *workfare* ou modèle de l'insertion?
La transformation de l'assistance sociale
au Canada et au Québec

par

Sylvie Morel
Université Laval

La recherche et la publication de la présente étude ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Les opinions exprimées sont celles de l'auteure et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada ou du gouvernement du Canada.

Septembre 2002

Condition féminine Canada se fait un devoir de veiller à ce que toutes les recherches menées grâce au Fonds de recherche en matière de politiques adhèrent à des principes méthodologiques, déontologiques et professionnels de haut niveau. Chaque rapport de recherche est examiné par des spécialistes du domaine visé à qui on demande, sous le couvert de l'anonymat, de formuler des commentaires sur les aspects suivants :

- l'exactitude, l'exhaustivité et l'actualité de l'information présentée;
- la mesure dans laquelle la méthodologie et les données recueillies appuient l'analyse et les recommandations;
- l'originalité du document par rapport au corpus existant sur le sujet et son utilité pour les organisations oeuvrant pour la promotion de l'égalité, les groupes de défense des droits, les décisionnaires, les chercheuses ou chercheurs et d'autres publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui participent à ce processus de révision par les pairs.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Morel, Sylvie, 1955-

Modèle du workfare ou modèle de l'insertion? : la transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec [ressource électronique]

Publ. aussi en anglais sous le titre : The insertion model or the workfare model? The transformation of social assistance within Quebec and Canada.

Comprend des références bibliographiques.

Publ. aussi en version imprimée.

Mode d'accès : Site WWW de Condition féminine Canada

ISBN 0-662-87348-3 No de cat. SW21-95/2002F-IN

1. Aide sociale – Québec (Province)
 2. Aide sociale – Canada.
 3. Aide sociale – Bénéficiaires – Travail – Québec (Province)
 4. Aide sociale – Bénéficiaires – Travail – Canada.
- I. Canada. Condition féminine Canada.
II. Titre.

HV105.M57 2002 362.5'82'09714 C2002-9801613-X

Gestion du projet : Vesna Radulovic, Condition féminine Canada

Coordination de l'édition : Cathy Hallessey, Condition féminine Canada

Révision et mise en page : PMF Services de rédaction inc. / PMF Editorial Services Inc.

Traduction : Lexi-tech

Coordination de la traduction : Jo Anne de Lepper, Condition féminine Canada

Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :

Direction de la recherche

Condition féminine Canada

123, rue Slater, 10^e étage

Ottawa (Ontario) K1P 1H9

Téléphone : (613) 995-7835

Télécopieur : (613) 957-3359

ATME : (613) 996-1322

Courriel : research@swc-cfc.gc.ca

RÉSUMÉ

Cette recherche consiste en une analyse comparative de l'évolution des politiques d'assistance sociale au Canada, mais surtout au Québec. Une analyse institutionnaliste, inspirée de la théorie de J. R. Commons, a permis d'estimer si la nouvelle réciprocité mise en place à l'endroit de la catégorie des prestataires « aptes au travail » et, plus spécifiquement, entre les femmes pauvres et l'État, se rapproche du modèle américain du *workfare* ou du modèle français de l'insertion. La recherche comprend aussi des observations de portée plus restreinte sur les provinces de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick. Il en ressort, dans l'ensemble, qu'il n'y a pas une, mais plusieurs configurations assistancielles de *droits et de devoirs*, selon l'endroit étudié ou selon le sexe et l'âge des prestataires. Cela dit, à partir des cas du Québec et de l'Ontario, nous concluons que le Canada évolue à présent dans la voie du *workfare*, avec toutefois diverses variantes.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----|
| ACRONYMES | iii |
| PRÉFACE..... | v |
| REMERCIEMENTS..... | vi |
| SOMMAIRE..... | vii |
| INTRODUCTION | 1 |
| Notes | 6 |
| 1. LE <i>WORKFARE</i> ET L'INSERTION : DEUX LOGIQUES DE LA RÉCIPROCITÉ | 8 |
| La configuration du système d'assistance sociale : décentralisé/catégoriel ou centralisé/unifié..... | 8 |
| La représentation du « sujet-citoyen » de l'assistance : la « dépendante » ou l'« exclu » | 8 |
| L'objectif principal : combattre la dépendance ou combattre l'exclusion | 9 |
| La <i>formule de droits et de devoirs</i> : le devoir individuel du pauvre ou le devoir collectif de la société | 10 |
| La <i>coutume</i> assistancielle : la <i>coutume du mérite</i> ou la <i>coutume de la solidarité</i> | 11 |
| Le champ d'application de la relation de réciprocité : l'approche catégorielle ou l'approche universaliste | 12 |
| La conception de l'intégration sociale des prestataires de l'assistance sociale : exclusivement professionnelle ou professionnelle et sociale | 13 |
| La dynamique d'interaction entre l'assistance, l'emploi et la famille..... | 13 |
| Les liens avec la politique de l'emploi : à dominante sélective ou à dominante universelle..... | 14 |
| La dynamique de régression en cours : diminution progressive des droits des prestataires de l'assistance sociale ou diminution progressive des droits des salariés | 15 |
| Conclusion | 16 |
| Notes | 16 |
| 2. LE CAS DU CANADA..... | 17 |
| Le Canada : un État-providence spécifique? | 17 |
| Les changements récents des politiques d'assistance sociale au Canada | 19 |
| Le rapport de réciprocité dans l'histoire | 21 |
| Conclusion | 29 |
| Notes | 29 |
| 3. LE CAS DU QUÉBEC..... | 31 |
| Le Québec : une « société distincte » au Canada..... | 31 |
| Le rapport de réciprocité dans l'histoire : droits et devoirs en général | 32 |

| | |
|--|------------|
| Le rapport de réciprocité dans l'histoire : l'assistance aux mères nécessiteuses | 38 |
| L'« aide liée » : formes contemporaines | 43 |
| Interventions nouvelles dans les autres sphères de la sécurité sociale..... | 66 |
| Conclusion | 68 |
| Notes | 69 |
| 4. LES CAS DE L'ONTARIO ET DU NOUVEAU-BRUNSWICK..... | 74 |
| Le cas de l'Ontario..... | 74 |
| Le cas du Nouveau-Brunswick..... | 87 |
| Conclusion | 96 |
| Notes | 96 |
| 5. LES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE | 99 |
| La configuration du système d'assistance sociale : décentralisé/catégoriel ou centralisé/unifié..... | 99 |
| La représentation du « sujet-citoyen » de l'assistance : la « dépendante » ou l'« exclu » | 100 |
| L'objectif principal : combattre la dépendance ou combattre l'exclusion..... | 103 |
| La <i>formule de droits et de devoirs</i> : le devoir individuel du pauvre ou le devoir collectif de la société..... | 104 |
| La <i>coutume</i> assistancielle : la <i>coutume du mérite</i> ou la <i>coutume de la solidarité</i> | 109 |
| Le champ d'application de la relation de réciprocité : l'approche catégorielle ou l'approche universaliste | 111 |
| La conception de l'intégration sociale des prestataires de l'assistance sociale : exclusivement professionnelle ou professionnelle et sociale..... | 113 |
| La dynamique d'interaction entre l'assistance, l'emploi et la famille | 113 |
| Les liens avec la politique de l'emploi : à dominante sélective ou à dominante universelle..... | 114 |
| La dynamique de régression en cours : diminution progressive des droits des prestataires de l'assistance sociale ou diminution progressive des droits des salariés | 117 |
| Conclusion | 119 |
| Notes | 120 |
| 6. RECOMMANDATIONS | 122 |
| Recommandations de politiques visant à améliorer la condition des femmes pauvres | 122 |
| Suggestions de recherche qui se situent dans le prolongement de notre étude..... | 123 |
| Note..... | 124 |
| 7. CONCLUSION..... | 125 |
| ANNEXE : ENCADRÉS..... | 127 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 175 |

ACRONYMES

| | |
|---------|--|
| AANB | Acte de l'Amérique du Nord britannique |
| AFDC | Aid to Families with Dependent Children (É.-U.) |
| AGIR | Activité de groupe pour l'intégration par la recherche d'emploi (Qc) |
| ANPE | Agence Nationale pour l'Emploi (France) |
| AOMN | allocation ontarienne aux mères nécessiteuses |
| APPORT | Programme d'aide aux parents pour leurs revenus de travail (Qc) |
| APTE | Actions positives pour le travail et l'emploi (Qc) |
| AU | Allocation unifiée (Qc) |
| CCCF | Conseil consultatif sur la condition de la femme (N.-B.) |
| CCDS | Conseil canadien de développement social |
| CEQ | Centrale de l'enseignement du Québec |
| CJE | Carrefour Jeunesse-Emploi (Qc) |
| CLE | Centre local d'emploi (Qc) |
| CNBS | Conseil national du bien-être social (Canada) |
| CNF | Conseil national des femmes (Canada) |
| CNFPV | Coalition nationale des femmes contre la pauvreté et la violence (Canada) |
| CPMT | Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) |
| CSF | Conseil du statut de la femme (Qc) |
| CSN | Confédération des syndicats nationaux (Canada) |
| CTNB | Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick |
| DRHC | Développement des ressources humaines Canada |
| DRH-NB | Développement des ressources humaines du Nouveau-Brunswick |
| EXPRESS | Programme Expérience, poursuite et reprise des études pour les jeunes parents (Ontario) |
| FFQ | Fédération des femmes du Québec |
| LEAP | Programme Expérience, poursuite et reprise des études pour les parents (Ontario) |
| LORAS | <i>Loi de l'Ontario sur la réforme de l'aide sociale</i> |
| LPOSPH | <i>Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées</i> |
| LPOT | <i>Loi sur le programme Ontario au travail</i> |
| MAR | Ministère de l'Aide au revenu (N.-B.) |
| MES | Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (Qc) |
| MFE | Ministère de la Famille et de l'Enfance (Qc) |
| MMSR | Ministère de la main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu (Qc) |
| MMSRFP | Ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle (Qc) |
| MSR | Ministère de la Sécurité du revenu (Qc) |
| MSS | Ministère de la Solidarité sociale (Qc) |
| PAIE | Programme d'aide à l'intégration en emploi (Qc) |
| PALT | Programme d'aide à long terme (N.-B.) |
| PAS | Projet d'autosuffisance (N.-B.) |
| PAT | Programme d'aide temporaire (N.-B.) |
| PIB | produit intérieur brut |

| | |
|--------|--|
| PPFP | Programme de perfectionnement, formation et placement (N.-B.) |
| RAPC | Régime d'assistance publique du Canada |
| RMI | Revenu minimum d'insertion (France) |
| SQDM | Société de développement de la main-d'œuvre (Qc) |
| SUPRET | Supplément au revenu du travail (Qc) |
| TANF | Temporary Assistance for Needy Families (É.-U.) |
| TCSPS | Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (Canada) |

PRÉFACE

Une bonne politique gouvernementale s'appuie sur une bonne recherche en matière de politiques, c'est pourquoi en 1996 Condition féminine Canada a établi le Fonds de recherche en matière de politiques. Ce dernier appuie la recherche stratégique portant sur des enjeux liés aux politiques gouvernementales qui doivent faire l'objet d'une analyse comparative entre les sexes. L'objectif est de promouvoir le débat public sur les enjeux liés à l'égalité entre les sexes et de permettre à des personnes, à des groupes, à des décisionnaires et à des analystes de politiques de participer plus efficacement au processus d'élaboration des politiques.

La recherche peut être axée sur des enjeux en matière de politiques, nouveaux ou à long terme, ou sur des questions stratégiques urgentes et à court terme, pour lesquels une analyse des répercussions sur chacun des sexes est nécessaire. Le financement est attribué au moyen d'un appel de propositions ouvert et en régime de concurrence. Un comité externe non gouvernemental joue un rôle de premier plan dans la détermination des priorités des recherches en matière de politiques, choisit les propositions qui seront financées et évalue les rapports finals.

Le présent document de recherche a été soumis et préparé à la suite d'un appel de propositions lancé en août 1997 ayant pour thème Réduire la pauvreté chez les femmes : options, orientations et cadres stratégiques en matière de politiques. Condition féminine Canada a financé neuf projets de recherche sur cette question, qui vont de vastes analyses à des études plus ciblées.

Certains des vastes secteurs de recherche en matière de politiques abordés dans le cadre de cet appel de propositions portent sur la dynamique de la pauvreté, sur les liens entre la politique sociale et l'inégalité entre les sexes et sur les cadres et options stratégiques en vue de réduire la pauvreté des femmes. Certaines des recherches plus précises examinent les liens entre le logement et l'emploi, les coûts cachés des soins aux personnes âgées, les effets des soins à domicile, l'équité salariale au Québec, les relations entre les femmes et l'État au Québec ainsi que les revenus de retraite. Une liste complète des projets de recherche financés aux termes de cet appel de propositions se trouve à la fin du présent rapport.

Nous tenons à remercier les chercheuses et les chercheurs de leur apport au débat sur les politiques gouvernementales.

REMERCIEMENTS

Plusieurs personnes ont collaboré à cette recherche. Nous aimerions les remercier. Il s'agit, tout d'abord, de Corinne Blanchette, qui a agi comme assistante de recherche pendant la durée entière du projet. Elle a effectué différents travaux à chacune des trois étapes de la recherche (rapport préliminaire, rapport intermédiaire et rapport final), tels que la recherche bibliographique et documentaire, la rédaction de documents préliminaires, la collecte de données statistiques et la préparation des tableaux et graphiques. Ensuite, Francine Jacques a agi comme professionnelle de recherche dans le cadre de ce projet jusqu'en décembre 1999. Elle a été responsable de la gestion du projet et a révisé partiellement le texte du rapport préliminaire. De plus, cinq autres personnes, qui ne faisaient pas directement partie du projet, ont aussi contribué à cette recherche : ce sont Jacques Langelier, Moscha Yannissi, Alain Tanguay, Marie-Josée Noël et Annabelle Viau-Guay. M. Langelier a rédigé certains documents, qui nous ont servi, notamment, à retracer l'historique de l'assistance sociale au Nouveau-Brunswick. Les autres ont participé à la compilation des bibliographies sur les cas français (M. Yannissi) et américain (A. Tanguay et M.-J. Noël) et rédigé un document d'appoint sur les centres locaux d'emploi (CLE) du Québec (A. Viau-Guay).

Nous aimerions ensuite remercier toutes les personnes qui, très cordialement, ont accepté de nous accorder des entrevues. Il s'agit de Diane Bellemare, Francis Côté, Jean-Yves Desgagnés, Suzanne Leduc, Johanne Loyer, Manon Massé et Francine Séguin. Nous avons également bénéficié d'échanges avec Francine Lepage. L'ensemble de ces échanges a incontestablement apporté une qualité supplémentaire à notre travail. Enfin, nous aimerions remercier les lectrices et lecteurs anonymes qui, à la demande de Condition féminine Canada, ont commenté une première version du rapport final.

L'auteure a dirigé la recherche et rédigé la version définitive des trois rapports, y compris celui-ci. Elle en assume donc l'entière responsabilité.

SOMMAIRE

L'objectif général de cette recherche était d'évaluer, dans une optique comparative, les principes et les modalités qui façonnent la transformation des politiques d'assistance sociale au Canada, et particulièrement au Québec. Nous nous sommes également brièvement penchée sur les expériences de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick. Nos derniers travaux nous avaient permis de dégager deux grands modèles différenciés d'intervention publique dans la conception et la mise en oeuvre du nouveau « contrat de réciprocité assistanciel » entre les pauvres et l'État : il s'agit de l'approche du *workfare*, telle qu'elle a été développée aux États-Unis, et l'approche de l'*insertion*, qui a été choisie en France. Ces deux approches représentent deux traitements fondamentalement différents du problème de la pauvreté. La question principale de la recherche consistait donc à qualifier, par rapport à ces deux modèles, la configuration assistancielle de *droits et de devoirs* qui s'institutionnalise à l'heure actuelle entre les femmes et l'État au Canada et au Québec.

Notre étude a été menée au moyen d'une grille d'analyse originale en économie, la théorie institutionnaliste de J. R. Commons. Cette théorie est très féconde pour analyser les politiques sociales et pour dégager les dynamiques spécifiques d'interaction entre l'assistance, l'emploi et la famille, éclairant, par là-même, la dimension de genre des mécanismes régulant la contrepartie de travail dans la société. La principale technique de recherche utilisée pour mener les études de cas est l'analyse documentaire, développée à plusieurs niveaux, et complétée dans le cas québécois par des entrevues. Une fois brossés nos portraits du Québec, du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario, nous avons analysé le modèle de réciprocité assistanciel du Québec en le comparant aux modèles de référence, ceux du *workfare* et de l'insertion, cela en examinant systématiquement les différentes dimensions de la relation assistancielle que nous avons préalablement identifiées.

Dans l'ensemble, il ressort qu'il n'y a pas, au Canada, une mais plusieurs configurations assistancielles de *droits et de devoirs*, selon l'endroit étudié ou selon le sexe et l'âge des prestataires. Ainsi, l'approche de la réciprocité développée au Québec est différente de celle existant, par exemple, en Ontario, tout comme les obligations imposées depuis l'assistance diffèrent entre les hommes et les femmes ou encore entre les différentes « catégories » de femmes. Cela dit, à partir des cas du Québec et de l'Ontario, nous concluons que le Canada évolue à présent dans la voie du *workfare*, avec toutefois diverses variantes.

Société nord-américaine francophone imbibée d'une culture française, le Québec ne déroge pas non plus à sa spécificité en matière d'assistance sociale. Empruntant à la fois à l'approche française et à l'approche américaine, la configuration hybride du modèle québécois de la réciprocité assistancielle est certes assez unique, mais penche définitivement du côté du *workfare*. Cependant, quand on compare le Québec à l'Ontario, on constate que les provinces se démarquent clairement l'une de l'autre. La relation entre l'État et les pauvres « aptes au travail » touchant l'assistance en Ontario emprunte la voie non seulement du *workfare*, mais une « version dure » de ce dernier. Par comparaison, le Québec en a une « version douce ».

La recherche a abouti à deux types de recommandations : celles qui ont trait aux politiques visant à améliorer la condition des femmes pauvres et celles portant sur des suggestions de recherches ultérieures. Dans le premier cas, nous recommandons, notamment :

- de réorienter la conception des politiques d'intégration sociale et professionnelle des femmes touchant l'assistance sociale en redonnant à la famille son rôle central afin de mieux reconnaître les contraintes différenciées des femmes et d'atténuer les incohérences du système d'incitations et d'obligations issu des autres politiques publiques;
- de réévaluer le principe de l'« aide liée » dans les politiques d'assistance sociale, afin de réorienter les interventions dans un sens moins stigmatisant pour les femmes et plus soucieux de l'accompagnement des personnes que du contrôle de leur comportement;
- de renforcer l'imputabilité de l'État de façon à mieux garantir le respect de l'« obligation de moyens », en ce qui a trait à l'offre des mesures d'intégration sociale et professionnelle, et d'instituer des mesures de soutien pour les femmes touchant l'assistance sociale;
- d'élaborer des interventions publiques visant à accroître le pouvoir des femmes pauvres d'infléchir les décisions qui les concernent.

Dans le second cas, nous recommandons, entre autres, de travailler à l'élaboration d'une problématique féministe de l'exclusion dans laquelle la pauvreté serait analysée dans la perspective large des inégalités sociales, celles du partage du travail dans la société et de la dévalorisation des activités faites par les femmes (le travail du « prendre soin » ou du *caring*, que ce travail prenne place dans la famille ou en emploi), dans le contexte des nouveaux « risques sociaux » qui découlent des mutations des institutions de la famille et de l'emploi.

INTRODUCTION

Cette recherche porte sur les politiques d'assistance sociale, c'est-à-dire celles qui ont pour fonction de soulager la pauvreté. Dans le sillage des politiques « actives », une transformation fondamentale de l'assistance est en cours depuis les années 1980. Plutôt que de s'articuler, comme auparavant, autour du seul critère de l'insuffisance de revenu, l'aide de l'État s'assortit désormais d'un ensemble de conditions de comportement qui transforment la « relation assistancielle » en une relation d'« obligations réciproques ». Le couplage de l'assistance sociale et d'une démarche d'intégration à l'emploi (mesures d'employabilité, parcours individualisés, etc.) en est la forme la plus usuelle. L'objectif général de cette recherche est donc d'évaluer, dans une optique comparative, les principes et les modalités qui façonnent cette transformation des politiques d'assistance sociale au Canada, et particulièrement au Québec.

Cette recherche se situe dans le prolongement de nos derniers travaux (Morel, 2000a). Ceux-ci ont permis de dégager deux grands modèles différenciés d'intervention publique dans la conception et la mise en oeuvre de ce nouveau « contrat de réciprocité assistanciel » entre les pauvres et l'État : il s'agit de l'approche du *workfare*, telle qu'elle a été développée aux États-Unis, et de l'approche de l'*insertion*, qui a été choisie en France. Le *workfare* a surtout visé les prestataires du programme Aid to Families with Dependent Children (AFDC), maintenant devenu le Temporary Assistance for Needy Families (TANF)¹, qui ciblait les familles monoparentales pauvres, alors que l'insertion renvoie aux initiatives adoptées dans le cadre du Revenu minimum d'insertion (RMI), programme d'assistance sociale français non catégoriel créé en 1988. Ces deux approches, qui sont expliquées en détail au chapitre suivant, représentent deux traitements fondamentalement différents du problème de la pauvreté, et cela à plusieurs points de vue : coutumes assistancielles, conceptions de la pauvreté, de la citoyenneté et de la solidarité, pratiques sur le terrain. En somme, le *workfare* et l'insertion correspondent à l'institution de deux *formules différenciées de droits et de devoirs* dans l'assistance. Aussi, la question principale de cette recherche consiste à caractériser la configuration assistancielle de *droits et de devoirs* qui s'institutionnalise à l'heure actuelle entre les femmes et l'État au Canada et au Québec.

Au départ, il s'agissait de voir si l'évolution des politiques d'assistance canadiennes s'inscrit, comme c'est le cas aux États-Unis et en France, dans ce qui peut-être qualifié d'« approche contractuelle », c'est-à-dire une relation assistancielle d'obligations réciproques reposant sur le couplage garantie de ressources/démarche d'intégration à l'emploi. Cela s'est avéré être le cas. En effet, la problématique de la réciprocité dans le cadre de l'assistance sociale est maintenant d'une très grande actualité au Canada. Depuis les années 1980, les provinces canadiennes ont modifié leur système d'assistance pour y intégrer des règles allant dans ce sens. Au Québec, l'adoption de nouvelles règles « d'obligations réciproques », comme condition donnant droit aux transferts, est une question fortement controversée depuis plusieurs années. Comme une logique de la réciprocité semble ainsi transformer l'assistance sociale au Canada et au Québec, il s'agit d'analyser la signification que revêtent les changements identifiés, en les analysant à partir de leur propre « cohérence sociétale ». Dans cette recherche, nous nous intéressons donc aux questions suivantes : les modèles bipolaires dégagés aux États-Unis et en France, par les approches du *workfare* et de l'insertion, sont-ils

appropriés pour rendre compte de la démarche privilégiée au Canada et au Québec? Cette dernière correspond-elle plutôt à un modèle hybride, empruntant aux deux approches de l'insertion et du *workfare*? Peut-on enfin repérer des traits communs à l'ensemble des configurations nationales? La recherche porte principalement sur le Québec, mais inclut aussi des observations de portée plus restreinte sur d'autres provinces canadiennes, particulièrement l'Ontario et le Nouveau-Brunswick.

L'assistance est analysée d'un point de vue transversal, c'est-à-dire à partir des liens qu'elle entretient avec les institutions de la famille et de l'emploi, qui ont une incidence profonde sur les conditions de vie des femmes. Ainsi, nous tentons de dégager les contradictions qui caractérisent les actions des pouvoirs publics face aux prestataires de l'assistance sociale. Nous avons constaté que l'incohérence des interventions publiques, en ce qui a trait à l'assistance sociale, entre les différentes politiques ou encore entre les divers niveaux de gouvernement, nuit fortement à l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté aux États-Unis et en France. Il est donc essentiel d'identifier aussi au Canada les lacunes et contraintes qui contrecarrent l'action gouvernementale visant à promouvoir la sécurité économique des femmes.

L'égalité des femmes passe par la lutte contre leur pauvreté, mais surtout par un meilleur partage des richesses, par la reconnaissance de leur contribution de travail dans la sphère domestique et par une distribution équitable de l'emploi, assortie de conditions de rémunération et d'avantages sociaux non discriminatoires. La mise en oeuvre des « nouvelles obligations réciproques » dans l'institution de l'assistance sociale soulève tous ces enjeux à la fois. Les changements apportés aux règles d'octroi des transferts d'assistance ont une incidence directe sur la pauvreté des femmes, en particulier sur celle des familles monoparentales, qui sont nettement surreprésentées parmi les ménages touchant l'aide sociale. Ensuite, la question de la réciprocité dans l'assistance sociale pose directement le problème de la contrepartie du travail domestique de la part des mères recevant des transferts de l'État. Autrement dit, elle facilite l'élaboration d'une problématique féministe de l'exclusion. Enfin, notre réflexion porte sur les mesures d'intégration professionnelle des prestataires de l'assistance sociale et se pose donc, à ce titre, au carrefour des sphères de l'assistance et de l'emploi. Elle implique donc de s'interroger sur les modalités d'exercice du travail rémunéré spécifiquement réservées aux femmes.

La recherche vise à contribuer à l'amélioration de la conception des politiques d'assistance par l'enrichissement des connaissances sur celles-ci. L'analyse comparative des systèmes de sécurité sociale est un champ d'étude relativement nouveau. Plus encore, peu de travaux permettent de situer les politiques assistancielles canadiennes face à celles d'autres pays. Aussi, même si des références ponctuelles au *workfare* et à l'insertion sont quelquefois établies en ce qui a trait à l'évolution de l'assistance au Canada, il n'existe pas d'étude portant sur la comparaison systématique des approches canadienne et québécoise en matière d'obligations réciproques dans l'assistance avec celles qui ont été adoptées aux États-Unis et en France. Dans ce contexte, l'intérêt d'une analyse comparative du cas québécois, pour éclairer les points de convergence et de divergence entre les actions adoptées ici et à l'étranger, nous semble indéniable.

L'analyse en termes de genre de l'État-providence est également un nouveau champ d'étude. De façon générale, les féministes s'intéressent à la façon dont les inégalités entre les hommes et les femmes se reflètent dans la structuration des politiques sociales et, inversement, comment ces dernières modèlent, à leur tour, les rapports sociaux de sexe. Or, pour l'analyse de genre de l'État-providence, il est essentiel d'étudier les systèmes d'assistance sociale des provinces. Généralement, l'analyse des États-providence porte sur la comparaison des politiques publiques nationales. Cela vient du biais assez répandu, dans ces études, pour l'étude des assurances sociales ou de transferts universels. Même si cette orientation s'explique par le fait que les assurances sociales représentent la forme la plus évoluée de transferts monétaires dans une économie salariale, elle nuit à la compréhension de la nature de la relation de réciprocité entre les femmes pauvres et l'État. En effet, les politiques d'aide aux pauvres sont et ont été historiquement le plus souvent développées à un niveau sub-national (États fédérés, provinces, comtés, municipalités) (Struthers, 1994, p. 4)².

Outre son volet d'étude de cas nationaux, cette recherche comporte aussi une dimension théorique importante car elle s'inscrit dans les efforts actuels visant à renouveler, dans une perspective féministe, la théorie économique de manière à contrer la vision economiciste qui domine actuellement dans cette discipline. Notre étude comparative est menée au moyen d'une grille d'analyse originale en économie, la théorie institutionnaliste de J. R. Commons, dont on redécouvre aujourd'hui l'actualité, et qui est très féconde pour analyser les politiques sociales (accent sur la notion de *règles*³, sur les *relations sociales de droits et de devoirs*, approche transdisciplinaire, importance de l'éthique et de la question du besoin de sécurité dans l'analyse économique)⁴. Dans la comparaison que nous avons menée entre les États-Unis et la France, cette théorie nous a permis notamment de dégager des dynamiques spécifiques d'interaction entre l'assistance, l'emploi et la famille, éclairant, par là-même, la dimension de genre des mécanismes régulant la contrepartie de travail dans la société. L'utilisation de la théorie institutionnaliste tient donc à l'apport de cette dernière pour l'analyse féministe des politiques sociales⁵.

La principale technique de recherche utilisée est l'analyse documentaire, complétée par des entrevues. Notre étude combine différents niveaux d'analyse (de l'historique de l'institution assistancielle, des discours et de la législation concernant les changements récents, des résultats d'études d'évaluation de la mise en oeuvre des programmes d'intégration en emploi) qui ont nécessité eux-mêmes le recours à des sources documentaires variées. Enfin, au Québec, des entrevues individuelles semi-directives ont été menées avec quelques personnes qui s'occupent de la conception et de la mise en oeuvre des politiques d'assistance ou issues des groupes de femmes et de défense des droits concernés par ces politiques.

Ajoutons quelques précisions pour expliciter davantage notre démarche analytique. Premièrement, le terme *workfare* dans cette recherche renvoie non pas à l'obligation de travailler en échange de l'assistance sociale, mais plutôt à un modèle de relation assistancielle de réciprocité dont les caractéristiques sont exposées au chapitre 1. Deuxièmement, nous accordons une importance spéciale au traitement de la pauvreté des familles monoparentales. Privilégier la monoparentalité comme objet d'étude est incontournable dans une analyse de genre de la pauvreté et des politiques sociales. Cela, tout d'abord, parce que la monoparentalité est historiquement un témoignage unique sur le statut des femmes dans la société (Gordon,

1994, p. 12). En effet, le statut des mères seules traduit « l'engagement de la société et du gouvernement face à la fois à l'indépendance économique des femmes et au bien-être des enfants » [traduction] (Little, 1998, p. xii). La situation des mères seules pauvres est aussi très révélatrice de l'ambivalence profonde qui caractérise la gestion sociale de la pauvreté. L'assistance aux familles monoparentales renvoie à un système de représentations dual. En effet, deux figures « du pauvre » coexistent dans ce type de programmes, celle de l'enfant et celle de la mère. La première a la particularité de renvoyer « naturellement » à une pauvreté involontaire et, par conséquent, à l'image du « pauvre méritant ». C'est sur la seconde que se condensent les problèmes et les ambiguïtés, car c'est dans ce cas qu'intervient la notion de responsabilité ou de pauvreté volontaire. Le traitement social des mères pauvres diffère donc selon que l'accent est mis sur l'une ou l'autre de ces figures du pauvre. La situation des mères seules pauvres est exemplaire ensuite parce qu'elle met en relief, en l'exacerbant, une contradiction fondamentale de nos sociétés actuelles, que subissent aussi les femmes vivant en couple : l'équation complexe de la conciliation emploi-famille. L'analyse de la monoparentalité s'impose aussi par le fait que le *workfare* en est indissociable puisque ce sont les mères seules qui touchent l'AFDC-TANF. Enfin, la monoparentalité représente, surtout Amérique du Nord, un changement profond de l'institution familiale, objet de recherche privilégié des féministes. Pour l'ensemble de ces raisons, l'étude de la monoparentalité dans l'assistance est une clé d'analyse puissante pour comprendre la condition sociale des femmes pauvres. C'est pourquoi aussi nous nous penchons particulièrement sur les programmes d'assistance aux mères nécessiteuses qui, historiquement, sont les premières formes de traitement social de la pauvreté féminine.

Troisième type de clarification préliminaire, les formes de contrepartie exigée des hommes (ou de catégories plus globales comme celle des « jeunes ») sont aussi présentées dans ce document. Il est indispensable de les analyser pour comprendre les spécificités des formes d'aide liées imposées aux femmes.

Quatrièmement, nous ne traiterons pas non plus la question de l'« employabilité » de la manière habituelle. L'usage le plus couramment répandu de cette notion pose l'employabilité de façon technique, comme une mesure du niveau de la capacité des individus de s'intégrer en emploi (niveau de scolarisation, habiletés et compétences générales pour occuper un poste, etc.). Par exemple, dans le document du gouvernement québécois de 1988 intitulé *Pour une politique de sécurité du revenu*, l'employabilité est définie comme étant « l'adéquation entre certaines caractéristiques (personnelles) (...) et la nature des emplois disponibles sur le marché ». Dans cette optique, l'employabilité devient en quelque sorte une mesure (inversée) du chômage structurel. Adoptant cette perspective, plusieurs auteurs associent, par extension, la notion d'employabilité à une approche restrictive et punitive de l'assistance sociale, qui impute la pauvreté aux lacunes personnelles des prestataires plutôt qu'aux « structures sociales » : le « concept d'« employabilité » porte (...) en lui un ensemble de prémisses préjudiciables aux personnes exclues du marché du travail, dans la mesure où il situe la principale responsabilité de la crise de l'emploi au mauvais endroit » (McAll *et al.*, 1996, p. ix). Nous posons, pour notre part, d'abord et avant tout, l'employabilité comme un construit social. Celle-ci n'est pas une mesure objective de compétences, mais le produit des stratégies des différents acteurs en même temps que de l'évolution des institutions de l'emploi, de la famille et de la sécurité sociale. En ce sens, l'employabilité a trait à la

condition de ceux et de celles que la société juge en *devoir* d'occuper un emploi. Aussi, parler de personnes « employables » ou « aptes au travail » renvoie à l'existence d'un ensemble de normes sociales et d'attentes selon lesquelles la contribution productive de certains groupes d'individus doit prendre place dans l'espace public de l'emploi.

Dans l'assistance sociale, la pauvreté des personnes « valides » — « aptes au travail » ou « employables » — a toujours fait problème. Des difficultés surgissent dès qu'il est question d'obtenir de l'État une aide en espèces pour ces personnes. L'assistance publique garde un caractère subsidiaire par rapport aux ressources financières que les individus sont censés tirer de la famille ou de leur travail salarié : le *devoir* de la personne considérée comme « apte au travail » de vivre de son propre travail prime toujours sur le *devoir* d'assistance de l'État à son endroit. C'est ce que nous appelons la « coutume du mérite », parce qu'elle est basée sur des *règles* qui classent les pauvres en fonction de leur « employabilité présumée », de manière à identifier ceux qui peuvent recevoir une aide financière de l'État sans d'autres conditions que le test de ressources. Dans cette optique, l'« employabilité » est un jugement social sur la capacité des individus à gagner eux-mêmes leur vie par le travail salarié. Ce jugement est donc hautement normatif, conditionné entre autres par les valeurs dominantes entourant l'exercice de l'emploi. Dans une analyse de genre, une telle conception de l'employabilité permet de montrer que les attentes de la société face à l'intégration professionnelle des femmes pauvres (ou des jeunes ou des personnes handicapées) sont construites socialement en fonction des transformations du rôle dévolu aux femmes dans la famille et dans l'emploi, ces deux sphères évoluant elles-mêmes en interaction. Autrement dit, l'employabilité, comme construit social, permet d'éclairer la contrepartie de travail qui est imposée dans la famille, au sujet de laquelle on pourrait presque parler, par analogie, de « maternabilité » : l'ensemble des *règles* qui définissent les compétences relatives au rôle de mère, tout en régulant l'assignation des femmes à la sphère domestique. Des principes semblables régissent ainsi la distribution du travail salarié et du travail domestique dans la société, en l'occurrence des ensembles de *règles* portant sur les exigences rattachées à ces prestations de travail différenciées selon le sexe dans la division sociale du travail. La mise en correspondance des prescriptions de comportement imposées aux femmes dans l'assistance sociale à l'époque des programmes pour les mères nécessiteuses avec celles des programmes d'intégration en emploi actuels fait ressortir cette symétrie dans le contrôle collectif des obligations de travail visant les femmes pauvres.

Enfin, il est essentiel d'insister sur le fait que l'institution qui est analysée ici est celle de l'assistance sociale, à laquelle incombe, dans la société, la gestion de la pauvreté. Celle-ci comporte un ensemble de caractéristiques qui la différencient nettement des autres modes de gestion des risques sociaux (l'assurance sociale et les transferts universels) et qui font en sorte que le statut économique de sécurité qui y est institué ne peut être qu'un statut de seconde zone (Morel, 1999). L'un des fondements de l'assistance sociale est le principe de *less eligibility*, conçu afin de préserver l'incitation au travail des personnes considérées comme étant « employables ». Selon ce principe, le traitement des prestataires « aptes au travail » doit être de qualité moindre à celui des salariés. Comme ce principe détermine le montant des aides financières, il s'ensuit que les transferts d'assistance sont généralement d'un montant inférieur au salaire minimum et, par conséquent, le plus souvent, en deçà du seuil de pauvreté. Ainsi

conçus, les programmes pour les pauvres sont donc irrémédiablement de pauvres programmes (Bellemare, 1981). Nous reviendrons en conclusion sur ces considérations qui nous amènent à penser que tant que la vulnérabilité économique des femmes sera démesurément prise en charge, dans le cadre de la sécurité sociale, par la logique *a minima* de l'assistance sociale, elles pourront difficilement sortir de la pauvreté.

Ce rapport de recherche s'élabore comme suit. Le chapitre 1 campe le cadre de référence de l'analyse subséquente des modèles de réciprocité au Canada et au Québec. En effet, nous y présentons en détail les modèles du *workfare* et de l'insertion. Par souci de clarté, nous exposons séparément les expériences canadienne (chapitre 2) et québécoise (chapitre 3). Afin de fournir une image plus globale de la réalité canadienne, cette présentation est complétée par l'étude sommaire de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick (chapitre 4). Les résultats de notre analyse comparative sont présentés au chapitre 5. Enfin, le chapitre 6 contient les principales recommandations auxquelles notre recherche a abouti.

En terminant, nous souhaitons identifier deux limites importantes de cette recherche. Premièrement, la mise en oeuvre des mesures d'intégration en emploi destinées aux prestataires de l'assistance sociale a été insuffisamment étudiée. Même si nous avons abordé le problème de l'organisation des services dispensés aux prestataires, plusieurs questions, comme celles de la nature des rapports avec le personnel des agences d'aide sociale, de la qualité de l'encadrement offert aux personnes participant à des mesures, des contraintes locales d'application des programmes, etc., restent dans l'ombre. En particulier, la politique sur la main-d'oeuvre québécoise élaborée par Emploi-Québec n'est analysée que de façon très générale. La complexité de ces questions, dont l'analyse aurait exigé des recherches dépassant les limites de cette étude, explique que nous n'ayons pu les approfondir comme elles méritent de l'être. Deuxièmement, l'évolution récente des politiques d'assistance aux États-Unis et en France entraîne de nombreux changements qui n'ont pu être vraiment intégrés à notre analyse⁶. Autrement dit, les modèles du *workfare* et de l'insertion sont eux-mêmes en continuelle transformation, transformation dont l'analyse représente, à elle seule, un véritable chantier de recherche. Indiquons enfin que la mise à jour de l'information rassemblée dans ce rapport date de janvier 2001.

Notes

¹ L'AFDC était jusqu'à tout récemment le principal programme américain de transferts monétaires pour les pauvres.

² L'importance de ce recentrage de l'analyse aux niveaux « régional-local » dépend du pays étudié, car le niveau de centralisation de l'administration des politiques sociales varie selon les pays. Aux États-Unis ou au Canada, il est essentiel, mais dans le cas de la France, cela est beaucoup moins évident.

³ Les termes en italique renvoient aux concepts théoriques de Commons. Il est à noter que cet auteur parle de *règles opérantes*. Pour faciliter la lecture du texte, comme ce n'est pas le lieu ici de présenter le cadre conceptuel de Commons, nous nous en tiendrons plutôt, dans la suite de ce rapport, au terme « règles ».

⁴ Pour une présentation de la théorie institutionnaliste de John R. Commons et du cadre d'analyse de l'assistance qu'il est possible d'en dériver, voir S. Morel, 2000a.

⁵ Nous avons développé ce point de vue dans S. Morel, 2000b.

⁶ Du côté américain, d'importants changements sont survenus depuis la réforme d'envergure du système d'assistance adoptée en 1996. Du côté français, les politiques d'insertion ont aussi évolué avec notamment l'adoption, en 1998, d'une loi cadre sur la lutte contre les exclusions. À plusieurs points de vue, ces transformations sont venues radicaliser encore davantage l'opposition entre les deux modèles.

1. LE *WORKFARE* ET L'INSERTION : DEUX LOGIQUES DE LA RÉCIPROCITÉ

Le *workfare*¹ et l'insertion sont deux grands modèles différenciés d'intervention publique dans la conception et la mise en oeuvre du « contrat de réciprocité assistanciel » entre les pauvres et l'État. Ces modèles traduisent en effet deux logiques de réciprocité distinctes, voire même, à plusieurs égards, opposées. Dans ce chapitre, nous présentons de façon schématique cette opposition entre les deux modèles à partir d'une description succincte de leurs principales caractéristiques². Celles-ci représentent les critères à partir desquels nous évaluons ensuite le modèle de réciprocité assistanciel québécois.

La configuration du système d'assistance sociale : décentralisé/catégoriel ou centralisé/unifié

Avant d'aborder la question de la réciprocité, il faut qualifier rapidement les modes de structuration spécifiques de l'assistance sociale aux États-Unis et en France. Le système américain se démarque par son caractère décentralisé (fortement conçu et géré par les États) et catégoriel (admissibilité fondée sur des caractéristiques spécifiques — état matrimonial, âge, etc. — s'ajoutant au test de revenu et de ressources). Ce sont les familles monoparentales qui, historiquement, ont formé la catégorie de prestataires la plus importante au sein du système assistanciel américain, tant en nombre que par sa « visibilité » dans les débats entourant les réformes de ce système. En France, le système d'assistance (volet « prestation ») est, au contraire, centralisé et partiellement unifié : le RMI, qui se superpose à un système de minima sociaux qui lui était antérieur, est un programme unifié (non catégoriel).

La représentation du « sujet-citoyen » de l'assistance : la « dépendante » ou l'« exclu »

Le point de départ de l'élaboration d'un modèle de réciprocité assistanciel consiste à caractériser l'identité du nouveau sujet social qui est institué, face à l'État, dans la relation d'obligations réciproques. Pour identifier les représentations de ce « sujet-citoyen » de l'assistance, il faut s'interroger sur les conceptions et les discours qui construisent l'image du pauvre dans la société. Aussi, le « prestataire-citoyen » concerné par le *workfare* est la « dépendante », alors que celui qui est visé par l'insertion est un « exclu ».

Le thème de la « dépendance » est central dans la conception du *workfare* aux États-Unis. Le plus souvent, ce terme n'est nullement défini, la « dépendance » étant considérée comme une appellation neutre allant de soi pour désigner la situation des personnes vivant des transferts de l'État. De la même façon, le terme « indépendance », ou « autonomie personnelle », qui fonctionne comme le pendant de celui de dépendance, mais qui est associé au travail salarié, n'est pas non plus discuté : le fait que le travail salarié confère systématiquement aux personnes concernées une indépendance est chose entendue. Pourtant, parler de « dépendance » n'est pas neutre du point de vue du genre : le discours sur la « dépendance » des prestataires concernées par le *workfare*, en présentant celles-ci comme des personnes à la charge de la société, occulte la valeur du travail domestique qu'elles accomplissent en élevant seules des enfants. L'expression de « dépendance de l'aide sociale » est aussi très péjorative, car, au delà de la

simple description d'une source de revenu, elle « suggère implicitement une dépendance passive, peut-être pathologique par rapport à l'assistance du gouvernement » [traduction] (Greenberg, 1992a, p. 2). De fait, la conception dominante de la pauvreté qui ressort des débats américains sur le *workfare* renvoie à un problème individuel, où l'interaction des pauvres avec l'aide sociale est considérée se répercuter négativement sur leurs comportements. Dans cette optique, la question de la pauvreté des prestataires de l'aide sociale est d'abord posée en termes de déviance. Le prestataire du *workfare* est identifié comme un individu « piégé » dans le cercle vicieux de l'assistance, incapable seul de sortir de la dépendance et de retrouver une position sociale normale d'autonomie individuelle.

Avec l'insertion, la figure emblématique du prestataire devient celle de l'« exclu ». Ce changement de dénomination marque un renversement total de perspective par rapport à la thématique américaine de la dépendance. En effet, ce ne sont plus essentiellement les carences des pauvres qui sont stigmatisées, mais celles de la société. L'exclusion se rapporte en effet aux dysfonctionnements de trois principales institutions : l'emploi, la famille et la sécurité sociale. Dans cette optique, ce ne sont plus des coupables que la société secourt, mais des « victimes » : la déviance est imputée non aux pauvres, mais à l'ensemble du corps social. Avec le thème de l'« exclusion », qui, en regard du RMI, est l'antithèse de l'insertion, apparaissent ceux de la « précarité » et de la « vulnérabilité », qui composent la « nouvelle pauvreté ». En somme, la dépendance et l'exclusion, points d'ancrage respectifs de la relation de réciprocité dans le *workfare* et l'insertion, renvoient à des conceptions opposées de la pauvreté.

L'objectif principal : combattre la dépendance ou combattre l'exclusion

Fondés sur des conceptions opposées de la pauvreté, le *workfare* et l'insertion, qui ont valeur de remède, sont forcément axés sur des objectifs divergents. Le principal objectif du *workfare* est combattre la dépendance. À cet objectif général se greffent d'autres objectifs dont l'analyse fait émerger le modèle idéal de citoyenneté qui préside à l'institution du « prestataire-citoyen » aux États-Unis. La première figure de la citoyenneté est celle du « citoyen travailleur », qui peut être rattachée à l'objectif spécifique de la préservation de l'éthique du travail. Dans ce cadre, le *workfare* vise à renforcer l'incitation au travail et à rendre l'assistance conforme aux valeurs ambiantes. Dans la même optique, il vise à améliorer l'« employabilité » des prestataires de l'aide sociale : le *workfare* est censé augmenter le capital humain des personnes concernées, tant indirectement, en instillant le sens des responsabilités ou l'éthique du travail, que directement, en développant les compétences grâce à une expérience de travail bien structurée (Gueron, 1987, p. 16). La normalisation sociale du comportement des prestataires de l'AFDC-TANF se fonde ensuite explicitement sur un critère d'équité, en mettant en scène l'image de la « citoyenne mère et travailleuse ». Comme les mères américaines sont aujourd'hui majoritairement en emploi, le *workfare*, ou l'imposition du travail en échange de l'assistance, est présenté comme visant à mettre les prestataires sur un pied d'égalité avec les citoyennes salariées, qui sont tenues de travailler pour toucher un revenu. De plus, le *workfare* est aussi justifié par l'objectif de réduction des coûts de l'assistance. C'est la figure du « citoyen-contribuable » qui sert alors de point d'appui pour évaluer les *droits et les devoirs* dans l'assistance. La principale préoccupation est alors de réduire le nombre de prestataires tant en dissuadant les entrées à l'assistance qu'en accélérant les sorties. Finalement, le *workfare*, en liant l'aide sociale au

travail, vise à faire en sorte que les prestataires se sentent plus « dignes » et accroît le soutien de l'opinion publique envers l'aide sociale (Gueron, 1987, p. 16).

Le principal objectif de l'insertion est de combattre l'« exclusion ». Par la résorption de la « fracture sociale » de l'exclusion, l'objectif du RMI « est bien celui de la participation à la vie collective au nom de la reconnaissance du droit à la citoyenneté » (Paugam, 1991, p. 95). Ainsi, tandis que le terme d'exclusion est absent du vocabulaire américain sur la pauvreté, il mobilise, en France, les intervenants impliqués dans le dispositif du RMI. La question de l'« exclusion » concerne, en France, non les « marges » de la vie sociale, mais participe d'une réflexion sur la société dans son ensemble. Le RMI se veut rompre l'isolement des pauvres par suite d'un défaut de la société à les intégrer. Axé sur un objectif d'intégration sociale misant sur la responsabilité du collectif à l'endroit des « exclus », le RMI s'élabore dans une optique nettement distincte de la conception individualiste de la lutte contre la pauvreté dans laquelle est ancré le *workfare*. Dans le cas de l'insertion, la figure de la citoyenneté qui sert de référent dans les débats est celle des « inclus ». En effet, la position sociale des exclus est, comme aux États-Unis, comparée à celle du « travailleur ». Toutefois dans ce cas, le problème tient au fait que tous n'ont pas accès aux *droits* inhérents à l'emploi. En outre, la lutte contre l'exclusion en France ne vise pas la baisse des coûts de l'assistance : « Les responsables politiques ou ceux qui sont chargés de l'action sociale avancent rarement l'idée que les “pauvres” profitent du système d'assistance et qu'il faudrait diminuer les aides pour qu'ils soient davantage motivés à rechercher un emploi, comme c'est le cas en Grande-Bretagne (et, ajouterions-nous, aux États-Unis). L'idée la plus courante est qu'il faut augmenter les dépenses sociales au titre de la solidarité » (Paugam, 1996b, p. 402).

La formule de droits et de devoirs : le devoir individuel du pauvre ou le devoir collectif de la société

La formule de *droits et de devoirs* renvoie à l'identification du type de *relation sociale* existant entre les pauvres et l'État, notamment à la question de savoir à laquelle des deux parties incombent les obligations dans la nouvelle relation de réciprocité. Le *workfare* et l'insertion renvoient à des conceptions opposées de la citoyenneté et du lien social : la mère pauvre « dépendante » et l'« exclu » se rattachent, dans le premier cas, à une logique de la contrepartie, et dans le second, à une logique de la dette sociale.

Le *workfare* représente l'imposition d'un nouveau *devoir*, là où existait auparavant uniquement un *droit* (prestation d'AFDC). Il est orienté dans le sens d'un rapport « donnant-donnant » ou d'une logique de contrepartie : un *droit* (l'assistance sociale) est constitutif d'un *devoir* (travail ou autres types d'activités) pour le prestataire. Le *workfare* met donc surtout l'accent sur le *devoir* individuel du pauvre de contribuer à la société en déployant individuellement les comportements méritoires qui l'institueront comme citoyen. L'insertion, à l'inverse, institue un *droit* pour le prestataire, qui correspond au *devoir* collectif, incombant surtout à l'État, d'insérer l'exclu dans une communauté dont il est, inconditionnellement, un membre à part entière. Plus encore, dans le cas du RMI, c'est à la structuration d'un double *droit* que l'on prétend se livrer, le RMI combinant le *droit* à une prestation (le revenu minimum) et le *droit* à l'insertion (le « i » du RMI), dans une dynamique où l'insertion « finalise » la prestation (Lafore, 1992,

p. 76). Autrement dit, l'insertion ne correspond pas à une logique de contrepartie, mais à une logique de la dette sociale. La Commission d'évaluation du RMI schématisait ainsi les deux conceptions du lien existant entre l'allocation et l'insertion :

« Dans la première, (...) on met l'accent sur la **responsabilité de l'individu** et donc sur la notion de "contrepartie" : sa participation à des actions d'insertion est la condition du bénéfice de l'allocation. Dans la seconde, (...) on met davantage l'accent sur la **responsabilité de la société** dans l'exclusion de la personne et sur le droit à l'insertion : celle-ci est alors un objectif et non une condition » (CNE-RMI, 1992, p. 112).

Dans le cadre du RMI, ajoutait-elle, l'accent est mis sur la « responsabilité de la société » car, dans l'esprit de la loi, c'est la notion d'*engagements réciproques* entre l'individu et la société qui prévaut et non la logique de contrepartie.

La coutume assistancielle : la coutume du mérite ou la coutume de la solidarité

La *coutume* de l'assistance fait référence aux *règles inorganisées* qui prévalent dans cette institution. Ces règles, qui orientent les comportements coutumiers des individus, plongent leurs racines très loin dans le temps. Il faut donc retourner à l'histoire de chaque pays pour repérer les formes anciennes des règles contemporaines, ce qui permet d'apprécier la prégnance et la continuité des représentations typiques de la pauvreté. De ce point de vue encore, le *workfare* et l'insertion se différencient fortement. Ils s'inscrivent, pour le premier, dans le prolongement direct de la *coutume du mérite*, pour la seconde, dans celui de la *coutume de la solidarité*.

Aux États-Unis, la *coutume* du mérite vient historiquement du fait que les politiques d'assistance américaines ont été calquées sur la *coutume* britannique des lois sur les pauvres. Cette *coutume* se distingue par l'importance qu'y revêt la sélection des pauvres sur la base du mérite : le clivage entre les pauvres méritants et les pauvres non méritants, ou la mise en forme des règles qui différencient les pauvres en fonction de leur « aptitude au travail », en vue de l'établissement de traitements distincts, domine l'institution de l'assistance sociale. La coutume du mérite américaine a pour seconde caractéristique d'avoir été, historiquement, ouvertement orientée vers le contrôle des comportements de travail des femmes dans la famille. Cette caractéristique découle du caractère catégoriel du système d'assistance sociale, au sein duquel les mères seules chargées de famille ont toujours occupé une place prépondérante. Cela facilite l'analyse de la logique de la réciprocité du point de vue du genre, car la situation des femmes dans l'assistance ressort beaucoup plus clairement dans un tel cas que lorsque la population prestataire est composée à la fois d'hommes et de femmes. La coutume du mérite selon le genre se traduit aux États-Unis par l'adoption de règles comme celle du « foyer convenable », qui a été appliquée dans le cadre du programme d'assistance aux mères nécessiteuses. Comme dans le cas des *règles* construisant l'employabilité, cette *règle opérante* de la coutume du mérite contrôlait un *devoir* s'appliquant, non pas au travail salarié, mais au travail domestique, éclairant, par là-même, la dimension de genre des mécanismes régulant la contrepartie de travail dans la société.

La différenciation des pauvres et leur traitement différencié sur la base de l'employabilité sont aussi une constante des politiques assistancielles en France. Toutefois, dans ce pays, l'assistance est marquée par une rupture, issue de la Révolution française, où sont posés les principes du « pacte républicain ». L'assistance est alors réorientée en fonction des impératifs de la citoyenneté, faisant de l'intégration des individus dans le corps social un enjeu politique clé. En somme, si la « coutume du mérite » a dominé l'évolution de l'assistance américaine, s'y est ajoutée, en France, celle de la solidarité, devenue ensuite le fondement premier de l'organisation des « secours publics ». Le principe de la solidarité donne ainsi à la *coutume* assistancielle française sa coloration propre. Au 19^e siècle, sous la Troisième République, le concept de solidarité prend corps dans la doctrine du solidarisme. Il est ensuite à la base de l'ensemble du système de sécurité sociale. Il domine également l'institution du RMI, qui, au moment de sa mise en place, recueille un large assentiment dans la population (Legros, Simonin, 1991, p. 214). Les débats parlementaires précédant l'adoption du RMI font valoir un idéal de solidarité distinctif, celui des « nouvelles solidarités », spécifiquement axé sur la lutte contre l'exclusion. L'insertion puise donc son sens dans cette *coutume* française de la solidarité.

Le champ d'application de la relation de réciprocité : l'approche catégorielle ou l'approche universaliste

Les conceptions de la réciprocité dans le *workfare* et l'insertion diffèrent aussi au niveau de la portée des obligations qui s'y rattachent. Le *workfare* est conçu selon une logique catégorielle. L'insertion est conçue, inversement, selon une logique universaliste.

Le *workfare* est institué sur la base d'un processus de catégorisation des pauvres : le principe d'obligation qu'il comporte ne s'applique pas uniformément à tous les prestataires de l'assistance sociale mais repose, au contraire, sur leur différenciation. Ce modèle sélectif est mis en œuvre au moyen d'un système d'exemption formalisé, en vertu duquel certains sous-groupes échappent aux obligations du *workfare*. Deux critères discriminants ressortent de ce processus de ciblage : l'âge des enfants et le sexe des prestataires. Le modèle sélectif américain révèle ainsi l'interférence existant entre les statuts de mère et de travailleuse des prestataires de l'assistance sociale. La logique d'inspiration universaliste de l'insertion correspond à l'idéal républicain fondé sur l'égalité formelle entre les citoyens. Conformément à ce principe d'égalité, constitutif de l'identité républicaine, il ne s'établit formellement aucune distinction entre les prestataires du RMI au niveau du devoir d'insertion. Tous les prestataires sont tenus d'adhérer à un contrat d'insertion, complément obligatoire de l'allocation. Ainsi, face au devoir d'insertion, le traitement est uniforme et tous les prestataires sont égaux.

Cependant, si le modèle français n'est pas sélectif, d'un point de vue formel, il l'est dans les faits. Cela révèle une des contradictions du concept de citoyenneté qui, historiquement, s'est aussi vérifiée face aux femmes : derrière les droits politiques formels, l'image du « citoyen » cache un traitement différencié entre les hommes et les femmes. C'est dans cette optique que nous avons dégagé, aux États-Unis et en France, deux processus opposés de sélection des prestataires sur la base de l'employabilité : le modèle américain de « tri à l'employabilité en amont » et le modèle français de « tri à l'employabilité en aval ». Le modèle américain est celui que nous avons déjà décrit : la sélection des prestataires est réalisée au niveau de la

conception du *workfare*, avec sa délimitation précise des catégories visées. En France, c'est plus en aval que le processus de catégorisation se met en place, c'est-à-dire à l'étape de la mise en oeuvre du dispositif d'insertion. Dans le cas français, les pratiques sélectives se sont traduites, d'une part, par l'application différenciée de la démarche contractuelle (adhésion au contrat d'insertion) et, d'autre part, par les trajectoires typées des prestataires dans le cadre des mesures d'insertion sociale ou d'insertion professionnelle ainsi qu'entre les mesures de la politique de l'emploi.

La conception de l'intégration sociale des prestataires de l'assistance sociale : exclusivement professionnelle ou professionnelle et sociale

Dans les deux pays, les nouvelles obligations liées à l'assistance renvoient à un ensemble d'activités dont la nature permet de qualifier la conception de l'intégration sociale des pauvres qu'ont les pouvoirs publics. Le *workfare* est un modèle d'intégration professionnelle tandis que l'insertion réunit les dimensions sociale et professionnelle de l'intégration. La notion de *workfare* est donc beaucoup plus restreinte que celle d'insertion en ce qui a trait à l'intégration des pauvres dans la société. Cela dénote une autre divergence entre les approches américaine et française.

Aux États-Unis, l'ensemble des activités proposées aux prestataires dans le cadre des programmes de *workfare* a concerné exclusivement l'intégration en emploi (activités de recherche d'emploi, formation, éducation, stages en entreprise, travaux communautaires, etc.). Ces activités ne s'étendent pas, comme dans le cadre du RMI, à l'« insertion sociale ». Dans certains cas, des démarches relatives aux problèmes de santé, comme la toxicomanie, sont imposées aux prestataires de l'AFDC-TANF. Cependant, celles-ci s'ajoutent et ne se substituent pas, formellement du moins, aux exigences liées au *workfare*. En France, la loi sur le RMI prévoit deux types d'insertion : l'insertion professionnelle et l'insertion sociale. Cela était une originalité du RMI (Alfandari, 1990). Ainsi, même si la référence générale demeure l'insertion professionnelle, c'est-à-dire l'emploi ou la formation y menant (par les activités de préparation à l'emploi, d'intérêt collectif, de formation, les stages en entreprise, etc.), la loi sur le RMI étend les activités d'insertion aux « actions permettant aux bénéficiaires de retrouver ou de développer leur autonomie sociale, moyennant un accompagnement social approprié, la participation à la vie familiale et civique ainsi qu'à la vie sociale, notamment du quartier ou de la commune, et à des activités de toute nature, notamment de loisir, de culture et de sport », aux « actions permettant l'accès à un logement, le relogement ou l'amélioration de l'habitat » ou encore aux « actions visant à faciliter l'accès aux soins (de santé) » (MASSV, 1992, p. 62-63).

La dynamique d'interaction entre l'assistance, l'emploi et la famille : la présence de la famille ou de l'emploi

Les modèles du *workfare* et de l'insertion se démarquent également par le fait qu'ils découlent de différentes dynamiques d'interaction entre l'assistance, l'emploi et la famille. Dans le modèle du *workfare*, la famille a préséance sur l'emploi pour expliquer l'évolution de l'assistance sociale, alors que l'inverse s'observe dans le modèle de l'insertion.

Le *workfare* est ancré dans la transformation de l'institution de la famille. L'instabilité des relations familiales est la première cause de la *vulnérabilité* des prestataires. L'assistance sociale est ainsi devenue, aux États-Unis, une politique familiale par défaut³. La faible qualité des emplois, qui empêche les sortantes de l'assistance de s'insérer dans une relation salariale durable, explique en second lieu leur condition sociale. Les problèmes de rétention en emploi viennent surtout du faible niveau de rémunération et de l'insuffisance de la couverture santé dans les emplois auxquels accèdent les prestataires de l'assistance, dans des secteurs traditionnellement réservés aux femmes. L'insertion est ancrée dans la transformation de l'institution de l'emploi. Les principales contraintes auxquelles font face les allocataires du RMI sont l'insuffisance des emplois (niveau élevé du chômage en général, du chômage d'insertion et du chômage de longue durée) et la restrictivité des règles de l'assurance-chômage. Avec le RMI, l'assistance sociale est ainsi devenue, en France, un système d'indemnisation-chômage de deuxième ordre. La famille intervient en second lieu dans l'explication de la dynamique de la pauvreté en France, mais, dans ce cas-ci, elle concerne surtout les femmes prestataires de l'assistance.

Le *workfare* est ancré dans la famille à un autre niveau : celle-ci est le principal lieu d'impulsion de la transformation de la relation assistancielle en relation de réciprocité. En effet, de façon générale, la réciprocité assistancielle s'explique par l'institution de nouvelles catégories de personnes « employables » dans la sphère de l'assistance sociale. Le *workfare* survient donc simultanément à la constitution sociale de l'employabilité des prestataires de l'AFDC. Nous parlons bien d'un processus de construction sociale de l'employabilité, car cette nouvelle condition des mères pauvres (être employables) ne résulte pas de l'acquisition de caractéristiques objectives (habiletés, compétences, etc.). Elle est plutôt le produit de l'évolution de *l'institution* du travail salarié des femmes, elle-même liée à la transformation de la famille. Dans le cas de l'insertion, la nouvelle employabilité à l'origine de la relation de réciprocité apparaît autrement : elle vient non pas de l'évolution du travail salarié et de la famille, mais de la prise en charge par l'assistance de nouveaux effectifs « employables ». En France, c'est principalement la transformation de l'emploi et de l'assurance-chômage qui est à l'origine de l'émergence d'une population employable, c'est-à-dire des chômeurs et des chômeuses dont le statut économique ne relève plus de la relation salariale ou de la relation assurancielle, mais de la relation assistancielle.

Les liens avec la politique de l'emploi : à dominante sélective ou à dominante universelle

Les activités de *workfare* et d'insertion s'inscrivent souvent dans des cadres réglementaires différents : dans l'insertion professionnelle, les prestataires de l'assistance sociale deviennent souvent des salariés, dans le *workfare*, ils restent surtout des « assistés ».

Aux États-Unis, les programmes de *workfare* ont souvent été élaborés par des agences d'aide sociale et consisté en des mesures ciblant exclusivement les prestataires de l'AFDC (activités de recherche d'emploi, travail gratuit, activités de préparation à l'emploi, classes de rattrapage, etc.). Les liens avec des programmes plus larges destinés à des populations plus variées ont été plus ténus qu'en France. De surcroît, aux États-Unis, même quand les prestataires de l'assistance sociale participaient à des programmes conçus pour un bassin d'utilisateurs plus large, ils n'avaient pas accès à une politique de main-d'œuvre très élaborée.

En effet, historiquement, la « politique de l'emploi » aux États-Unis, si tant est que cette expression ait un sens dans ce pays, a eu tendance à être enfermée dans la sphère de la politique sociale, c'est-à-dire à être ciblée sur les groupes les plus vulnérables de la population, les personnes « économiquement défavorisées ». La nature catégorielle de la politique de l'emploi est un facteur d'explication important de la faible ampleur des politiques du marché du travail aux États-Unis.

L'insertion en France s'est déployée au delà de l'institution de l'assistance sociale, plus que cela n'a été le cas aux États-Unis. En effet, l'insertion professionnelle des prestataires du RMI s'appuie fortement sur les mesures de la politique de l'emploi, administrées par les services publics de l'emploi sous l'égide de l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE). Dans ce cas, les prestataires ayant accès à ce type d'insertion changeaient de statut puisque les activités s'inscrivaient le plus souvent dans de véritables contrats de travail, procurant les mêmes *droits et devoirs* que ceux des salariés. Le problème consistait en ce que les contrats de travail en question ont majoritairement concerné des emplois à temps partiel. De plus, par l'importance des moyens qu'elle comporte, la politique de l'emploi française est beaucoup plus développée que celle des États-Unis.

La dynamique de régression en cours : diminution progressive des droits des prestataires de l'assistance sociale ou diminution progressive des droits des salariés

Dans les deux pays, nous avons observé des dynamiques institutionnelles de régression. Une fois de plus, le processus emprunte des voies opposées : si aux États-Unis la régulation de l'emploi détermine celle de l'assistance et conduit à sa fragilisation graduelle, en France, c'est la régulation de l'assistance qui influence aujourd'hui celle de l'emploi, en ayant le même effet.

Dans le cas américain, la relation assistancielle se heurte aux limites d'une relation salariale marquée par la faiblesse des statuts. La mauvaise qualité des emplois bloque l'amélioration de la situation des prestataires de l'assistance, pour au moins deux raisons. Premièrement, la faiblesse des salaires diminue d'autant le plafond possible des prestations d'assistance. Deuxièmement, la pauvreté laborieuse (*working poor*), dans son sens large, intensifie la polarisation sociale et détruit la solidarité entre les « travailleurs pauvres » et les prestataires de l'assistance. Cela supprime toute possibilité d'alliance large, condition nécessaire à une réforme progressiste de l'assistance. En France, le nivellement par le bas des protections collectives semble plutôt s'enclencher maintenant à partir de la relation assistancielle. Par le biais de la politique de l'emploi, la relation salariale a, en partie, été instrumentée par la politique de lutte contre l'exclusion au point d'en sortir transformée. Le volume des mesures d'insertion professionnelle a créé une zone d'intersection entre l'assistance et l'emploi, en grugeant peu à peu, par des emplois à mi-temps, des espaces de *droits*. Le mode de régulation de la pauvreté institué en France influence donc à la baisse les termes de la relation salariale. L'utilisation de la situation des « exclus », comme point de comparaison avec celle des « inclus », a servi de prétexte à la révision à la baisse des *droits* dans la sphère de l'emploi. En effet, comme, en France, la pathologie est à rechercher du côté de la société et non des pauvres, ce sont les personnes intégrées — les *insiders* ou les *inclus* — qui supportent l'odieux du face à face social institué entre les prestataires et les autres citoyens. Ce ne sont pas les prestataires de l'assistance, comme aux États-Unis, qui soulèvent l'indignation, mais

les salariés « privilégiés ». La problématique de l'exclusion mène donc, par un curieux retournement des choses, à la remise en cause, non pas des *droits* des prestations, comme on le voit dans le cas américain, mais de ceux des autres citoyens.

Conclusion

Les États-Unis et la France se sont engagés dans la voie des « politiques actives » et cela s'est traduit, dans le domaine de l'assistance sociale, par l'institution des « obligations réciproques » entre les pauvres et l'État. Néanmoins, sous l'apparence d'un phénomène identique, la réciprocité assistancielle, les mêmes *règles*, ne sont pas observables dans les deux pays. Deux logiques de la réciprocité président à la transformation de la relation assistancielle aux États-Unis et en France. Tant au niveau de la *coutume* historique qu'ils ravivent et du mode d'institution du sujet de l'assistance que des objectifs poursuivis, de la conception et de la mise en oeuvre des obligations réciproques, le *workfare* et l'insertion sont deux phénomènes fondamentalement différents. En somme, le *workfare* et l'insertion révèlent les voies propres suivies respectivement par les États-Unis et la France pour transformer l'assistance en fonction des conflits spécifiques auxquels ces pays sont confrontés, dans les *institutions* de la famille, de l'emploi et de la sécurité sociale.

Notes

¹ Nous présentons les modèles du *workfare* et de l'insertion, tels que nous les avons analysés au milieu des années 1990.

² Les modèles de réciprocité du *workfare* et de l'insertion sont exposés en détail dans S. Morel, 2000a; certains passages des pages qui suivent sont tirés de cet ouvrage.

³ Les États-Unis sont le seul pays industrialisé occidental à n'avoir jamais eu de système d'allocations familiales.

2. LE CAS DU CANADA

Notre étude de la réciprocité assistancielle au Canada commence par l'examen de l'expérience canadienne. Nous procédons en trois temps. Tout d'abord, nous demandons comment le Canada se démarque, dans le domaine des politiques sociales, des autres pays de niveau économique comparable et, en particulier, des États-Unis. Pour ce faire, nous examinons ce que certains auteurs ont prétendu à ce sujet¹. Nous validons ensuite notre problématique de la réciprocité assistancielle en examinant si l'assistance sociale canadienne a évolué en ce sens. Troisièmement, nous présentons une brève analyse historique afin, d'une part, d'évaluer si les changements observés récemment au Canada dans la relation entre les pauvres et l'État constituent une continuité ou une rupture en regard de l'expérience passée et, d'autre part, de dégager les formes d'intervention initiales qui ont structuré la relation entre les femmes pauvres et l'État. À cet égard, une attention particulière est accordée aux programmes d'aide aux mères nécessiteuses, qui sont d'une importance première pour les femmes. En effet, c'est dans ce cadre que les politiques d'assistance ciblées sur les femmes sont apparues et que la « monoparentalité » a reçu, pour la première fois, un traitement social.

Le Canada : un État-providence spécifique?

La question de la spécificité de l'État-providence canadien est traitée par plusieurs auteurs. Comparativement à l'ensemble des pays industrialisés, le Canada se range parmi les pays de tradition libérale. De ce point de vue, sa parenté avec les États-Unis est évidente. Cependant, le Canada ne peut être amalgamé sans nuances au cas américain : les pouvoirs publics y ont élaboré un ensemble de politiques sociales qui n'ont pas leur équivalent aux États-Unis. Si l'on s'entend généralement pour considérer que le Canada se distingue de son homologue américain en matière de droits sociaux, en revanche, les avis sont plus partagés en ce qui a trait à l'appréciation de l'évolution récente des politiques sociales canadiennes.

Selon la typologie des « régimes-types » d'État-providence de Gøsta Esping-Andersen (1990), le Canada est rangé parmi les États-providence d'inspiration libérale². Dans l'État-providence libéral, « les programmes sous condition de ressources, les transferts universels et les programmes d'assurance modestes prédominent » [*traduction*] (Esping-Andersen, 1990, p. 26). Dans les pays où ce type de régime existe (États-Unis, Canada, Australie, etc.), les transferts sociaux sont d'un faible montant, les règles d'attribution sont strictes et les prestataires sont souvent stigmatisés. L'État stimule le marché, passivement, en ne garantissant qu'un minimum de revenu ou, activement, en subventionnant les programmes de protection privés (Esping-Andersen, 1990, p. 27).

Un trait typique des États-providence d'inspiration libérale est ce que l'on appelle, par ailleurs, la « conception résiduelle » de la sécurité sociale, qui, selon Dennis Guest (1995), a prévalu dans l'histoire canadienne. Selon cette conception, la sécurité sociale est un recours de dernière instance : l'intervention publique est légitimée seulement quand les recours normaux de la famille et du marché ont été épuisés³. Il s'agit donc d'une conception limitative du rôle de l'État en matière de droits sociaux. L'éthique du travail est considérée, par James Struthers (1983), comme étant au cœur des interventions de l'État canadien en matière d'assistance

sociale. La prééminence de l'éthique du travail dans la société canadienne ressort également de l'analyse de l'État-providence canadien de Diane Bellemare (1981). Ainsi, affirme l'auteure, trois valeurs fondamentales, mais contradictoires, caractérisent « les préférences des Canadiens à l'égard de l'organisation de la vie économique » : celle de « liberté », qui dénote l'importance accordée au « principe des libertés individuelles et au libéralisme économique », celle d'« indépendance », c'est-à-dire la conviction selon laquelle « chacun a le devoir d'assurer individuellement son indépendance par le travail ou le cas échéant par l'épargne ou les assurances » et, finalement, celle de la « charité ». Cette dernière renvoie à ce que nous appelons la *coutume du mérite*, c'est-à-dire au fait que « les Canadiens considèrent important de faire preuve de “charité” à l'égard des pauvres “méritants”, c'est-à-dire ceux qui, sans le vouloir, se retrouvent dans une situation de besoin » (Bellemare, 1981, p. 17). Ainsi, au Canada, l'assistance sociale ne s'appuie pas, selon cette auteure, sur une notion de solidarité, mais bien sur celle de la charité :

« Aujourd'hui, tout comme à l'époque traditionnelle, (...) l'aide (aux pauvres “méritants”) ne constitue pas un “droit” pour les pauvres mais plutôt un “acte de bienveillance” qu'ils doivent recevoir avec gratitude. La société canadienne valorise donc la charité ou ce que d'autres appellent à tort le principe de la solidarité collective » (Bellemare, 1981, p. 102).

Si les États-Unis et le Canada correspondent tous deux au modèle de l'État-providence libéral, ils se distinguent néanmoins à plusieurs points de vue. Selon Gérard Boismenu (1994, p. 409), « un même type d'État-providence, mais deux inspirations » caractérisent les systèmes de protection sociale américain et canadien. Le Canada est « essentiellement libéral, avec une touche social-démocrate, visible en particulier dans son régime public et universel de soins de santé » affirment pour leur part, Camil Bouchard, Vivian Labrie et Alain Noël (1996, p. 4). Selon ces derniers, le Canada se démarque des États-Unis en redistribuant « un peu plus » la richesse :

« Les États-Unis ont la distribution des revenus avant imposition et transferts la plus inégalitaire des pays de l'OCDE. Après impôts et transferts, ils demeurent les plus inégalitaires. Le Canada, se situe assez près des États-Unis avant impôts et transferts mais a des politiques plus redistributives. Entre 1970 et 1986, le taux de pauvreté américain a augmenté, celui du Canada diminuait ou demeurait stable, essentiellement parce que les transferts diminuaient aux États-Unis alors qu'au Canada, ils s'amélioraient » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 6-7).

Les politiques sociales servent à définir une identité canadienne en termes d'opposition avec la réalité des États-Unis (Banting, 1997; Myles, Pierson, 1997). Rappelons que ce dernier pays n'a jamais eu, à la différence des autres pays industrialisés, de programme national d'allocations familiales ou encore de systèmes publics d'assurance maladie et de congés parentaux. Le taux de pauvreté infantile est le plus élevé parmi les pays développés. Selon Ruth Rose (1998, p. 114), le « Canada se situe quelque part entre l'approche américaine et l'approche européenne ». D. Guest (1995) reconnaît aussi que, malgré le fait que la conception résiduelle de la sécurité sociale ait joué un rôle déterminant dans l'élaboration des politiques

sociales jusqu'aux années 1940 au Canada, elle a été supplantée, à partir de la Seconde Guerre mondiale, par la « conception institutionnelle ». Cette dernière correspond à une vision extensive de la sécurité sociale, envisagée comme étant partie intégrante des mécanismes de distribution du revenu dans une société industrielle et comme une fonction légitime de l'État⁴. Également, pour Christopher Leman (1980), il existe des différences réelles, surtout imputables, selon lui, aux institutions politiques, dans la manière dont le Canada et les États-Unis ont mené les débats sur les politiques d'assistance sociale et ont élaboré celles-ci, pendant les années 1960 et 1970.

Pour de nombreux auteurs, la montée de l'idéologie conservatrice, observable durant les années 1980, se traduit par un retour de balancier au chapitre de la conception des politiques sociales : la conception résiduelle revient en force et les interventions de l'État épousent sa logique (Guest, 1995). Ruth Rose (1998, p. 115) évalue également que l'évolution récente des politiques sociales au Canada ramène ce pays vers l'approche résiduelle, qui est typique du cas américain : « Les réformes récentes de la politique familiale et de l'assurance-chômage au Canada suivent de très près la voie tracée par les États-Unis ». Selon J. Struthers (1983, p. 214), les politiques actuelles sont une résurgence des pratiques anciennes : au début des années 1980, comme dans les années 1930, les « économistes, les éditeurs de journaux et les premiers ministres ont accusé les chômeurs de préférer l'assistance au travail » [traduction].

À l'inverse, John Myles et Paul Pierson considèrent que l'approche canadienne en matière de supplément de revenu diffère de celle des États-Unis. Des réalités spécifiques aux deux pays expliquent que ceux-ci ont « divergé considérablement en ce qui a trait à la fois à l'importance et au contenu des changements dans les politiques » [traduction] (Myles, Pierson, 1997, p. 445). Keith Banting (1997, p. 270) affirme également que le Canada et les États-Unis suivent des trajectoires différentes, en matière de politiques sociales, de sorte que ces « deux systèmes sont aussi différents au milieu des années 1990 qu'ils étaient au milieu des années 1970 » [traduction].

Les changements récents des politiques d'assistance sociale au Canada

La pertinence de notre problématique par rapport à la situation canadienne ne fait nul doute. Premièrement, on observe que les politiques d'assistance sociale canadiennes ont considérablement changé depuis les années 1980 (encadré 2)⁵. Ainsi, de nombreuses réformes ont été implantées à l'échelle du Canada entier, dans toutes les provinces et les territoires canadiens (CNBES, 1997). Plusieurs études portent sur l'analyse de ces changements, témoignage de l'intérêt que suscite la mesure de la portée de la mutation en cours. Car la transformation du système assistanciel n'est pas un processus achevé : les modifications se poursuivent ou sont projetées dans un avenir immédiat. C'est donc à l'étude d'un vaste laboratoire d'expérimentations en pleine évolution que nous convie une étude comme celle-ci. Deuxièmement, ces changements sont décrits, par les analystes des politiques sociales canadiennes, au moyen des termes et des qualificatifs sur lesquels nous avons fondé notre problématique. En effet, le terme de *workfare* est utilisé par de nombreux auteurs pour qualifier l'orientation suivie par les gouvernements provinciaux dans la réforme de leurs politiques d'assistance (Boivin, 1995; Callahan *et al.*, 1990; Evans *et al.*, 1995; Fontan, Shragge, 1996; Kitchen, 1996; Langlois, 1987; McAll, White *et al.*, 1996; Noël, 1995; Richards *et al.*, 1995; Shragge, 1997). Des parallèles sont aussi établis, à cette

occasion, entre le Canada et les États-Unis (Boychuk, 1995; Evans, 1993; Hardina, 1997). La terminologie utilisée au Canada puise aussi à l'arsenal argumentaire typique de la coutume de la France, puisqu'il est aussi question d'« insertion » et de « solidarité » (Deniger *et al.*, 1995; Fortin, 1989; Girard, 1996). Précisons que cette dernière remarque vaut surtout pour le Québec.

Enfin, il existe un réel intérêt, dans la littérature féministe sur les politiques sociales ou encore de la part d'organismes voués à la promotion des droits des femmes, à l'égard de cette question de la transformation de l'intervention de l'État dans le domaine de l'assistance et de ses répercussions sur les conditions de vie des femmes (Evans, Wekerle, 1997; Lepage, 1998; Rose, 1997). Du point de vue théorique des rapports sociaux de sexe, du côté du Canada anglais en particulier, les chercheuses se sont intéressées de près à la mise en place de nouvelles obligations pour les femmes pauvres. La situation des familles monoparentales a particulièrement retenu leur attention de même que, dans la foulée de l'analyse pionnière de Veronica Strong-Boag (1979), les mécanismes de « régulation morale » qui donnent au traitement social de la pauvreté des femmes une coloration particulière (Evans, 1992, 1995; Little, 1998; Little, Morrison, 1999; Mayson, 1999). Les politiques d'assistance sociale adoptées par les provinces sont invariablement interprétées comme un ressac, une régression des droits sociaux, un retournement de situation qui a aggravé la situation financière des femmes et accentué leur vulnérabilité à la pauvreté.

Les chercheurs critiquent également le *workfare* par rapport aux objectifs explicites de ces programmes et des types de régulation de l'emploi que ces politiques ont pour fonction d'assurer. Pour Eric Shragge (1997), les programmes de *workfare* ne font que réorganiser la file d'attente en matière de soutien du revenu. Ils préservent le lien des chômeurs avec le marché du travail et maintiennent un bassin de main-d'oeuvre à bon marché (l'« armée de réserve »), qualifiée et disciplinée. Ernie S. Lightman (1997) affirme, pour sa part, que les programmes de *workfare* sont une composante d'une stratégie plus large de démantèlement des programmes sociaux canadiens, qui passe par la réduction de la responsabilité publique en matière de services sociaux. D'autres auteurs mettent en relief la dureté du *workfare* en resituant ces politiques dans une perspective historique. Les nouvelles obligations du *workfare* sont comparées aux formes anciennes de mise au travail des pauvres (Mullaly, Weinman, 1994; Shragge, 1988; Struthers, 1983).

La mise en relief du lien entre l'assistance et l'emploi ressort d'autres travaux, tels ceux de Réjean Bussière (1994), existant qui s'est intéressé aux différences d'approche entre les provinces canadiennes au niveau des politiques d'assistance sociale. Après avoir étudié l'aide sociale dans quatre provinces (Colombie-Britannique, Ontario, Québec, Nouveau-Brunswick), l'auteur conclut que les politiques menées convergent sur les aspects suivants : la création de programmes de développement de l'employabilité, l'accentuation des différences entre les personnes aptes au travail et celles qui sont inaptes au travail et la majoration de l'exemption de gains permis. De même, selon Sharon M. Stroick et Jane Jenson (1999, p. 81), les programmes mis en place par les provinces pour pousser les prestataires de l'assistance sociale à s'intégrer à la main-d'oeuvre révèlent l'existence d'un double consensus : la priorité est au développement de l'employabilité en tant que composante intégrante de l'assistance et au placement rapide en

emploi; pour écourter autant que possible le chemin vers l'emploi, les pouvoirs publics défendent l'idée que « tout emploi est un bon emploi ».

Nous l'avons dit, il existe déjà un certain nombre d'études sur le *workfare* au Canada. À ce sujet, il nous faut signaler, en particulier, deux ouvrages (Evans *et al.*, 1995; Schragge, 1997), qui fournissent des analyses détaillées de programmes de *workfare* au Canada. Plus récemment, le Conseil canadien de développement social (CCDS) a aussi publié une série d'études sur les « programmes de transition de l'assistance sociale au marché du travail » au Canada et leur impact sur les familles monoparentales à faible revenu (Gorlick, Brethour, 1999, 1998a, 1998b) ainsi qu'un document d'orientation sur le sujet. Il y est affirmé que prévaut désormais au Canada « une nouvelle interprétation du lien entre l'assistance et l'emploi » (Gorlick, Brethour, 1998a, p. 1) caractérisée par la mise en place de programmes faisant de l'emploi « une partie intégrante et une priorité des programmes d'assistance sociale » et visant à « offrir le plus court chemin vers l'emploi » (Gorlick, Brethour, 1998a, p. 6). Le caractère obligatoire des nouvelles mesures adoptées par les provinces et les territoires canadiens est aussi présenté par les auteurs comme une caractéristique commune de la nouvelle approche adoptée au Canada. La catégorisation des prestataires de l'assistance sociale selon le critère de l'aptitude au travail est un autre trait marquant, selon ce rapport, de la réforme des politiques d'assistance canadiennes. Ajoutons que c'est dans cette optique qu'émerge la catégorie des femmes responsables de familles monoparentales comme « groupe cible » devant, à ce titre, faire l'objet d'un traitement particulier par l'État.

Le rapport de réciprocité dans l'histoire

Dans cette section, nous nous intéressons à la *coutume* de l'assistance sociale au Canada, telle qu'elle a évolué dans l'histoire. Les *droits et les devoirs* caractérisant cette *coutume* sont examinés, tout d'abord, d'un point de vue général puis, ensuite, dans le cadre plus spécifique du programme d'assistance aux mères nécessiteuses. Nous tentons alors de dégager les formes d'intervention initiales qui ont structuré la relation assistancielle entre les femmes pauvres et l'État. Nous verrons que les *règles* de l'assistance interagissent directement avec celles des *institutions* de l'emploi et de la famille. Nous verrons également que la gestion de la pauvreté au Canada ne peut être étudiée en dehors de son encastrement dans le système d'indemnisation du chômage⁶. À ce chapitre, le cas canadien se distingue par une séparation stricte des fonctions assurancielle et assistancielle. Deux programmes offrent des prestations en cas de chômage : l'assurance-emploi, de compétence fédérale, et l'assistance sociale, encadrée par les lois provinciales. Cette dualité de pouvoirs crée des incohérences dans le traitement des situations de non-emploi et se répercute directement sur le phénomène de la pauvreté et sur la mise en oeuvre des politiques d'assistance sociale.

Les droits et les devoirs pour les pauvres « aptes au travail »

Au Canada, le modèle d'organisation économique et social de type pré-industriel prévaut jusqu'aux environs du 20^e siècle. Ce dernier se distingue par le fait que la famille élargie est le lieu premier de production et de distribution de la production courante. La responsabilité de l'institution familiale en regard de la sécurité économique des individus se traduit par la consécration juridique de l'« obligation familiale ». Les lois provinciales en vigueur aux 18^e et 19^e siècles contraignent ainsi, sous peine d'amendes, la famille à s'occuper de ses

membres dans le besoin (Bellemare, 1981). En Nouvelle-France, une ordonnance royale interdisait la mendicité à toute personne apte à travailler et menaçait de représailles toute personne qui lui viendrait en aide (Bellemare, 1981, p. 137). Durant les années de colonisation, outre la famille, les institutions privées (établissements dirigés par communautés religieuses, oeuvres des organismes de charité, etc.) s'occupent des indigents. Après la Conquête, des maisons de correction sont aménagées pour punir le vagabondage. Ce type d'organisation sociale coïncide avec le primat accordé à la responsabilité individuelle, qui marquera longtemps les représentations de la pauvreté. Celle-ci est associée à un comportement fautif, à « une maladie qu'il faut soigner avec de la discipline et de la répression » (Bellemare, 1981, p. 138) :

« (À) l'origine, la société adopte une attitude punitive à l'égard des dépendants économiques et particulièrement à l'égard de ceux qui sont aptes au travail. Ces derniers sont mis en prison ou placés dans des maisons d'industrie pour prendre l'habitude du travail. Au dix-neuvième siècle et tout au long de la première moitié du vingtième siècle, chacun a la responsabilité d'assumer seul son autonomie économique » (Bellemare, 1981, p. 105).

Quant à l'organisation des secours publics, elle trouve son origine dans l'Angleterre et la France de la fin du 16^e siècle. Cependant, les provinces se différencient dans la manière dont elles intègrent cet héritage colonial. Les lois anglaises sur les pauvres inspirent la conception des secours en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick, notamment sous l'effet des migrations loyalistes, survenues au moment de la Révolution américaine (Guest, 1995). Pour sa part, le Haut-Canada adopte le modèle britannique, sans toutefois retenir les lois sur les pauvres. Enfin, le Bas-Canada se distingue par sa tradition, héritée de l'ancien régime français. La montée du libéralisme au 19^e siècle pose le problème de la pauvreté en termes d'inadaptation de l'individu au système économique et social (Linteau *et al.*, 1979, p. 201). Le travail est la source de la richesse des sociétés comme des individus. L'aide aux pauvres aptes au travail est considérée comme pouvant être source de comportements indésirables de la part des personnes secourues. En 1867, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* (AANB) est adopté. La sécurité du revenu n'y est pas mentionnée comme telle. C'est par l'interprétation de la constitution que le bien-être social est alors considéré comme responsabilité provinciale (Bussière, 1994; Guest, 1995).

Au début du 20^e siècle, l'aide publique aux pauvres aptes au travail et sans emploi n'est accessible que sous la forme de travaux publics organisés par les municipalités. Des sans-emploi sont embauchés pour couper la glace ou la pierre (Bellemare, 1981, p. 306). Les difficultés économiques engendrées par les récessions (et, surtout, par la Crise des années 1930) forcent les pouvoirs publics à intervenir. On observe une centralisation croissante des fonctions de protection du revenu, marquant un déplacement des responsabilités des municipalités aux provinces, puis de celles-ci au gouvernement fédéral. La première loi canadienne votée expressément pour aider les chômeurs et chômeuses à trouver un emploi est la *Loi de coordination des bureaux de placement* de 1918. Elle est impulsée par les difficultés économiques de la récession de 1914-1915 (Bellemare, 1981, p. 310). Pour la première fois, on recourt à des mesures d'aide directe aux chômeurs. Les municipalités

initient des travaux publics spéciaux et distribuent des secours directs. Il faut attendre la récession de 1920 pour que se concrétise l'intervention du gouvernement canadien, qui adopte alors le premier programme d'assistance-chômage. L'assistance monétaire aux chômeurs s'accompagne d'une contrepartie (participation à des travaux publics ou recherche d'emploi) (Bellemare, 1981, p. 313).

L'aide assistancielle aux individus privés d'emploi perdure sous sa forme initiale durant toutes les années 1930 et ce, en dépit du caractère tragique que revêt, au Canada, la Crise qui frappe alors les pays industrialisés. Le gouvernement fédéral met sur pied, d'année en année, des mesures temporaires d'aide aux chômeurs. Malgré la préférence du gouvernement pour les travaux publics, les pouvoirs publics offrent surtout des secours directs. En avril 1933, c'est environ 14,9 p. 100 de la population canadienne qui est secourue (Bellemare, 1981, p. 371). Pourtant, l'aide aux pauvres « aptes au travail » est jugée comme étant créatrice de pauvreté et de désordres sociaux. Citons, à ce sujet, Louis Dupire (1935, p. A1), du journal *Le Devoir*, qui s'élève contre le haut niveau des dépenses d'assistance-chômage :

« À quoi cela a-t-il abouti sinon à la création d'une armée permanente de chômeurs que nous ne pourrions jamais licencier complètement? Le chômeur professionnel est une plaie sociale, c'est le frelon à l'honneur, c'est l'anarchie dans la ruche. Mais il est venu pour rester (...) Continuerons-nous à jeter les millions au vent? À laisser s'encroûter dans l'oisiveté dissolvante d'énergie l'armée des chômeurs involontaires? (...) Ou donnerons-nous du travail, du travail utile (...)? ».

Lors des débats parlementaires entourant, à Ottawa, l'adoption de la loi d'assistance-chômage de 1935, un député, M. Henri Bourassa, s'élève contre la mesure proposée, entre autres parce qu'elle risque d'avoir des effets néfastes sur les pauvres « aptes au travail » : « (...) l'effet de toute notre législation soi-disant sociale c'est d'avilir le sens social de nos gens, de créer une classe rapidement grandissante de mendiants, de fainéants et de vauriens qui comptent sur l'État pour vivre et s'appliquent à éviter tout effort personnel ou collectif pour se tirer d'embarras ». Selon le député, le travail doit être exigé en contrepartie de l'assistance sociale comme une contrepartie est exigible de tout individu profitant des deniers publics⁷. L'obligation de travailler pour mériter l'assistance fait consensus.

Le régime d'assurance-chômage canadien est adopté en 1940. L'histoire de sa création est celle d'un long processus de maturation des esprits face à la réalité du chômage. En contrepoint de l'adoption, face à ce risque, de mécanismes assuranciers de protection du revenu s'impose comme donnée de fait une nouvelle représentation du phénomène du chômage, qui passe d'un problème perçu comme étant temporaire au rang d'une réalité avec laquelle la société est durablement forcée de composer (Bellemare, 1981, p. 401). À travers ce saut qualitatif, le chômage semble de plus en plus un phénomène involontaire. En 1956, l'adoption du programme d'assistance-chômage fédéral marque un virage historique car elle correspond à la reconnaissance d'un « droit à l'assistance », quelle que soit l'origine du besoin : « (p)our la première fois dans l'histoire de la sécurité sociale au Québec, on se trouvait en face d'une mesure sociale qui, que ce soit ou non l'intention du législateur,

considérerait l'indigence comme une situation de fait pouvant à elle seule, qu'elles qu'en fussent les causes, justifier le secours de l'État » (Boucher, 1963, p. 56-57).

C'est dans le contexte de la « Guerre contre la pauvreté » engagée par L. B. Pearson, premier ministre canadien (Little, 1998, p. 138), qu'est instauré, en 1966, le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Le RAPC est un programme à frais partagés en vertu duquel la contribution du gouvernement fédéral aux dépenses sociales est proportionnelle (au niveau de 50 p. 100) aux sommes versées par les provinces et les municipalités. Le gouvernement fédéral contribue ainsi au financement des programmes provinciaux et territoriaux d'assistance sociale. L'enveloppe budgétaire est non plafonnée. Le RAPC marque les débuts de l'histoire moderne de l'assistance sociale au Canada : il « représentait un tournant majeur de l'État-providence canadien vers un modèle de “droits” de l'assistance sociale » [traduction] (Morrison, 1998, p. 2). En effet, le RAPC conduit les provinces à prêter assistance à toute personne en ayant besoin, dans la perspective de l'objectif d'élimination des « conditions donnant naissance à la pauvreté » (Morrison, 1998). De plus, point majeur, le RAPC ne permet pas d'implanter le *workfare* au Canada, sous peine de lourdes sanctions monétaires pour les provinces. En effet, la contribution financière du gouvernement fédéral est conditionnelle, notamment, au fait que l'aide soit versée « à des personnes “nécessiteuses” au sens du RAPC » (DRHC, 1994e, p. 10). En basant l'admissibilité à l'assistance sociale sur le critère du « besoin », le RAPC interdit, par le fait même, l'imposition d'exigences additionnelles qui vont à l'encontre de ce dernier (Moscovitch, 1996). Le RAPC a un effet uniformisateur sur les systèmes d'aide sociale provinciaux, dont il accélère la modernisation. Au Québec, la loi sur l'aide sociale de 1969 intègre, comme dans d'autres provinces, le critère du besoin (Bussière, 1994, p. 51). Le RAPC met fin à l'approche catégorielle au niveau fédéral, en englobant les programmes antérieurs.

En 1971 survient la réforme de l'assurance-chômage, dont les répercussions se font sentir sur l'assistance sociale. Les femmes et les jeunes bénéficient particulièrement de l'assouplissement des règles de ce programme et plusieurs chômeurs et chômeuses passent alors de l'assistance à l'assurance (Bellemare, 1981, p. 577). Toutefois, à partir de 1975, on observe une préoccupation croissante face aux déficits budgétaires et à la hausse des dépenses publiques, y compris celles consacrées à la sécurité du revenu. En 1990, le gouvernement annonce « sa décision unilatérale de plafonner à 5 p. 100 les hausses de coûts du RAPC “partageables” dans les trois provinces les plus riches » (Colombie-Britannique, Alberta, Ontario), décision entraînant un manque à gagner de l'ordre de plusieurs milliards de dollars, surtout pour l'Ontario et la Colombie-Britannique (Vaillancourt, 1997, p. 19). Ce plafonnement est maintenu jusqu'en 1994-1995 et entraîne l'adoption de mesures de restriction budgétaires, au titre notamment de l'assistance sociale, dans les provinces concernées. Durant les années 1990, le gouvernement fédéral réforme à trois reprises l'assurance-chômage canadienne, cette fois-ci, de façon très restrictive. L'effet est immédiat sur les provinces qui voient augmenter sensiblement les entrées à l'assistance et, conséquemment, les coûts associés à ce programme (Fortin, 1997). La sécurité sociale devient également de plus en plus sélective. Entre 1960 et 1992, la part des transferts sélectifs dans l'ensemble des transferts monétaires passe de 21 à 52 p. 100 (Stroick, Jenson, 1999, p. 99).

En mars 1995, le ministre des Finances annonce que les transferts fédéraux seront désormais fondus dans une enveloppe budgétaire globale. Cela signifie la fin de l'affectation distincte de la contribution fédérale au financement de l'assistance sociale, de la santé et de l'éducation post-secondaire. C'est ainsi que le RAPC⁸ est remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). De plus, la participation financière du gouvernement fédéral est limitée à un montant fixe. Selon Bruno Thérêt (1999, p. 67), « le gouvernement fédéral est (...) cohérent dans sa politique de coupures, lorsqu'après avoir réduit la couverture de l'assurance-chômage, il se prémunit contre le contrecoup de sa réforme au niveau du RAPC en rompant avec la formule du financement partagé ». L'impact au niveau des provinces est considérable, la baisse des transferts fédéraux forçant celles-ci à diminuer fortement leurs dépenses sociales (encadré 3). En matière d'aide sociale, « les coupures ont eu pour effet d'accentuer les tendances à la réduction de la couverture de base des besoins et à l'institution de programmes de *welfare-to-work* » (Thérêt, 1999, p. 72). Les « normes nationales » en matière d'assistance sociale seront aussi abrogées, à l'exception de l'imposition du critère de résidence. Au Canada anglais, en particulier, on s'inquiète beaucoup des risques de dégradation de l'assistance sociale dus à ce changement. Autre aspect déterminant en ce qui a trait à l'évolution du système d'assistance sociale canadien, la suppression du RAPC met fin à l'interdiction, pour les provinces, d'imposer des conditions additionnelles aux tests d'actif et de revenu aux prestataires de l'assistance sociale. Plusieurs analystes interprètent ce changement comme étant le point de départ de l'institution du *workfare* au Canada. On parle également de la fin du droit à l'assistance (Little, 1998, p. 185).

Toutefois, la suppression de la préséance du critère de besoin n'est pas la seule façon dont le gouvernement fédéral a influencé l'évolution de l'assistance sociale au Canada ces dernières années. Comme l'explique B. Thérêt (1999, p. 72), « c'est essentiellement par le moyen des ententes fédérales-provinciales en matière de prestations d'emploi qu'une certaine remobilisation par les provinces des ressources fédérales a pu avoir lieu » :

« Les provinces ont, en effet, via des programmes d'employabilité du type du programme PAIE (Programme d'Aide à l'Intégration en Emploi) au Québec (...), la possibilité de qualifier un certain nombre de leurs assistés à l'assurance-emploi et de leur ouvrir ainsi des droits aux prestations d'emploi. Cette procédure détournée pour mobiliser les ressources fédérales de l'assurance-emploi est largement facilitée lorsqu'une province a signé un accord d'entente avec l'État fédéral qui lui donne « la pleine responsabilité de la conception, de la gestion et de la prestation des mesures actives d'aide à l'emploi (...) financées à partir du Compte d'assurance-emploi »⁹. Par exemple, dans le cas du Québec, une telle entente a ouvert à la province un financement fédéral annuel moyen sur cinq ans de plus de 500 millions de dollars à partir de 1997 (soit une somme équivalente à environ 14 % du transfert en espèces du TCSPS pour cette province) » (Thérêt, 1999, p. 73).

Ainsi, poursuit l'auteur, il existe « une grande cohérence d'ensemble dans les politiques fédérales des années 1994-95 concernant le marché du travail, la protection sociale et les relations intergouvernementales ». Après avoir durci les règles de l'assurance-emploi et transféré la charge d'un grand nombre de chômeurs aux provinces, tout en coupant son

soutien financier, « le gouvernement fédéral poussait les provinces à accepter l'offre de dévolution des "prestations d'emploi" » (Thérêt, 1999, p. 73). Autrement dit :

« (...) en coupant les ressources de l'assistance et en en augmentant simultanément les besoins par la réforme des prestations de revenu, le gouvernement fédéral se donnait les moyens d'orienter les politiques d'emploi et d'assistance dans toutes les provinces dans le sens par lui recherché, le modèle adopté au niveau de l'assurance-emploi étant alors reproduit au niveau des régimes d'aide sociale provinciaux. Ce faisant, en effet, il incitait fortement, si besoin était, les provinces à adopter des politiques de réduction ou de ciblage plus serré des prestations, et en augmentant les ressources disponibles pour des politiques actives d'emploi, il les incitait de manière complémentaire à substituer à l'aide sociale des politiques de workfare » (Thérêt, 1999, p. 74).

Les allocations aux « mères nécessiteuses »

Au Canada, les programmes « d'allocations aux mères nécessiteuses » se développent dans les années 1910, comme du reste aux États-Unis : le Manitoba adopte le sien en 1916, suivi de la Saskatchewan en 1917, de l'Alberta en 1919 et de la Colombie-Britannique et de l'Ontario en 1920. Les provinces de l'Est agissent plus tardivement dans ce domaine : la Nouvelle-Écosse adopte une législation de ce type en 1930 et le Québec adopte la sienne en 1937. Quant au Nouveau-Brunswick, une loi est adoptée en 1930, mais il faudra attendre 1944 pour qu'elle soit mise en oeuvre (Strong-Boag, 1979, p. 25).

Les programmes provinciaux d'assistance aux mères pauvres, élaborés au Canada durant la Première Guerre mondiale, constituèrent « les premières réalisations modernes de l'*assistance publique* au Canada » (Guest, 1995, p. 96). Ils sont, avec les lois sur le salaire minimum et les pensions de vieillesse, la « seule manifestation de l'État-providence au Canada dans les années 20 » (Guest, 1995, p. 110). Le Manitoba, première province à adopter un programme d'assistance aux mères pauvres, mène une étude sur les pensions aux mères américaines avant d'adopter sa législation (Strong-Boag, 1979, p. 26). Comme aux États-Unis, ce sont essentiellement des associations de femmes qui sont à l'origine de l'adoption de lois en faveur des familles monoparentales. Au Canada, le Conseil national des femmes (CNF) dirige le lobby en faveur de l'adoption d'une législation sur l'allocation aux mères pauvres (Little, 1998, p. 13). Autre point important de convergence entre les deux pays, c'est au nom d'une idéologie « maternaliste », exaltant le rôle des femmes comme mère et gardienne du foyer, que les revendications en faveur de programmes pour les mères pauvres rallient le soutien nécessaire à leur réussite.

Cette idéologie est fondée sur le mérite : l'aide de l'État était une reconnaissance du caractère méritoire de la fonction de mère et de la nécessité d'aider celles qui, élevant seules leurs enfants, avaient de la difficulté à y parvenir. Les femmes méritaient que l'on s'occupe d'elles dans la mesure où elles assuraient la « perpétuation de la race » (Strong-Boag, 1979, p. 24). Pour affirmer cette idée de « services à la nation », les associations féminines de l'époque privilégient le terme de « pensions » pour désigner l'aide aux mères pauvres. Les féministes américaines avaient adopté la même stratégie (Gordon, 1994; Skocpol,

1992). En effet, cette dénomination est choisie par analogie au programme canadien de pensions pour les anciens combattants, de toute évidence destiné à une classe de citoyens dont le mérite est indiscutable. Cette idée est partagée par de nombreux intervenants, dont J. Howard T. Falk, directeur du département de Service social de l'Université McGill et ancien responsable de la gestion du programme de pensions au Manitoba :

« L'enfant est l'actif de la nation, soit-il immigrant ou né ici, et sachant cela, il est de notre devoir de conserver la valeur potentielle de la vie humaine (...). (Cet objectif) doit être atteint par une interprétation appropriée du nouveau système — la reconnaissance des mères veuves comme étant le nouveau "service civil". Le soldat se voit reconnaître une pension pour services rendus; la veuve s'en verra donner une pour service actif dans le travail de la nation, ici et maintenant » [traduction] (Falk, 1919).

L'emploi du terme « pension » avait aussi pour but d'inciter les femmes à se prévaloir de cette aide en la rendant « moins humiliante » (Guest, 1995, p. 85). La directrice du Conseil canadien pour la sauvegarde de l'enfance et de la famille, Charlotte Whitton, s'opposera à l'utilisation du concept de pension dans la loi de la Colombie-Britannique, considérant que cela comporte le « grave danger que se développe une tendance générale à dépendre de l'aide sociale »¹⁰. Le terme d'allocations qui prévaudra contre celui de pensions, reflète le fait, autre point commun avec l'expérience américaine, que ce sont surtout les besoins des enfants et non ceux des femmes qui sont centraux dans cette législation :

« le ciblage des enfants assurait que la situation difficile des femmes, avec toutes les lacunes que cela mettait en évidence dans la loi sur le mariage et les opportunités économiques (s'offrant à elles), étaient grandement ignorés. Le fait que "le premier objet de cette législation est la conservation de la vie du foyer"¹¹ signifiait en effet qu'une fois de plus, les femmes étaient considérées comme méritant une reconnaissance ("*deserving of recognition*") seulement dans la mesure où elles étaient des mères » [traduction] (Strong-Boag, 1979, p. 31).

L'étude des politiques d'aide aux mères nécessiteuses montre, comme nous le verrons maintenant, que la *coutume du mérite* assistancielle — et la question de la contrepartie de travail qui s'y rattache — est différenciée selon le sexe. La régulation établie par cette politique décrit un mode de contrôle spécifique aux femmes, car elle régit prioritairement les comportements des prestataires dans la famille, et non dans l'emploi. Si les institutions de l'assistance, de la famille et de l'emploi sont toujours régulées de façon conjointe, la *coutume du mérite* est appliquée aux femmes pauvres directement à partir de l'institution de la famille. La *coutume du mérite* prend sa forme singulière par l'établissement des *règles* portant sur la moralité des prestataires, s'adjoignant au test de ressources et au test de revenu typiques de l'assistance.

Tout d'abord, la *coutume du mérite* se vérifie au niveau de l'établissement des règles d'admissibilité aux programmes d'aide aux mères nécessiteuses. Celles-ci définissent en effet une véritable « hiérarchie du mérite », par la détermination de sous-catégories d'ayant-droit et

d'exclues du programme. Cette catégorisation s'opère à l'aide du critère de l'état matrimonial. Il en va de même aux États-Unis. À l'origine, ce sont les veuves qui sont aidées, et non l'ensemble des mères pauvres. Seul ce groupe mérite une assistance des pouvoirs publics car les autres catégories de mères peuvent être suspectes d'être responsables de leur sort. Les conditions d'admissibilité varient beaucoup d'une province à l'autre, tant en ce qui a trait aux catégories de mères pouvant recevoir une aide qu'aux conditions de résidence ou encore de nationalité (Guest, 1995, p. 91-92). Ainsi, « les provinces se distinguaient dans les méthodes utilisées pour séparer les méritantes des non-méritantes » [traduction] (Strong-Boag, 1979, p. 27). Si les veuves ayant deux enfants ou plus étaient toujours admissibles, tel n'était pas toujours le cas des mères dont le conjoint était atteint de maladie mentale ou était malade ou emprisonné. La législation canadienne excluait généralement les mères célibataires ou divorcées. La Colombie-Britannique était la plus libérale au niveau de l'admissibilité (Strong-Boag, 1979, p. 27). Pendant les années 1930, l'Alberta est plus généreuse que l'Ontario sur le critère du handicap du conjoint d'une mère nécessiteuse (Little, 1998, p. 69)¹². Comme une telle catégorisation des mères seules permet d'aider uniquement les femmes pauvres « méritantes », le programme d'assistance aux mères nécessiteuses a la faveur du public (Strong-Boag, 1979, p. 25). À la même époque et pour les mêmes raisons, la population américaine appuyait la politique d'assistance aux mères seules.

Les *règles* portant sur le mérite ne concernent pas seulement l'entrée, mais aussi le maintien dans le système assistanciel. Dans toutes les provinces, la législation précise que la mère doit être une personne « digne et convenable » (*fit and proper*) pour avoir droit au programme d'allocation aux mères nécessiteuses (Strong-Boag, 1979, p. 27). Le processus de contrôle social des prestataires repose ainsi sur des critères très arbitraires, en l'occurrence la bonne moralité des mères pauvres. Selon les provinces et les époques, le modèle de la bonne mère est évalué à partir d'indicateurs différents. Ainsi ce seront la propreté, la sobriété, la chasteté ou, plus généralement, la conduite sexuelle, qui domineront les enquêtes des travailleurs sociaux¹³. Selon D. Guest (1995, p. 92), le fait que les femmes demandant une aide devaient avoir une bonne réputation représente « une régression vers les principes de la loi sur l'assistance publique qui faisait une distinction entre les candidats dignes de charité et ceux qui ne l'étaient pas ». Une pratique courante consistait à exiger d'une mère demandant une aide qu'elle fournisse deux lettres de recommandation. Des enquêtes portant sur la situation sociale de l'intéressée pouvaient être menées dans la collectivité (Guest, 1995, p. 92). L'entreprise de réhabilitation des mères pauvres orchestrée dans le cadre des programmes d'aide aux mères nécessiteuses, par l'application des critères de moralité, a constitué, selon V. Strong-Boag (1979, p. 28), une extension, à travers l'appareil d'État, de la capacité de la classe moyenne de contrôler le comportement et le développement des Canadiens faisant partie de la classe laborieuse.

Les *règles* de l'institution assistancielle s'articulent aussi avec celles régulant l'emploi. L'aide aux mères nécessiteuses avait aussi pour objectif d'organiser la distribution de l'emploi. Au Canada, on développe, tout d'abord, une rhétorique assimilant les mères pauvres à des « salariées de l'État », qui doivent assumer correctement la fonction d'élever les enfants. Tel un employeur, l'État doit veiller à la bonne exécution de ce « contrat de travail » comme en font foi les initiatives du gouvernement manitobain : « Le Manitoba (...) désignait un “visiteur des ménagères” pour instruire les mères, arguant que “quand le contrat d'emploi entre les

mères et la Province est signé et que la mère reçoit son salaire, la Province devrait s'assurer elle-même que les services rendus pour le salaire accomplissent ce qui est projeté...»¹⁴ [traduction]. Un rapport du *Social Workers' Club* de Winnipeg, qui circule avant l'adoption de la loi dans cette province, est intitulé *State Salaries for Mothers* (Strong-Boag, 1979, p. 26). En Ontario, des pratiques semblables sont relevées. L'aide aux mères nécessiteuses permettait donc de formaliser en un contrat social le travail d'éducation des mères au foyer et de faire apparaître celles-ci comme des « employées de l'État ». Ensuite, les règles des programmes imposent un « modèle féminin » de comportement face à l'emploi. Le personnel de l'aide sociale préconise l'occupation d'emplois à temps partiel ou d'occupations rémunérées accomplies au foyer plutôt qu'à l'extérieur de l'espace domestique (Strong-Boag, 1979, p. 27). De cette manière, conclut cette auteure, « le maintien d'un bassin de main-d'oeuvre à temps partiel, peu coûteux et vulnérable » [traduction] était assuré. Enfin, ces programmes sont un moyen de réguler la concurrence existant entre les différents groupes face à l'emploi (par l'exclusion des femmes du travail salarié) en période de pénurie d'emploi, situation particulièrement observable durant la Crise des années 1930 (Morel, 1987). Selon D. Bellemare (1981, p. 301), l'aide aux mères nécessiteuses a été conçue explicitement pour « décourager les mères de participer au marché du travail », traduisant « les attentes de la société » quant au comportement des femmes face à l'emploi (Bellemare, 1981, p. 586).

Conclusion

Au Canada, l'État-providence a une configuration qui lui est propre et qui le distingue des États-Unis. La thématique des obligations réciproques, observée par les analystes de l'assistance sociale, montre que la relation entre les pauvres et l'État s'est transformée au Canada. On observe également que la *coutume* assistancielle du mérite existe sous différentes formes à travers l'histoire de l'assistance sociale canadienne. Dans la relation d'assistance, les secours de l'État s'accompagnent explicitement d'une contrepartie de travail. Les lois sur les pensions aux mères pauvres, qui représentent un épisode marquant au Canada, permettent de mieux comprendre la spécificité de cette *coutume* lorsqu'elle s'applique aux femmes. Cette politique sociale, outre son volet de soutien du revenu des mères isolées, est un mécanisme disciplinaire régulant le comportement des femmes pauvres comme mère et salariée, c'est-à-dire comme travailleuse domestique et travailleuse rémunérée. Son étude montre que la conception des *droits et des devoirs* dans l'assistance sociale est différenciée selon le sexe.

Notes

¹ Il ne s'agit pas ici d'expliquer les thèses ou les argumentations de ces auteurs, mais seulement d'identifier certaines de leurs conclusions sur la question.

² L'auteur définit trois grands types d'États-providence : outre l'« État-providence libéral », il y a le régime de type corporatiste (auquel correspond le cas de la France) et le régime de type social-démocrate.

³ Dans cette perspective, l'accent est mis sur la responsabilité et les comportements individuels.

⁴ La conception institutionnelle est axée sur la prévention, la responsabilité collective et les droits collectifs.

⁵ Les encadrés et les tableaux sont en annexe du rapport.

⁶ Cette expression est entendue au sens large de l'aide aux personnes en chômage basée tant sur les principes de l'assurance sociale que sur ceux de l'assistance sociale.

⁷ *Journal des débats*, Chambre des Communes, 14 février 1935, p. 847.

⁸ Le programme Financement de programmes établis, qui a trait notamment à la santé et à l'éducation post-secondaire, est aussi remplacé.

⁹ DRHC, *Points saillants de l'Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail*, 1997.

¹⁰ Cité dans Guest, 1995, p. 87.

¹¹ Alberta (1918), Superintendent of Neglected Children, *Annual Report*, p. 8.

¹² Concernant les catégories d'admissibilité établies au Québec et en Ontario, voir les chapitres 3 et 4.

¹³ Voir à ce sujet les chapitres sur le Québec et l'Ontario.

¹⁴ Mothers' Allowances Commission (1920-1921), *Annual Report*, Manitoba, p. 21; cité dans Strong-Boag, 1979, p. 28.

3. LE CAS DU QUÉBEC

Le système d'assistance sociale du Québec a beaucoup changé depuis les années 1980, notamment dans la mesure où la relation assistancielle entre les pauvres et l'État se transforme en une relation de réciprocité. Dans ce chapitre, nous décrivons les étapes de l'évolution de l'institution de l'assistance sociale au Québec. Notre objectif est de mettre en évidence, en leur donnant un sens, les formes de réciprocité qui ont existé à travers l'histoire et ce, jusqu'à leur transformation récente.

Le Québec : une « société distincte » au Canada

Avant de passer à l'analyse de l'institution assistancielle comme telle, il n'est pas inutile de rappeler que le Québec se distingue des autres provinces canadiennes en matière de sécurité sociale, comme c'est le cas dans d'autres sphères de la vie collective. Il s'en différencie également par ses innovations en matière de réciprocité assistancielle.

La spécificité du Québec ressort, tout d'abord, au niveau de la conception du rôle de l'État qui s'affirme dans la société. Pour de nombreuses raisons, dont sa situation de « petite société francophone sur un continent anglophone », « l'État conserve aux yeux des Québécois une légitimité qu'il n'a pas partout en Amérique du Nord » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 9). La couverture complète de l'assistance sociale et le niveau des prestations, qui sont deux fois plus élevés qu'aux États-Unis, expliquent, affirment les auteurs, que l'on n'ait pas connu au Québec ou au Canada une augmentation des taux de pauvreté comparable à celle de nos voisins du Sud (Fortin, Séguin, 1996, p. 19). Sur le continent nord-américain, le Québec est l'une des trois « régions idéologiques », avec le sud des États-Unis (conservateur), le reste des États-Unis et le Canada (plutôt modérés), qui « apparaît comme la société la plus libérale et la plus égalitaire de l'Amérique du Nord » : les Québécois « sont systématiquement moins autoritaires, plus égalitaires, plus favorables à l'intervention de l'État, plus sympathiques aux syndicats, et plus féministes que leurs voisins du reste du Canada et des États-Unis » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 9-10). Cela se traduit par un contexte institutionnel spécifique au Québec (institutions financières, taux de syndicalisation élevé, État interventionniste, syndicats forts, etc.). La politique familiale du Québec est la plus avancée au Canada, en particulier en matière de services publics de garde d'enfants. La politique de congés parentaux proposée actuellement par le gouvernement du Québec est aussi à l'avant-garde de ce qui existe dans les autres provinces canadiennes (encadré 11)¹. À ce chapitre, le Québec sert donc de modèle puisque la Colombie-Britannique vient d'annoncer sa volonté de « s'inspirer du programme québécois de garderies à 5 dollars pour instaurer son propre service de garde en milieu scolaire à 7 dollars » (Dutrisac, 2000a, p. A4).

Le Québec s'est aussi distingué par la manière dont il a choisi d'unifier son système d'assistance sociale. Il a élaboré une approche de l'aide sociale plus ambitieuse, plus universelle et plus intégrée que celle définie au niveau fédéral dans le cadre du RAPC (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 10). Au cours de la dernière décennie, période de l'évolution de son système d'assistance sociale, le Québec sort aussi des rangs en faisant preuve d'originalité par son approche du « lien assistance-emploi » qui se manifeste

d'abord, au niveau des mesures de supplémentation du revenu, par le biais de la fiscalité. Ainsi, le programme Supplément au revenu du travail (SUPRET) créé en 1979 était le premier du genre au Canada (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 121). Deuxièmement, le Québec est innovateur au niveau des mesures « actives » : depuis 10 ans, « aucune province du Canada n'a innové autant que le Québec pour passer d'un système d'aide sociale axé strictement sur le soutien du revenu à un système favorisant l'intégration au marché du travail » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 75). L'expérience québécoise « est maintenant imitée par la plupart des autres provinces canadiennes » (Fortin, Séguin, 1996, p. 19).

Le rapport de réciprocité dans l'histoire : droits et devoirs en général

Au 17^e siècle, l'organisation de l'assistance aux pauvres dans la colonie est directement influencée par la France. L'influence britannique se fait aussi sentir, mais plus tardivement et de façon plus circonscrite, se limitant aux actions menées dans la ville de Montréal au 19^e siècle. Durant toute cette période, l'aide aux indigents passe essentiellement, sous ses formes organisées, par la charité privée, étant l'oeuvre des institutions religieuses et philanthropiques. La première loi d'assistance publique est adoptée en 1921. Elle marque un tournant décisif dans l'histoire de l'assistance sociale au Québec. Par la suite, l'assistance sociale s'institutionnalise sous la forme de programmes catégoriels, visant des groupes auxquels on reconnaît que des circonstances particulières justifient un secours public. La Crise des années 1930 force les pouvoirs publics à mettre en place ces programmes. C'est dans ce contexte qu'est créé le programme d'assistance aux mères nécessiteuses. La récession de la fin des années 1950 vient ensuite exacerber les multiples incohérences existant entre les programmes catégoriels, d'où l'uniformisation du réseau de l'assistance qui s'accomplit avec la *Loi sur l'aide sociale* de 1969. Une étape marquante de l'évolution du système d'assistance québécois est alors franchie : les programmes catégoriels sont refondus en un régime unique, qui inaugure la période contemporaine.

Durant l'époque pré-industrielle, le traitement de la pauvreté se structure dans le cadre d'une organisation sociale dominée par la famille et les institutions privées (Guest, 1995). Au 17^e siècle, l'organisation de l'assistance aux pauvres dans la colonie est directement influencée par la France. La famille est l'institution première qui est investie par la société des responsabilités en matière d'aide en cas d'indigence de ses membres. Ces responsabilités sont institutionnalisées, au niveau juridique, par les obligations reconnues par le *Code civil*. Les obligations existant entre les parents et les enfants y sont clairement stipulées : les enfants ont le droit d'exiger de leurs parents la nourriture, l'entretien et l'éducation. Inversement, ils ont le devoir de fournir à leurs parents et à leurs ascendants indigents les aliments nécessaires et ce, « dans la mesure du besoin de celui qui les réclame et de la fortune de celui qui les doit » (Laroche, 1950, p. 10). En outre, la réforme catholique qui a lieu en France au 17^e siècle fait en sorte qu'à la différence de l'Angleterre, qui adopte la loi sur les pauvres de 1601², « le système d'aide de la France et du Canada s'établit sur les bases humanitaires du catholicisme et de la charité chrétienne » (Laroche, 1950, p. 15). Ainsi, la tradition catholique française est prédominante en Nouvelle-France et l'Église a la responsabilité en matière de santé, d'éducation et du bien-être de la communauté³. Les Sulpiciens, arrivés à Montréal en 1657, procèdent « selon les principes en usage à la paroisse

Saint-Sulpice de Paris » (Lapointe-Roy, 1987, p. 31). Les Soeurs grises collaborent avec eux. À Québec, se trouvent les Ursulines et les Soeurs Augustines (établies en 1693).

Au niveau des pouvoirs publics, les municipalités détiennent les pouvoirs d'intervention qui leur permettent de secourir les indigents se trouvant sur leur territoire. Toutefois, à la différence d'autres provinces canadiennes, elles n'ont aucune obligation légale en matière d'aide aux pauvres. Les interventions des municipalités relèvent d'un pouvoir discrétionnaire.

L'établissement de Bureaux des Pauvres dans les villes de Québec, de Montréal et de Trois-Rivières est décrété par le Conseil Supérieur de Québec en 1688. Exploités jusqu'en 1760, ces organismes recueillent des fonds qu'ils distribuent aux indigents. Ceux qui peuvent travailler se font offrir du travail (Laroche, 1950, p. 16). De plus, jusqu'en 1854, année de l'abolition du système féodal au Canada, les seigneurs ont aussi des responsabilités face aux pauvres établis sur leurs terres. La Conquête (1760) influence peu le régime de la charité en place au Bas-Canada. Les protestants et les catholiques auront leurs institutions distinctes. On ne tente pas d'implanter les lois sur les pauvres britanniques et l'Église étend son influence dans le domaine de l'assistance publique.

Au 19^e siècle, un certain nombre d'interventions sont réalisées qui méritent d'être présentées, cela, tout d'abord, parce qu'elles illustrent des formes anciennes de contrepartie assistancielle, en fait parmi les premières à avoir été instituées en sol québécois, ensuite, parce qu'elles montrent que l'influence française n'est pas aussi monolithique qu'il n'y paraît à prime abord. À cette période, dans le domaine des secours aux pauvres, les intervenants se multiplient. À Montréal, par exemple, la congrégation des Sœurs de la Providence est fondée ainsi que des associations laïques (les Dames de la Charité [1827], la Société St-Vincent de Paul [1847]). La pratique de la catégorisation des pauvres est déjà au fondement de l'organisation des secours charitables.

Dans des documents du 18^e siècle de l'Ordre des Sulpiciens, l'administration du service aux pauvres est présentée comme devant s'effectuer selon des règles et des principes précis : les pauvres sont classés par catégories, comprenant notamment les « pauvres honteux », qui méritaient une aide, et les « pauvres notoires ». Au 19^e siècle, ces règles sont en usage chez les Sulpiciens de Montréal. Un traitement différencié est institué face à ces deux catégories d'indigents : les premiers reçoivent des secours en argent, les seconds, la majorité des pauvres de Montréal, des secours en nature. Cette « distinction permet de mesurer la confiance qui régnait à l'égard de la première catégorie de pauvres » (Lapointe-Roy, 1987, p. 31). Ainsi, c'est bien un jugement sur le mérite qui guide le choix des moyens utilisés pour secourir les pauvres, jugement fondé sur le critère fondamental de l'aptitude au travail :

« Les pauvres assistés par les organisations (au 19^e siècle) peuvent être répartis en deux catégories. D'un côté, il y avait ceux qui étaient inaptes au travail à cause de l'âge (enfants, vieillards) ou de l'infirmité passagère ou permanente; de l'autre, ceux qui étaient aptes au travail mais qui s'y refusaient (mésadaptés) ou qui en manquaient (chômeurs). Chacun de ces deux groupes peut ensuite être divisé entre ceux qui étaient assistés à domicile (Oeuvre de la soupe, Dépôt des pauvres...) et ceux qui étaient

assistés en institution (Hôpital Général, Asile de la Providence...) »
(Lapointe-Roy, 1987, p. 14).

L'aide institutionnelle prend aussi des formes différentes, selon qu'elle concerne les pauvres « inaptes au travail » ou les pauvres « aptes au travail ». Pour ce qui est du premier groupe, composé des enfants abandonnés, des orphelins, des personnes âgées et des infirmes, le 18^e siècle avait vu des établissements sans vocation particulière, conçus selon le modèle de l'Hôpital Général, se développer pour les accueillir (Lapointe-Roy, 1987, p. 145). Une certaine tolérance prévaut alors à l'égard des personnes considérées comme « inaptes au travail ». Au cours du 19^e siècle, la croissance sensible des besoins auxquels doivent faire face les institutions de secours amène progressivement celles-ci à différencier leur aide :

« (...) les soins se spécialisent selon les besoins particuliers des différents groupes. Ainsi se multiplient les hospices et maisons de refuge pour les personnes âgées, les maisons de convalescence pour malades, les orphelinats pour les enfants, les institutions pour filles-mères. En somme, les institutions se spécialisent selon différentes causes possibles d'inaptitude au travail »
(Bellemare, 1981, p. 176).

À la même période, les pauvres « aptes au travail » sont traités différemment. L'aide institutionnelle qui leur destinée est double : un service, appelé « Maison d'industrie » est mis en place dans la ville de Montréal, alliant secours et réhabilitation morale par le travail, ensuite divers services sont créés pour trouver de l'emploi à ceux qui en cherchent. L'expérience montréalaise de la Maison d'industrie est intéressante car elle montre que le Québec a subi, dans une certaine mesure, l'influence anglaise des lois sur les pauvres : « Aux misères sociales amenées par la révolution industrielle de la Grande-Bretagne, le Canada français a apporté une réponse sociale originale, s'inspirant des modèles français et anglais » (Lapointe-Roy, 1987, p. 291). Ouverte pour la première fois à l'hiver 1820 et ayant opéré épisodiquement ensuite jusqu'aux années 1870, la Maison d'industrie était une version locale de la *workhouse* (encadré 5).

La pauvreté des personnes « aptes au travail » revêt ainsi un caractère pathologique. Dans la mesure où priment les valeurs d'autonomie individuelle et d'entraide familiale, l'indépendance économique de tous et chacun doit être préservée (Bellemare, 1981, p. 136). Les journaux de l'époque dénonçaient la mendicité, affirmant que, parmi les véritables mendiants, il y avait des imposteurs qui exploitent les honnêtes gens : « l'impossibilité de distinguer le pauvre méritoire du fainéant et du méchant donne à beaucoup les moyens de mener une vie abondante »⁴.

D'autres institutions interviennent pour aider les pauvres « aptes au travail ». La Confrérie du bien public, créée par les Sulpiciens, secourait aussi les pauvres en leur procurant directement un emploi : des instruments de travail étaient fournis et les chômeurs désignés les empruntaient pour faire le travail convenu. Certains pauvres transformaient la laine et tricotaient, d'autres travaillaient comme cordonniers ou encore concassaient de la pierre, comme les hommes de la Maison d'industrie. Les femmes exécutaient des travaux à domicile (tricot, couture) « qui se conciliaient facilement avec leurs tâches domestiques » (Lapointe-Roy, 1987, p. 218). Les Dames de la Charité offraient, de leur côté, des services

de placement aux jeunes filles qui cherchaient du travail comme aides domestiques, les « servantes sans places », tandis que les Sœurs de la Providence feront de même pour les chômeurs des deux sexes. L'aide institutionnelle est complétée par l'assistance à domicile (l'aide hors institution) entre 1831 et 1846.

Au début du 20^e siècle, les secours municipaux sont très diversifiés. Ils prennent la forme de subventions aux organismes de charité, de l'assistance directe ou de services divers. Par exemple, la division de l'assistance municipale de la ville de Montréal s'occupe notamment d'orienter les indigents vers les institutions charitables appropriées, d'émettre des permis de mendicité ou encore de déporter les pauvres (Bellemare, 1981, p. 289). Cependant, les programmes d'aide publics restent peu développés. Il faut attendre 1921 pour voir l'État intervenir dans le domaine de l'aide aux pauvres, avec la *Loi de l'assistance publique*. Celle-ci sauvegardait le principe de la charité privée et rassurait ceux qui avaient craint l'ingérence de l'État dans un domaine d'interventions qui lui avait été étranger auparavant. La *Loi de l'assistance publique* n'instituait pas des secours directs (versement d'une aide financière) aux pauvres, mais aidait les institutions privées (hôpitaux, crèches, orphelinats, refuges, hospices) à secourir les pauvres. Le gouvernement payait une partie des dépenses d'entretien, de séjour et de traitement des indigents qui étaient recueillis dans une institution de l'Assistance publique (Marie Alice, 1953, p. 8). Cette loi a favorisé le développement du réseau privé de secours aux pauvres : elle « a réalisé chez nous des progrès considérable dans la lutte contre l'indigence, plus particulièrement en faveur de l'enfance » (Laroche, 1950, p. 25). Ainsi, comme l'indique Gonzalve Poulin (1955, p. 71), ce « système consacrait la structure privée de l'Assistance mais lui reconnaissait une fonction publique ». Le financement institué par la loi s'inspirait du système français (Poulin, 1955, p. 72).

Durant les années 1930, l'assistance sociale s'institutionnalise sous la forme de programmes catégoriels. Puisque, en matière de sécurité du revenu comme dans tant d'autres domaines, on ne peut comprendre l'action des pouvoirs publics québécois sans se référer aux interventions du gouvernement fédéral, l'exposé de l'évolution des mesures d'assistance au Québec renvoie au rapport sur le Canada dans son ensemble. Au Québec, il faut attendre la crise des années 1930 pour voir le gouvernement agir en matière de politique sociale :

« En 1930, compte tenu de l'ampleur des problèmes de pauvreté accentués par le chômage, le gouvernement québécois crée la Commission d'enquête sur les assurances sociales (...) (dont) le rapport inspire la plupart des lois d'assurance et d'assistance qui seront adoptées par la suite, tant au fédéral qu'au Québec » (Poulin Simon, Carroll, 1991, p. 772).

Par suite des recommandations formulées par cette Commission d'enquête, dite la Commission Montpetit, le Québec adopte, en 1936, à l'instar des autres provinces, son programme d'« aide aux mères nécessiteuses ». En 1954, ce sont les personnes âgées et les aveugles, les pauvres « inaptes au travail » qui sont secourus. Les programmes d'assistance maintiennent les prestataires dans la pauvreté. En effet, même si les prestations sont calculées en fonction d'une notion de besoin, celle-ci reste généralement très vague. Surtout, l'aide est d'un faible montant en raison du principe de *less eligibility*⁵. Par exemple, la pension fédérale hebdomadaire représente moins de la moitié des salaires minima alors en vigueur (Bellemare, 1981, p. 301). Les « mères nécessiteuses » représentent un cas à part, puisque, pour

décourager leur emploi, l'aide qui leur est versée est d'un niveau légèrement inférieur au salaire minimum (Bellemare, 1981).

Pendant la Crise des années 1930, le gouvernement du Québec, s'entend, comme les autres provinces, avec les autorités fédérales afin de fournir des secours aux chômeurs. Ces derniers étaient aidés soit par des secours directs, soit par des travaux publics qui font travailler les hommes. La politique d'aide aux chômeurs adoptée par Ottawa en 1933 visait « à aider les gens à s'aider eux-mêmes » (Godbout, 1954, p. 55). Les pratiques observées à l'endroit des « chômeurs nécessiteux » assistés durant la Crise font ressortir deux choses : premièrement, la question de la contrepartie est un élément structurant de l'organisation des secours, ce qui signifie que le problème de l'incitation au travail demeure omniprésent, et, deuxièmement, l'entreprise de « régulation morale » oriente aussi les actions entreprises, cela à travers « des conditions d'admissibilité de l'aide portant sur la bonne moralité » des chômeurs (Légaré, 1980).

Durant la période d'après-guerre, on reconnaît de plus en plus que les programmes catégoriels laissent un grand nombre d'individus sans protection minimale :

« Plusieurs individus aptes au travail mais incapables de se trouver de l'emploi demeurent sans ressources; ce sont des travailleurs dont les emplois ne sont pas couverts pas la loi sur l'assurance-chômage ou des chômeurs dont le droit aux prestations est expiré ou encore, des chômeurs qui ne peuvent se qualifier car ayant contribué un nombre insuffisant de semaines ou parce que temporairement inaptes au travail. On retrouve également dans le besoin certains travailleurs qui ont un emploi mais dont la saisonnalité ou l'irrégularité du travail ou dont simplement la rémunération ne leur permet pas des revenus décents » (Bellemare, 1981, p. 582).

Pour contrer ces nombreuses situations de dénuement, un programme d'assistance-chômage à frais partagés avec les provinces est institué en 1956 par le gouvernement fédéral⁶. Le système d'assistance présente également des incohérences, qui résultent de la coexistence d'une diversité de programmes établis à des moments distincts et comportant leurs propres règles :

« (...) l'ensemble des dépendants sans emploi et qui sont dans le besoin sont protégés par des programmes catégorisés prévoyant chacun des taux d'assistance différents et des tests de ressources plus ou moins sévères les uns des autres : les personnes âgées, les mères nécessiteuses, les invalides, les aveugles, les chômeurs sont tous traités différemment (...) différenciation entre les dépendants d'une même province ou d'une même municipalité qui dépend celle-là des origines de la dépendance économique » (Bellemare, 1981, p. 586).

Le gouvernement met alors sur pied un Comité d'étude sur l'assistance publique, le Comité Boucher, lequel influencera l'architecture future du réseau d'aide sociale non seulement québécois, mais aussi canadien. Ce sont, en effet, les recommandations issues de ce comité qui sont à l'origine des opérations d'uniformisation qui se déroulent presque simultanément

aux niveaux fédéral et québécois. Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) est adopté en 1966 dans le but « d'uniformiser le réseau de l'assistance sociale en invitant les provinces premièrement à abolir les programmes catégorisés et à créer un programme global et, deuxièmement, en proposant aux provinces l'établissement d'une échelle unique d'allocations se basant sur la méthode du budget » (Bellemare, 1981, p. 590). Le Québec est la dernière province à s'entendre avec le gouvernement fédéral en 1967.

Une étape marquante de l'évolution du système d'assistance québécois est franchie à la fin des années 1960. En décembre 1969, le Québec rationalise à son tour son réseau d'assistance en adoptant la *Loi sur l'aide sociale*. La loi 26 unifie le système assistanciel en refondant les diverses aides catégorielles en un programme unique. Ainsi commence l'époque « où le gouvernement québécois devient particulièrement agressif dans le domaine de la répartition secondaire des revenus cherchant à récupérer ses pouvoirs effectifs dans ce domaine » (Bellemare, 1981, p. 588). Le programme unifié d'assistance sociale offre une aide de dernier recours à toute personne dans le besoin. Car, point essentiel, le rapport Boucher reconnaît explicitement l'importance de facteurs étrangers à la responsabilité individuelle dans l'apparition des états d'indigence :

« Auparavant, on considérait que si une personne était pauvre, c'était de sa faute. Aujourd'hui on saisit mieux que la pauvreté est souvent due à des facteurs économiques ou sociaux sur lesquels l'individu seul ne peut exercer aucun contrôle » (Boucher, 1963, p. 118).

De ce constat découle une autre des principales recommandations de ce rapport, qui a pour effet de réitérer le principe du droit à l'assistance antérieurement établi par la loi fédérale de l'assistance-chômage. Ainsi y affirme-t-on que « (t)out individu dans le besoin a droit à une assistance de la part de l'État, quelle que soit la cause immédiate ou éloignée de ce besoin » (Boucher, 1963, p. 118). La refonte du système d'assistance québécois s'inspire donc d'une position de principe qui fournit de nouvelles balises à l'intervention de l'État, en la fondant sur la notion de justice sociale. Sur cette reconnaissance du droit à l'assistance, les membres du Comité Boucher sont très clairs :

« Elle ferait ainsi disparaître la notion latente et inadmissible de charité publique dont l'État risque toujours de s'inspirer dans l'élaboration de sa politique sociale, pour la remplacer par celle, beaucoup plus exacte et beaucoup plus conforme aux faits, de justice sociale. L'application de ce principe éloignerait tout danger d'arbitraire, ce qui n'est pas le cas tant et aussi longtemps qu'on s'imagine, pour une législation et des règlements, satisfaire au principe de charité. L'État n'a pas à se préoccuper d'être charitable; il a cependant le devoir d'être juste. C'est pourquoi il importe qu'il reconnaisse clairement le droit du citoyen à l'assistance lorsque celui-ci est dans le besoin » (Boucher, 1963, 118).

Pour les femmes, la loi sur l'aide sociale est déterminante. En effet, les prestations des familles monoparentales augmentent légèrement et le principe de leur indexation est intégré dans la loi. Surtout, l'aide sociale mise sur pied en 1970 vient mettre un terme à l'exigence de « bonnes moeurs » imposées aux mères pauvres comme condition d'admissibilité à

l'assistance⁷, principe qui prévalait depuis 1937, dans le cadre de l'assistance aux mères nécessiteuses.

Le rapport de réciprocité dans l'histoire : l'assistance aux mères nécessiteuses

Le Québec est l'une des dernières provinces canadiennes à adopter, en 1937, une loi d'assistance aux mères nécessiteuses, créant en cela l'un des premiers programmes d'assistance permanents au Québec. La place prépondérante et le contrôle accordés au clergé et aux congrégations religieuses de même qu'aux organismes de charité en matière d'assistance expliquent, en partie, ce retard (Gauthier, 1985). Décrivant la conception de l'aide aux miséreux de la population québécoise, à la veille de l'adoption de l'assistance aux mères nécessiteuses, Bernadette Laroche (1950, p. 32), affirme ainsi :

« Tout nous ramène à la religion, au travail et à l'influence du clergé, au culte et à la force de la famille, à la tradition. Voilà ce que notre peuple voyait dans son passé au moment où on lui proposait des mesures nouvelles d'assistance. D'emblée il les craignait et il les refusait, parce qu'il croyait encore, au vingtième siècle, que les institutions religieuses et philanthropiques qui avaient toujours suffi à la tâche pouvaient continuer de le faire; que le peuple canadien français avait assez conscience de ses obligations morales pour toujours s'occuper de ses pauvres ».

L'assistance aux mères nécessiteuses apparaissait comme une loi nouvelle « qui introduit directement l'État dans la famille » dans un pays où la population est réfractaire à l'ingérence gouvernementale dans le domaine de leur vie privée (Laroche, 1950, p. 33, 34). Selon cette auteure, il n'était donc pas surprenant « qu'une population imbue de catholicisme comme la nôtre voie le problème de l'assistance sur un plan plutôt individuel, c'est-à-dire en fasse une responsabilité et un devoir pour les individus avant tout et pour les petits groupes : familles, paroisses, cités » (Laroche, 1950, p. 36). L'urgence des besoins, qui atteignent une ampleur considérable durant la Crise des années 1930, aura raison des résistances. L'obligation morale des municipalités d'aider les miséreux ne suffit plus. Désormais, une obligation légale des pouvoirs publics s'impose. De plus, avec la loi de 1921, le placement institutionnel s'est considérablement accru et on s'inquiète de l'impact de ce phénomène sur la préservation de la famille. En effet, au début des années 1930, au Québec, le système de foyers nourriciers et d'orphelinats est le plus développé de toutes les provinces canadiennes réunies et la plupart des enfants accueillis dans les orphelinats ne sont pas orphelins (Laroche, 1950, p. 43, 53). Cette expansion du placement institutionnel fait dévier ces institutions de leur rôle supplétif et enlève à la famille, « première cellule sociale, cadre unique et irremplaçable pour l'épanouissement complet de l'individu », la place première qui doit « naturellement » lui revenir :

« L'encouragement trop poussé au système de placement dans les hospices et les orphelinats, tel que pratiqué jusqu'à nos jours dans la province de Québec, est une erreur dans bien des cas et une forme moins parfaite de protection de la part de la société. En séparant mère et enfants, on enlève à la première son

rôle essentiel et aux derniers l'atmosphère familiale qui leur est nécessaire » (Laroche, 1950, p. 52).

La Commission des assurances sociales du Québec, la Commission Montpetit, porte aussi une grande attention à « la question de la garde des enfants ». Plutôt que de proposer l'expansion des services de garde en « institution », la Commission reconnaît la supériorité du placement familial et de la garde au foyer. Le programme d'assistance pour les mères seules avec des enfants pourrait ainsi « réunir des familles aujourd'hui dispersées ». Presque tous les témoins interrogés, indique-t-on, ont déclaré appuyer cette forme d'aide « pour garder ensemble la famille, protéger la mère et sauver les enfants » (Commission Montpetit, 1933, p. 35). Dans ce contexte, les femmes pauvres ne sont aidées qu'en autant qu'elles sont mère et l'enfant est la principale personne que la loi vise à secourir : « L'assistance aux mères nécessiteuses se rattache directement à la protection de l'enfance, en ce sens qu'elle apporte à la mère chargée d'une famille le moyen de garder ses enfants auprès d'elle et de les élever » (Commission Montpetit, 1933, p. 32).

Face à la protection de la famille et de l'enfance, l'intervention de l'État, au lieu d'être vue uniquement comme élément destructeur de la responsabilité individuelle et privée, acquiert une certaine légitimité : « (L'État) doit sauvegarder l'unité familiale et le premier point est de laisser les enfants au foyer si la mère (ou sa remplaçante) est capable d'en prendre soin, et de leur donner l'éducation requise. Il doit voir à ce qu'elle s'occupe de cette tâche dans la sécurité, avec les meilleures chances de réussite » (Laroche, 1950, p. 52). La présence des mères au foyer comme le moyen le plus sûr d'atteindre cet objectif rallie largement le soutien, comme le font valoir les dames de la Fédération Nationale St-Jean-Baptiste :

« La Pension aux Mères, telle qu'elle existe dans la plupart des pays latins et anglo-saxons, consiste à verser à la veuve, ayant charge de famille et n'ayant pas les moyens de faire vivre ses enfants, une somme suffisante pour qu'elle soit dispensée d'aller travailler au dehors et puisse élever ses enfants en restant à la maison. La mère dont le mari est invalide et incapable de travailler jouit du même privilège. Est-il besoin de démontrer l'excellence de cette législation et les avantages que le pays doit en retirer, puisque en maintenant le foyer intact, on place les enfants dans des conditions normales de développement, de santé, et de moralité. On sait les désordres qu'entraîne la désertion du foyer par la mère et les maux sans nombre qui en résultent. Le foyer est indispensable au bien-être de l'enfant et il est nécessaire à l'épouse. Il semble que tout le monde soit d'accord pour demander cette réforme et qu'il n'est pas besoin de la plaider » (LBP, 1931, p. 3).

Au moment où le gouvernement de Maurice Duplessis donne suite, avec cinq ans de retard, aux recommandations de la Commission Montpetit, il insiste lui aussi sur le rôle des femmes dans l'éducation des enfants, mais aussi sur la contribution à la société que ce travail représente :

« Ce n'est pas une loi d'assistance (...) mais une chose due aux mères pour le travail accompli et l'enrichissement de la province. Nous voulons payer des allocations maternelles pour conserver notre capital humain, pour conserver

dans les familles où le chef est parti le lien familial si essentiel pour l'éducation, pour la formation morale et spirituelle. Nous voulons que la mère reste au foyer pour garder et élever ses enfants au lieu de les disperser aux quatre coins de la province »⁸.

Dans le contexte de l'assistance aux mères nécessiteuses, le travail domestique des mères revêt la dimension d'une contribution des femmes à la citoyenneté. Aux députés qui s'élèvent contre les déboursés imposés par cette loi, le Premier ministre fait remarquer « que la pension accordée aux mères nécessiteuses n'est pas une dépense, mais un placement » (Laroche, 1950, p. 59). Dans l'esprit du législateur, indique B. Laroche (1950, p. 56-57), l'assistance aux mères nécessiteuses « a pour fin de permettre à toute mère qui en a les capacités morales et physiques d'élever ses enfants en les gardant avec elle et de faire le nécessaire pour qu'il deviennent de bons citoyens. (...) Pour l'État, c'est un placement en citoyenneté ». Comme la contribution sociale des femmes est reconnue explicitement, l'assistance, qui en est la contrepartie, s'apparente dès lors à un « droit » : le « travail de la mère pour tout ce qui touche l'éducation et l'entretien de ses enfants peut être à juste titre considéré comme la contribution active d'un citoyen dans la grande vie du pays et de la société, contribution qui lui confère des droits » (Laroche, 1950, p. 54). Il ressort aussi des débats parlementaires précédant l'adoption de la loi que « la très grande majorité des députés considère cette mesure comme une chose due ». À ce sujet, le ministre du Travail déclare : « Ce n'est pas une loi d'assistance publique, ni un mode de charité; ce n'est pas une pitance ni une aumône que l'on donne : c'est un droit que l'on concède »⁹. En 1950, commentant le changement d'attitude des mères pauvres au sujet de cette allocation, B. Laroche (1950, p. 83) écrit : « Au début les requérants assimilaient volontiers les allocations maternelles à l'aide apportée par la Société Saint-Vincent de Paul et plusieurs conservaieent leur comportement de "pauvres honteux" ou de fausse gêne. L'éducation est maintenant faite et les gens, suivant l'évolution amenée chez nous par les différentes mesures de sécurité sociale, surtout la notion de pension de vieillesse, se sont familiarisés avec l'idée de "pension" ».

Comme aux États-Unis et ailleurs au Canada, le test de revenu et la monoparentalité ne suffisent pas, à eux seuls, à conférer des droits aux mères pauvres. Ces dernières sont catégorisées en fonction d'un classement établi surtout sur la base de la situation du mari. Déjà, la Commission Montpetit avait établi des priorités quant aux catégories de mères qui devaient recevoir une aide de l'État. Tout d'abord, les mères nécessiteuses avaient été réparties en cinq catégories :

- les veuves chargées d'un ou de plusieurs enfants;
- les femmes dont le mari est aliéné;
- les femmes dont le mari est incapable de travailler par suite d'une maladie grave, incurable;
- les femmes que leurs maris ont abandonnées;
- les femmes dont le mari est en prison (Godbout, 1954, p. 124).

Ensuite, la Commission avait recommandé un ciblage précis de l'aide : « Après avoir étudié les problèmes propres à chaque catégorie et les ressources disponibles, la Commission des

assurances sociales vint à la conclusion que seules les trois premières catégories de mères nécessiteuses devront recevoir du secours » (Godbout, 1954, p. 125).

À sa création, en 1937, l'assistance aux mères nécessiteuses est accordée aux mères qui sont veuve ou épouse d'un mari interné (article 2b de la loi de 1937)¹⁰. De plus, seules sont aidées les femmes qui ont ou gardent au moins deux enfants n'ayant pas atteint l'âge de 16 ans. Selon les réponses fournies à l'Assemblée législative par le Premier ministre, ce sont des raisons financières qui font en sorte que les mères n'ayant qu'un seul enfant ne sont pas couvertes initialement (Laroche, 1950, p. 58). En 1939, on a cru préférable de devoir préciser le sens du mot enfant en ajoutant le mot « légitime » et ainsi faire en sorte que seuls les enfants « légitimes », c'est-à-dire nés de parents mariés, soient admissibles à une aide. En 1940, une nouvelle disposition stipulait explicitement que les femmes non mariées étaient exclues de l'application de la loi (Kaye-Russell, 1992, p. 8). Dès lors, de moins en moins de mères seules célibataires demandèrent l'assistance sociale, malgré leur situation de pauvreté (Kaye-Russell, 1992, p. 8). C'est aussi en 1940 que les mères n'ayant qu'un enfant deviennent admissibles à une aide¹¹, de même que celle dont le mari est absent, c'est-à-dire disparu sans laisser de trace (Laroche, 1950, p. 77). Les épouses ayant été abandonnées depuis au moins cinq ans sont désormais admissibles¹². Cette norme de cinq ans restera en vigueur jusqu'en 1947, année où elle est ramenée à 12 mois. En 1961, les femmes de prisonniers et les épouses abandonnées peuvent recevoir l'assistance de l'État après trois mois¹³ (Kaye-Russell, 1992, p. 8). Il faut attendre 1947 pour que la loi couvre l'enfant âgé de moins de 19 ans qui ne peut travailler en raison d'une incapacité physique ou mentale ainsi que la belle-fille ou le beau-fils qui est à la charge de la belle-mère (Laroche, 1950, p. 80). En 1950, les cas des « filles-mères » et des mères divorcées ou séparées ne sont pas encore acceptés dans la loi québécoise (Laroche, 1950, p. 82). Encore en 1958, la grande majorité des femmes recevant l'aide aux mères nécessiteuses sont des veuves (tableau 1) et font partie des cohortes d'âges les plus élevés (Kaye-Russell, 1992, p.9).

La Commission Montpetit avait aussi recommandé, à l'instar de ce qui existait dans les autres provinces canadiennes et aux États-Unis, que des conditions relatives au comportement de mérite des mères fassent partie intégrante de la preuve d'admissibilité de la requérante à l'allocation : « (t)oute mère nécessiteuse qui réclamera une allocation devra (...) (ê)tre de bonnes moeurs et capable d'élever ses enfants dans de bonnes conditions de moralité » (Commission Montpetit, 1933, p. 39). Parmi les preuves qui doivent accompagner une demande de prestations pour mère nécessiteuse figurent les « garanties raisonnables d'habileté à donner à ses enfants les soins d'une bonne mère » (article 3d), lesquelles « sont établies par au moins deux certificats, dont l'un donné par un membre d'une dénomination religieuse et l'autre par une personne désintéressée, non apparentée avec la requérante (article 12) » (Laroche, 1950, p. 68). Une enquête est menée chaque année pour vérifier si les conditions donnant droit à la prestation sont toujours réunies (article 18), afin surtout de contrôler et de prévenir la fraude (Laroche, 1950, p. 98). Dans la loi de 1947, les absences temporaires hors du foyer sont également contrôlées : « Lorsqu'une bénéficiaire ou l'un des enfants pour le soin desquels une allocation est payée doit s'absenter temporairement de son foyer, l'Office pourra continuer le paiement de l'allocation, pourvu qu'il soit établi, à sa satisfaction, que cette absence est nécessaire ou opportune (article 35) » (Laroche, 1950, p. 123). Ajoutons que dans les années 1950, Gonzalve Poulin (1955, p. 119)¹⁴ fait observer que la loi d'assistance

aux mères nécessiteuses « pourrait servir occasionnellement à la réhabilitation des filles-mères qui veulent et peuvent se charger de l'entretien de leur enfant ».

L'assistance aux mères nécessiteuses est également un outil de régulation de l'emploi des femmes, un moyen de contrôle de leur participation à la main-d'oeuvre. Les années 1930 et la crise qui sévit durant cette période sont une période de ressac pour les femmes en emploi. Plusieurs moyens sont mis en oeuvre pour éloigner les mères du travail salarié, en tentant, notamment, de renforcer leur attachement au foyer. La Commission Montpetit, dans son analyse des questions portant sur « le travail féminin », thème apparaissant sous ce titre dans la section du rapport traitant des « causes de chômage », indique que « (l)es témoignages, en général, sont peu favorables au travail de la mère chargée de famille, dans l'industrie ». Pourtant, durant cette période, de nombreuses femmes devaient trouver le moyen de gagner un revenu, étant devenues soutien de famille par suite du chômage de leur conjoint (Scharf, 1980).

Même si la contribution des mères au foyer est présentée comme l'alternative à l'emploi, les femmes ont le droit de suppléer à leur prestation, dont le montant ne suffit pas à assurer la subsistance de la famille, par des gains salariaux tirés d'un travail à temps partiel. Ainsi, la prestataire peut toucher un revenu annuel net de 300 dollars sans que sa prestation ne soit réduite (Laroche, 1950, p. 75). Toutefois, la requérante ne peut jamais « accepter d'emploi préjudiciable à l'éducation et à l'entretien de ses enfants » (Hamelin, 1952, p. 54). Dans une enquête menée au début des années 1950 sur 80 familles résidant à Québec, Claude Hamelin rapporte que 23 des 75 mères travaillaient à l'extérieur du foyer ou à la maison (Hamelin, 1952, p. 74). De plus, plusieurs familles plaçaient leurs enfants en institution; dans la plupart des cas, les placements étaient le fait de familles où la mère travaillait à l'extérieur du foyer (Hamelin, 1952, p. 75).

Au début des années 1950, l'importance de la stabilité de la famille et de sa préservation est encore affirmée haut et fort au Québec. Il en va de même de la responsabilité individuelle d'assumer sa propre subsistance, comme en font foi les propos suivants : « Le premier devoir des citoyens sur ce plan (d'assurer la sécurité d'un pays) est d'assumer la pleine responsabilité de leur vie, de pourvoir eux-mêmes, par leur travail, à leur subsistance et à la subsistance de ceux qui dépendent d'eux. (...) Il est donc de tout intérêt que la famille prépare à la société ces légions de citoyens fidèles et dévoués, qui seront ses défenseurs les plus intrépides (...) » (Hamelin, 1952, p. 18-19). Ainsi sont déterminés deux types de contribution, deux ordres de « devoirs du citoyen », dont la délimitation épouse les contours de la division du travail entre les sexes dans la société, et que d'aucuns, d'ailleurs, aimeraient voir reconnus une fois pour toutes :

(...) s'il n'est pas possible de rendre contributoire (*sic*) les allocations aux mères, ne pourrait-on faire un travail d'interprétation afin de changer quelque chose à la mentalité des bénéficiaires et de la population en général? (...) la mère qui élève bien ses enfants joue son rôle normal dans la société et apporte sa part active comme le fait le manoeuvre, l'ouvrier, l'agriculteur, dans un domaine différent. Si tout cela était nettement compris, on perdrait peu à peu cette idée de secours, de gratuité ou de pension, pour donner à la

chose sa vraie place dans la distribution du travail et du revenu. Il n'y aurait pas plus de revendicateurs, pas plus de dépendants, au contraire! mais la question serait envisagée sous son angle véritable. Inutile de préciser que nous parlons des mères qui n'ont pas le soutien d'un mari, et qui, sans l'intervention de l'État, n'auraient pas les ressources indispensables pour s'acquitter de leurs obligations » (Laroche, 1950, p. 99).

L'« aide liée » : formes contemporaines

À la fin des années 1980, le chômage chronique qui sévit au Canada, mais surtout au Québec, mène au renversement du profil des prestataires du régime d'aide sociale : désormais, les pauvres « aptes au travail » sont fortement majoritaires. Ce constat portant sur l'employabilité des prestataires est à la base des réformes qui transformeront ensuite graduellement la relation assistancielle en nouvelle relation de réciprocité, introduisant ainsi les formes contemporaines de la contrepartie entre les pauvres et l'État. Cette transformation s'effectue principalement à partir de la réforme de 1988-1989, pour se prolonger ensuite avec la réforme de 1998, dont les premiers jalons sont posés dès 1995.

La dualisation du système assistanciel

Environ 20 ans après l'unification du système, le gouvernement québécois remanie le système d'assistance sociale en raison principalement de la progression du chômage et des changements de l'assurance-chômage. La réforme de l'assistance, engagée avec la *Loi sur la sécurité du revenu* adoptée le 14 décembre 1988¹⁵, représente un changement de cap radical dans la gestion des sans-emploi. À partir de ce moment, les questions d'employabilité et d'incitation au travail, qui ont toujours été au fondement des politiques d'assistance sociale, prennent le devant de la scène. En filigrane, on voit aussi réapparaître une conception individualiste des problèmes d'emploi et le thème très controversé du chômage volontaire.

Pour une politique de sécurité du revenu

La réforme du programme de l'aide sociale du Québec est présentée en décembre 1987 dans un document d'orientation intitulé *Pour une politique de sécurité du revenu*. Le thème de l'incitation au travail occupe une place préminente dans cet énoncé de politique, où il est également question de rationaliser le système d'assistance sociale par « une politique active ».

Ainsi, outre la très forte hausse des effectifs de l'aide sociale¹⁶, on s'inquiète, « fait beaucoup plus important », de ce que les caractéristiques des bénéficiaires ont complètement changé. En effet, en une quinzaine d'années, le rapport existant entre les « aptes au travail » et les « inaptes au travail » s'est complètement inversé : lors de la création du programme, ces derniers représentaient 63,9 p. 100 de la population allocataire, alors que ce sont aujourd'hui les personnes « aptes au travail » qui en forment presque les trois quarts (73,4 p. 100). En outre, cette « clientèle » est de plus en plus composée de personnes seules et de jeunes. On estime que le programme de l'aide sociale est « largement dépassé et inadéquat » parce qu'il est inadapté aux besoins des chômeurs de courte durée et « dont l'employabilité présente souvent de fortes lacunes » (MMSR, 1987, p. 5). L'augmentation du coût du programme est une autre préoccupation importante¹⁷. On reconnaît que ces problèmes proviennent surtout du

contexte économique et du chômage élevé. La révision du programme d'assurance-chômage, affirme-t-on aussi, a aussi joué un « rôle significatif » dans la hausse du nombre d'allocataires (MMSR, 1987, p. 11). Comme autre facteur explicatif, on invoque des « changements de mentalité, relativement à certaines valeurs fondamentales telles que le mariage et la famille ». En effet, la cellule familiale s'est fragilisée. Toutefois, le sens de la responsabilité s'est aussi affaibli :

« Ces changements ont également affecté la conception que nous avons du travail et des responsabilités individuelles et familiales. Le chômage est maintenant chose courante et le fait de percevoir des prestations d'assurance-chômage ou toute autre forme d'aide sociale n'a peut-être plus la même connotation péjorative qui incitait autrefois les travailleurs à se chercher un emploi. Les modifications aux rôles de la famille et de l'État ont pu favoriser l'effritement des notions traditionnelles de responsabilité familiale ou sociale » (MMSR, 1987, p. 11).

Il est proposé que le régime d'assistance sociale québécois soit structuré selon l'aptitude au travail. Autrement dit, la réforme est entièrement axée sur la notion d'employabilité, c'est-à-dire sur la distinction jugée essentielle par le gouvernement entre les « pauvres aptes au travail » et les « pauvres inaptes au travail »¹⁸ :

« Il semble évident que les personnes qui, pour des raisons de santé, sont incapables de travailler et dépendent en totalité des prestations d'aide sociale pour subvenir à leurs besoins ne devraient pas être traitées de la même façon que celles qui sont aptes à travailler et qui peuvent exécuter des tâches rémunératrices en attendant une réintégration définitive au marché du travail » (MMSR, 1987, p. 12).

Deux nouveaux programmes sont créés pour traiter distinctement les deux catégories de prestataires : le programme Actions positives pour le travail et l'emploi (APTE), pour les personnes « aptes au travail », et le programme Soutien financier, pour les autres¹⁹. De plus, un programme existant est modifié avec l'adoption du Programme d'aide aux parents pour leurs revenus de travail (APPORT), qui supplémente les revenus des salariés faiblement rémunérés ayant au moins un enfant à charge²⁰. Selon la loi, tous les prestataires sont présumés employables et disponibles pour occuper un emploi, à moins que l'inverse ne soit démontré. Les prestataires sont donc d'emblée inscrits au programme APTE, dont l'objectif est « d'offrir un meilleur soutien aux personnes déterminées à retourner au travail et des mesures de perfectionnement à celles qui désirent améliorer leur employabilité » (MMSR, 1987, p. 23). L'amélioration de l'employabilité passe par différentes mesures, comme des programmes de rattrapage scolaire ou de formation, des stages ou des expériences en milieu de travail ainsi que le service communautaire. Ainsi sont étendues à l'ensemble des groupes des mesures qui avaient été créées, auparavant, à titre expérimental à l'intention des jeunes chômeurs.

La réforme a des effets opposés, selon la catégorie de pauvres concernée. Elle améliore la situation des personnes « inemployables » et détériore celle des autres (à l'exception des jeunes âgés de 18 à 30 ans) en diminuant l'aide directe qui leur est versée. Dans le cadre du

programme APTE, la *disponibilité* et la *participation effective* aux mesures d'intégration professionnelle sont les critères servant à déterminer le niveau de l'aide accordée. En effet, quatre catégories établies selon ces critères sont créées; elles correspondent à des barèmes et à des exemptions au titre des revenus de travail différenciés (tableau 11). Ceux et celles qui refusent d'inscrire leur action dans la perspective du « développement de l'employabilité » sont fortement pénalisés, l'écart entre leur prestation et celle qui est versée aux personnes participantes atteignant presque, dans le cas d'une personne seule, le quart du montant de l'aide reçue. Par ailleurs, si on compare le traitement accordé aux prestataires (de 30 ans et plus) en vertu de cette réforme à celui que leur réservait le système antérieur, on remarque qu'en général, sauf pour ce qui est des personnes participant effectivement à des mesures, la protection est moindre. Ainsi, une personne seule, recevant 503 dollars en 1989 (système existant indexé pour 1989) touche, après la réforme, 420 dollars, 460 dollars ou 520 dollars, selon qu'elle est classée comme étant « admissible », « non-disponible » ou « participante ». Une mère responsable de famille monoparentale ayant un enfant à charge, ayant droit à 684 dollars en 1989, reçoit, quant à elle, 620 dollars, 660 dollars et 720 dollars dans les mêmes cas. Quand on examine ensuite l'évolution des barèmes d'aide sociale de 1988 à 1996 pour les divers types de ménage, il en ressort une grande inégalité de traitement entre les catégories de prestataires (tableau 13). Cette structure de barème vise à inciter les prestataires à se porter volontaires à une mesure « active » ou à intensifier leur recherche d'emploi. Cet objectif est, dans une certaine mesure, contradictoire avec celui de la réduction des coûts puisque, selon le scénario retenu, l'impact financier du programme APTE va d'une économie de 145 millions de dollars (situation où 25 p. 100 des personnes « employables » participent aux mesures) à des déboursés additionnels de 55 millions de dollars (participation de 50 p. 100), cela relativement au coût annuel du système existant en 1987 de 1,9 milliard de dollars (MMSR, 1987, p. 33). Comparativement aux barèmes réservés aux personnes « aptes au travail », le traitement des personnes « inaptées au travail » est très avantageux, équivalant par exemple, pour une famille monoparentale, à une hausse d'une centaine de dollars par mois (tableau 12). Enfin, si la réforme met fin à l'ancienne discrimination fondée sur l'âge²¹, elle maintient une différence de traitement fondée sur ce critère. En effet, le principe de la « contribution parentale » est introduit, selon lequel tout adulte ne remplissant pas certaines conditions énoncées par la loi est réputé recevoir une aide de ses parents. Cette disposition a pour effet de supprimer l'admissibilité à l'assistance de nombreuses personnes ou de réduire le montant de leur prestation.

Une résistance organisée

Ce projet de loi suscite une large mobilisation parmi les groupes. Dès sa parution, l'énoncé de politique du gouvernement provoque un mouvement de désapprobation, dont l'ampleur se manifeste clairement durant les audiences de la Commission parlementaire chargée de sonder l'opinion des groupes concernés. Les pressions persisteront longtemps par la suite, sans que l'essentiel du projet ne soit modifié.

Les critiques des groupes de pression sont assez semblables. On reproche surtout au gouvernement, outre la complexité du nouveau système²², de se tromper de cible en parlant d'incitation au travail plutôt que de pénurie d'emploi. Les pauvres sont rendus responsables d'une situation de nature structurelle. Le raisonnement sur lequel s'appuie le gouvernement pour diminuer l'aide accordée aux personnes « aptes au travail » est basé sur une pure

présomption : l'on prend pour acquis que la baisse de la prestation est compensée par l'obtention d'un gain d'emploi, ce qui signifie que des gains fictifs sont considérés comme des gains réels :

« Quelle est la variable qui (...) détermine la possibilité d'avoir un revenu d'emploi? Une pure potentialité : la capacité de travailler. De cet élément purement hypothétique, on infère ainsi la réalisation d'un gain. Entre les deux, on a oublié l'étape bien concrète que nous impose la réalité, c'est-à-dire **l'incontournable nécessité d'obtenir un emploi**. En évitant de poser cette étape, celle où, pour un individu, se pose l'éventualité de ne pas être embauché, faute d'emplois, on en vient aisément à croire qu'elle ne se pose pas » (CSN, 1988, p. 16-17).

De nombreux groupes s'opposent aussi à la catégorisation des prestataires en fonction du critère d'aptitude au travail. Cette pratique rappelle, soutient-on, l'époque des régimes catégoriels et l'ancienne notion de charité publique que l'on croyait révolue en matière de politiques sociales. L'on ajoute que la modulation de l'aide selon la distinction nécessairement arbitraire s'établissant entre prestataires « aptes au travail » et prestataires « inaptes au travail » contrevient directement au principe établi dans le Rapport Boucher du droit à l'assistance, en vertu duquel l'origine du besoin ne doit pas interférer avec le niveau de l'aide consentie (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 190). Le principe de justice sociale est donc, selon les groupes, principalement mis en cause :

« La réforme vise à faire le tri entre deux catégories de “pauvres”. D'une part, elle récompense les “bons pauvres”, ceux qui ne peuvent ou ne pourront jamais travailler à cause d'un handicap physique ou mental grave. D'autre part, elle pénalise ceux que l'on qualifie de “mauvais pauvres”, ceux qui pourraient travailler, qui profitent du système et qu'il faut retourner à l'ouvrage » (FTQ, 1988, p. 21).

Les groupes s'opposent au caractère obligatoire des mesures de « développement de l'employabilité ». On craint que ces mesures ne soient pas offertes en quantité suffisante, qu'elles ne soient pas adaptées aux besoins des personnes, mais aux exigences des entreprises, et qu'elles ne permettent pas d'accéder à l'emploi. On déplore l'absence d'évaluation systématique des mesures antérieures. Les stages en milieu de travail inquiètent particulièrement le mouvement syndical qui y voit le risque d'une précarisation accrue de l'emploi. Le statut « hors-norme » des prestataires stagiaires en inquiète plus d'un, car ceux-ci ne sont pas couverts par la législation du travail qui protège l'ensemble de la main-d'oeuvre²³. L'introduction du principe de l'obligation alimentaire parentale est aussi dénoncé comme étant un retour aux valeurs traditionnelles. Cette situation est discriminatoire pour les jeunes, mais aussi pour les femmes, qui supportent de façon disproportionnée les responsabilités familiales. En outre, la surreprésentation des femmes parmi les effectifs de l'aide sociale en fait déjà les premières victimes de cette réforme²⁴.

Au delà des critiques présentées en commission parlementaire, plusieurs analystes des politiques sociales canadiennes ont exprimé leur désaccord face à cette réforme. Établissant une comparaison avec l'Ontario, Luc Thériault et Yves Vaillancourt (1991, p. 190) affirment

que le « modèle ontarien de réforme de l'aide sociale esquissé dans les rapports Transitions et Relance²⁵ se démarque au départ du modèle résiduel » de réforme que l'on retrouve dans les années 1980 dans des provinces comme la Saskatchewan, la Colombie-Britannique et le Québec. Selon eux, la réforme de l'aide sociale québécoise s'apparente à un mouvement de « recatégorisation », qui renvoie à la distinction entre « pauvres méritants » et « pauvres non méritants » (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 190n). L'approche du gouvernement québécois est, de leur point de vue, « coercitive et policière », misant sur des mécanismes de contrôle de type punitif pour retourner les assistés sociaux au travail. On ne fait pas appel non plus, selon eux, aux assistés sociaux et à la collectivité dans la conception, la gestion et l'évaluation des programmes (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 190). D'autres auteurs insistent plus spécifiquement sur le fait que la réforme québécoise renoue avec la tradition « élizabéthaine » des lois sur les pauvres (Shragge, 1988).

La réforme québécoise est associée directement au *workfare* (Deniger, 1991; Shragge, 1988, 1990). Ainsi, pour Marc-André Deniger (1993, p. 38), le Québec a fait le « choix du *workfare* comme orientation fondatrice du nouveau régime de sécurité du revenu ». Le changement effectué représente le « passage du “welfare” au “workfare”, qui évoque « les profondes transformations des orientations et des règles des programmes d'assistance sociale » actuelles. Cette politique, selon lui, assortit « la sécurité du revenu à l'obligation de travailler » et structure « un dispositif de gestion de l'exclusion du travail qui, en créant une hiérarchie des statuts des différents groupes sociaux marginalisés par le chômage (“gagne-petit, chômeurs réguliers, assistés sociaux aptes au travail, assistés sociaux inaptes au travail”) constitue une sorte d'antichambre du marché du travail où sont confinés – à des degrés variables – les exclus du travail salarié » (Deniger, 1991, p. 9). De plus, il voit dans la réforme québécoise une « bureaucratisation accrue du système d'assistance sociale, l'érosion des droits et libertés individuels et collectifs et la réduction des dépenses sociales ». Il s'agit d'une réforme « reagannienne et punitive », affirme, de son côté, Denis Fortin (1990, p. 162). Ensuite, la notion d'employabilité mise de l'avant par la réforme, évoque, pour de nombreux analystes, une lecture du problème de la pauvreté trop axée sur les carences personnelles des pauvres. « L'objectif d'intégration au travail de ces mesures (d'employabilité de la Loi 37) reposait presque entièrement sur les épaules des personnes », affirment ainsi C. Bouchard, V. Labrie et A. Noël (1996, p. 53).

D'autres critiques sont venues s'ajouter par la suite, alors que de nombreux problèmes de mise en oeuvre faisaient surface. Parmi ces derniers, mentionnons un problème central sur lequel nous ne saurions trop insister, l'insuffisance des mesures offertes aux prestataires²⁶, mais aussi les pratiques d'écémage adoptées par les agents de l'aide sociale²⁷, le manque de transparence du système, le fait que l'on mette « l'accent sur les incitations financières et les contrôles » au lieu de miser sur les « motivations intrinsèques des individus » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 79-80). L'insuffisance des moyens demeure, pour plusieurs observateurs, l'écueil premier sur lequel a buté la réforme : « Gérer au moindre coût, la population hors-travail, tout en laissant croire que cette gestion vise une véritable réinsertion sociale et professionnelle – voilà ce qu'est la réforme mise en place en 1989 par le biais de la *Loi sur la sécurité du revenu* » (McAll, White *et al.*, 1996, p. xi).

La dernière réforme de la politique d'assistance sociale québécoise

La réforme récente des politiques d'assistance sociale a été impulsée par l'adoption, le 19 juin 1998, de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*. Celle-ci est l'aboutissement d'une longue suite d'événements amorcés en 1995. Durant environ trois ans donc, ce sont réflexions, projets, consultations, hésitations et divisions qui marquent l'histoire québécois de la politique d'assistance sociale.

Le Comité externe de réforme de la Sécurité du revenu

En mai 1995, le gouvernement crée un Comité externe de réforme de la Sécurité du revenu, dont le mandat est de proposer une réforme globale de la sécurité du revenu, en tenant compte des objectifs suivants : mieux responsabiliser les individus et les collectivités, mieux aider les prestataires à s'intégrer en emploi, simplifier le régime, harmoniser les diverses formes de sécurité du revenu entre elles et avec la fiscalité, établir « un contrat de solidarité sociale fondé sur un juste équilibre entre les responsabilités respectives de l'État, des individus et de la société », lutter plus efficacement « contre la pauvreté, la dépendance sociale et le travail au noir », favoriser l'équité entre les contribuables et les prestataires et, finalement, respecter la contrainte financière du gouvernement (Fortin, Séguin, 1996, p. 5). Ce Comité est co-présidé par Camil Bouchard et Pierre Fortin²⁸. Au printemps 1996, deux rapports différents sont déposés. De profonds désaccords ont mené à l'implosion du Comité, dont les membres partageaient aussi de nombreuses positions. La question de l'obligation de participation aux programmes pour les jeunes n'est pas la principale divergence mais, néanmoins, l'une de celles ayant opposé les membres du Comité. Ces rapports s'élaborent selon des axes de réflexion différents.

Le rapport Bouchard, Labrie, Noël développe surtout une argumentation en termes de droits sociaux. Les auteurs sont préoccupés, notamment, par la stigmatisation que subissent les prestataires et proposent la disparition du statut de prestataires et des catégories qui y sont rattachées (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 38). L'analyse est axée sur l'exclusion et la pauvreté. Il importe, fait-on valoir, de ne pas diminuer les prestations, de « mettre la personne au centre du processus », de décentraliser et de démocratiser le système. Ainsi, on insiste sur la participation des usagers à la planification et à la mise en oeuvre de leur insertion sociale et professionnelle, ou de « passer de la notion d'employabilité à un système de parcours vers l'emploi », ce qui consiste à mettre l'accent, non plus sur les carences individuelles des personnes, mais plutôt sur la qualité de l'accompagnement qui leur est offert dans la démarche d'insertion (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. IV). À cet égard, les auteurs s'inscrivent explicitement dans la perspective de l'affirmation des droits sociaux héritée de la démarche française. Ainsi, affirment-ils, en reconnaissant à chaque personne le droit de construire un parcours vers l'emploi personnalisé :

« nous inscrivons un nouveau droit à l'intérieur de la sécurité du revenu, le droit à l'intégration sociale et économique. En reconnaissant ce droit, comme la France l'a fait avec le Revenu minimum d'insertion, le Québec s'engagerait à ouvrir des avenues aux personnes les plus démunies, avenues débouchant autant que possible, mais pas toujours, sur l'intégration au marché du travail » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 115).

La balance des droits et des devoirs est un thème important du rapport. Dans la perspective d'ensemble d'un projet de société pour le Québec, les auteurs s'interrogent sur le poids à accorder « à la responsabilité individuelle, à la responsabilité collective, à la solidarité » dans l'aménagement du régime. On mise sur la contribution de l'État, mais aussi du milieu, dans la lutte contre l'exclusion : les devoirs sont associés à l'ensemble des intervenants, le secteur communautaire occupant, dans ce contexte, un rôle de premier plan. Comme dans le rapport de P. Fortin et F. Séguin, la création de Centres locaux de l'emploi (CLE) est proposée. Ceux-ci devraient compter des Comités d'usagers afin, notamment, de protéger les droits des prestataires (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 34). Les membres du Comité s'objectent également à l'imposition du travail en échange de l'aide sociale. Cela est inéquitable, estiment-ils, car « travailler coûte cher » et si on compense ces coûts additionnels par une allocation spécifique, on risque de créer un « marché du travail parallèle, où les lois et normes régulières ne s'appliquent pas ». En outre, la mise au travail d'un nombre important d'individus est jugée irréaliste, parce que trop coûteuse (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 104-105). L'approche volontaire de la participation aux programmes est posée comme principe général de l'intervention publique en matière de « parcours vers l'emploi ». Les trajectoires des prestataires dans les parcours doivent être cohérentes, continues et progressives tout en étant établies en fonction des besoins spécifiques de ces derniers (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 84). L'approche volontaire est, dans ce cadre, essentielle, résumant la conception des membres du Comité de la réciprocité assistancielle :

« Le principe de la démarche personnelle et volontaire implique pour sa part qu'un parcours cohérent vers l'emploi ne peut être défini que par la personne concernée, sur une base volontaire. On peut possiblement amener certaines personnes à apprendre et à progresser par la contrainte. Mais on peut difficilement amener les gens à reprendre confiance en eux, à se projeter positivement dans l'avenir et à se prendre en main si on ne les laisse pas faire des choix et assumer des responsabilités (...) il ne faut jamais perdre de vue l'importance de l'autonomie, qui commence forcément avec la définition d'un parcours personnel » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 85).

Prenant modèle sur l'expérience du Danemark, le Comité propose l'adoption d'un plan d'insertion sociale et professionnelle, qui « devrait être défini conjointement par la personne et son conseiller » et « donner lieu à une entente signée » de façon volontaire et engageant les deux parties (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 86). L'article 1 de la loi sur le RMI en France est rapporté au sujet de l'obligation de la collectivité de proposer des options aux sans-emploi (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 82). Le Comité externe recommande ainsi « que le gouvernement québécois reconnaisse la dimension éminemment collective et sociale de l'insertion sociale et professionnelle, et qu'il s'engage à offrir des options réalistes et à appuyer les démarches des personnes dans leur parcours vers l'emploi » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 83).

Pour les jeunes de moins de 25 ans, les auteurs proposent « la mise à condition d'une partie de la prestation (2 000 \$) contre participation à un plan d'insertion ». Une telle disposition, reconnaissent-ils, « représente en soi un accroc à une règle historique qui a prévalu jusqu'à maintenant dans l'offre de dernier recours au Québec : le caractère inconditionnel de l'aide.

Cet accroc ne peut se justifier autrement que par un investissement public plus grand envers les jeunes adultes, ce à quoi la société québécoise est conviée dans ce rapport » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 158). Tout en proposant un traitement différencié pour les jeunes adultes, les membres du Comité entendent se démarquer de la position développée par P. Fortin et F. Séguin : « pour les jeunes adultes, nous adoptons une approche de la confiance plutôt que de la méfiance » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. III) :

« Nous trouvons extrêmement important de donner clairement le signal à l'ensemble de la communauté que l'approche avec les jeunes ne doit pas en être une de "serrage d'ouïes" ou de "serrage de vis"! Nos propositions reposent sur la confiance d'une société envers ses jeunes et non sur la méfiance. (...) Il faut d'abord leur donner leur chance et éviter de les aplâtrer par une morale de l'effort qui ne repose en fin de compte que sur une approche du blâme et de la punition » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 157).

Le principe de réciprocité entre les pauvres et l'État est posé clairement comme étant à la base d'une « nouvelle approche d'accompagnement des jeunes » : « la prestation accordée aux jeunes adultes doit reposer sur une obligation réciproque jeunes-État dans le cadre d'une entente formelle qui définit un Plan d'insertion sociale et professionnelle » (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 156). Cependant, l'accent est surtout mis sur l'obligation de moyens de la part de l'État, dont la réalisation effective doit précéder l'imposition de nouvelles obligations pour les jeunes (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 156-157). Selon A. Noël, ce n'est pas tant l'existence de la contrepartie qui importe, ce sont plutôt « les conditions qui puissent rendre ce contrat et cette contrepartie équitables et démocratiques ». La « contrepartie solidaire », qui s'oppose à la « contrepartie individualisée », est, selon l'auteur, celle dans laquelle « l'implication sera négociée sur une base collective, et engagera l'État autant que la personne » (Noël, 1996, p. 118).

De leur côté, Pierre Fortin et Francine Séguin présentent, dans leur rapport, une stratégie reposant sur un ensemble de mesures couvrant à la fois « l'offre et la demande d'emplois » (Fortin, Séguin, 1996, p. 128). Ceux-ci sont préoccupés par la croissance de la population prestataire de l'aide sociale et les coûts qu'elle engendre. Le problème du chômage et ses causes — surtout l'orientation des réformes adoptées en matière d'assurance-chômage et la politique monétaire restrictive adoptée par la Banque du Canada — sont examinés. La pauvreté intergénérationnelle, le décrochage scolaire, la désincitation à l'emploi, la fraude à l'aide sociale, sont, entre autres, les questions que ce sous-comité identifie comme étant des problèmes importants, auxquels il est urgent d'apporter des correctifs (Fortin, Séguin, 1996, p. 6).

Au niveau de l'établissement des barèmes d'aide sociale, les auteurs recommandent au gouvernement de maintenir sa politique de modération et de stabilité, mais de changer la structure des barèmes. Ils suggèrent ainsi de réduire les « barèmes pour les prestataires capables de travailler »²⁹ et d'augmenter de 6 p. 100 les barèmes des personnes « souffrant de contraintes sévères à l'emploi » (Fortin, Séguin, 1996, p. 127). P. Fortin et F. Séguin

préconisent également une politique de l'emploi, passant notamment par l'aide aux entreprises. Ils recommandent qu'une « bonne partie » des économies générées à court terme par les mesures proposées (évaluées à 129 millions de dollars) soit réinvestie dans l'augmentation du nombre d'agents d'aide sociale, leur formation, des mesures actives et de création d'emploi, des services de garde, etc.

Au chapitre de la réciprocité, les auteurs défendent fermement le principe de l'obligation des prestataires de participer à des mesures menant à l'emploi, mais aussi celui de l'obligation de l'État de fournir des moyens nécessaires à cette fin. Ainsi, ils recommandent de :

« Renforcer l'obligation mutuelle d'une part, des prestataires de la sécurité du revenu aptes au travail à employer le temps passé à l'aide sociale pour améliorer leur capacité de bien s'intégrer au marché du travail et d'autre part, de l'État à leur en fournir les moyens adéquats. Le droit à la prestation d'aide sociale entraîne à nos yeux l'obligation incontournable de chercher activement du travail ou de participer à un programme de préparation ou d'intégration à l'emploi. Ce principe (...) devra s'appliquer à tous les prestataires. Mais il devra s'appliquer avec une force particulière aux jeunes prestataires de 18 à 24 ans, qui entrent dans une phase particulièrement importante de leur intégration à la vie active. Il devra en même temps contraindre l'État à fournir un éventail d'activités de préparation et d'intégration en emploi dont la qualité et l'efficacité ne feront aucun doute » (Fortin, Séguin, 1996, p. 36).

Les auteurs font aussi valoir le besoin de multiplier les contrôles de détection de la fraude, de resserrer les critères de vie maritale et de mieux vérifier l'effort d'emploi des requérants à l'aide sociale. Une stratégie de réduction de la pauvreté, pour les personnes n'ayant aucune contrainte à l'emploi, doit, selon eux, être centrée sur le renforcement du lien entre la sécurité du revenu et l'emploi. Pour ce faire, deux conditions sont essentielles : d'une part, mieux vérifier les efforts des requérants à l'aide sociale et les aider à développer et à intensifier ces efforts, si nécessaire, d'autre part, améliorer la capacité des prestataires à occuper un emploi et « l'intérêt financier à s'en trouver un » (Fortin, Séguin, 1996, p. 7).

P. Fortin et F. Séguin privilégient le renforcement des obligations d'intégration en emploi pour les prestataires de tous les âges, mais surtout pour les jeunes (18 à 24 ans), pour lesquels « l'accompagnement et l'encadrement doivent être particulièrement importants » (Fortin, Séguin, 1996, p. 67). Dès l'entrée d'un jeune dans le système, on doit par exemple, s'assurer qu'il « a consacré des efforts réels à la recherche d'un emploi ou à sa préparation à l'emploi ». Si « le verdict est négatif, on peut encore lui accorder la prestation d'aide sociale mais à la condition expresse qu'il s'engage dans un programme intensif de préparation à l'emploi ». La *formule de droits et de devoirs* qui, selon P. Fortin et F. Séguin, devrait réguler la relation assistancielle entre les jeunes et l'État, est la mieux exprimée par le passage suivant :

« Le refus du jeune de s'engager dans un tel programme entraînera son exclusion de l'aide sociale. Par contre l'acceptation du jeune de s'engager entraînera l'obligation stricte de l'État de lui offrir des services et des

activités qui atteignent vraiment l'objectif visé d'insertion dans la vie active. Il s'agira d'un véritable contrat d'insertion sociale et professionnelle, qui sera aussi exigeant pour l'État que pour le jeune lui-même » (Fortin, Séguin, 1996, p. 67).

Les familles monoparentales forment un groupe particulier et leur pauvreté est très préoccupante, selon les auteurs. Toutefois, jugent-ils, l'approche actuelle développée à leur endroit dans le système d'assistance sociale est « beaucoup trop passive » :

« Notre régime donne en effet le signal aux chefs de familles monoparentales qu'ils peuvent demeurer à l'aide sociale pendant les six années qui suivent la naissance d'un enfant, tout en étant exemptés de toute participation à une démarche active de préparation et d'intégration en emploi et en recevant un supplément annuel de non-disponibilité de 1 200 \$ en plus des 1 500 \$ de base pour les besoins essentiels de l'enfant » (Fortin, Séguin, 1996, p. 62).

Pour des raisons d'incitation au travail et d'équité avec les salariés à bas revenu, ils recommandent l'instauration d'une allocation sélective annuelle de 1 300 dollars pour toutes les familles monoparentales à revenu modeste³⁰. De plus, le barème de non-disponibilité pour charges familiales à l'aide sociale devrait « logiquement », selon eux, être supprimé, advenant l'instauration d'une allocation unifiée pour enfants³¹. Les fonds ainsi économisés devraient être investis dans des mesures actives, afin de favoriser l'intégration en emploi des mères seules. Conditionnellement à la participation des mères à une démarche active, un supplément pourrait aussi leur être octroyé pour faire en sorte que « le traitement de la période de 14 mois entourant la maternité soit semblable à celui que prévoit la loi fédérale pour les travailleuses inscrites à l'assurance chômage »³². Enfin, on recommande l'application « à tous les citoyens » de la perception automatique des pensions alimentaires. En somme, la société doit se préoccuper d'abord et avant tout d'intégrer en emploi ce groupe de la population :

« L'objectif que nous devons ici poursuivre comme société est d'aider les familles monoparentales à sortir de la pauvreté et à acquérir leur autonomie financière en s'intégrant à l'emploi. Ces familles ont également la responsabilité de l'éducation d'une fraction disproportionnée des enfants pauvres d'aujourd'hui, que nous ne voulons pas voir dans la pauvreté demain (Fortin, Séguin, 1996, p. 61).

On peut considérer que ces deux rapports, avec leur orientation différente face à l'obligation de participation aux mesures d'intégration en emploi, expriment deux tendances bien présentes au Québec : l'une plus progressiste, axée prioritairement sur les droits des pauvres, l'autre plus libérale, axée prioritairement sur leurs devoirs, mais reconnaissant également les obligations de l'État. Cette divergence d'approche peut être vue comme l'expression de l'ambivalence qui caractérise la société québécoise au sujet du traitement des pauvres par la collectivité.

Le Livre vert sur la réforme de la sécurité du revenu

À la fin de 1996, le gouvernement dépose un document de consultation sur la réforme de l'aide sociale, intitulé *La réforme de la sécurité du revenu. Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi* (MSR, 1996). Ce Livre vert trace les grandes orientations de la nouvelle politique gouvernementale dans le domaine de l'assistance sociale au Québec. La logique de réciprocité est au coeur de la démarche qu'entendent privilégier les pouvoirs publics :

« Tout en préservant les valeurs de solidarité, de justice et d'équité qui sous-tendent le régime actuel, le nouveau régime entend établir un contrat de réciprocité qui repose sur un rapport ouvert, démocratique et solidaire entre l'individu, l'État, les partenaires du marché du travail et les collectivités » (MSR, 1996, p. 7).

Plusieurs changements majeurs sont annoncés dans ce document, qui reprend d'ailleurs certaines des recommandations des deux sous-comités externes. Parmi ceux-ci, on compte l'adoption d'un guichet unique mettant fin à la séparation, au sein des politiques de main-d'oeuvre, entre les chômeurs touchant l'assurance-chômage et ceux touchant l'assistance sociale, l'adhésion au « principe de l'intégration » des « mesures passives de soutien du revenu et des mesures actives d'aide à l'emploi », le renforcement de la « politique active du marché du travail » et de son articulation avec le « développement local », la mise en place des centres locaux pour l'emploi et la création de l'allocation unifiée pour enfants.

Au chapitre de la relation de réciprocité entre les prestataires « aptes au travail »³³ et l'État, plusieurs points ressortent du Livre vert. Pour ce qui est, tout d'abord, des prestataires, on propose d'élargir la « notion d'employabilité » par la mise en place de parcours vers l'emploi (MSR, 1996, p. 13), d'abaisser de six à deux ans l'âge de l'enfant donnant droit à l'allocation supplémentaire « pour contraintes temporaires à l'emploi » (qui remplace l'allocation de non-disponibilité)³⁴, d'obliger « toute personne inscrite à l'aide, à l'exception de celles qui ont des contraintes à l'emploi », à « entreprendre une démarche individuelle active d'insertion à l'emploi » (MSR, 1996, p. 21)³⁵, de progressivement étendre l'obligation de participation aux parcours à des groupes-cibles définis, en commençant par le groupe des 18-24 ans, suivi de celui des chefs de famille monoparentale (MSR, 1996, p. 21) et, enfin, d'appliquer une pénalité financière en cas de non-conformité aux nouvelles règles (150 dollars par mois pendant 12 mois en cas de refus d'entreprendre le parcours) (MSR, 1996, p. 21). L'État, pour sa part, a le mandat de mettre en place les parcours individualisés, notamment dans le cadre de « partenariats », ainsi que les services de soutien, en particulier les services de garde d'enfants. Il a aussi la « responsabilité » et l'obligation d'informer les usagers des aides financières, des services d'aide à l'emploi et des possibilités de recours existants (MSR, 1996, p. 21). Enfin, il doit instituer des comités consultatifs d'usagers (MSR, 1996, p. 21). En somme, si « tout doit être configuré de façon à répondre aux besoins des demandeurs d'emploi », « (e)n contrepartie, la personne a des efforts à fournir, elle doit s'engager activement dans une démarche d'insertion » (MSR, 1996, p. 27).

La loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale

Le projet de loi 186 a été adopté le 19 juin 1998 et la loi est entrée en vigueur à l'automne 1999. Lors de son adoption, cette loi concerne directement 730 000 prestataires de l'assistance sociale au Québec, dont 225 000 enfants, c'est-à-dire un Québécois sur 10. De façon générale,

la loi reconduit, sous de nouvelles appellations, les programmes d'aide financière antérieurs. Sur les 218 articles qui y sont compris, seuls une trentaine apportent des changements par rapport à l'ancienne loi (Desgagnés, 1998, p. 1). Les thématiques de la relation contractuelle et de la réciprocité sont au coeur de la rhétorique entourant cette loi.

La loi 186 maintient la structure duale du système d'assistance sociale en reconduisant, sous des appellations différentes mais selon la même logique, les deux programmes antérieurs. Le programme Soutien financier devient le « programme de protection sociale », pour les prestataires qui présentent des « contraintes sévères à l'emploi » (d'invalidité) et qui ne s'inscrivent pas dans une démarche d'intégration professionnelle. Le programme APTE devient, pour sa part, le « programme d'assistance-emploi » pour les personnes susceptibles de réintégrer le marché du travail et que l'on doit inciter à entreprendre ou à poursuivre des démarches en ce sens. La logique entre l'ancien et le nouveau système est la même dans la mesure où le critère de l'aptitude au travail (le niveau de « contraintes à l'emploi ») sert à départager les deux filières³⁶. Le troisième programme de supplémentation de revenu d'emploi pour les familles de salariés à faible revenu avec enfants à charge, le programme APPORT, est également maintenu.

La structure des barèmes reste la même à travers la nouvelle terminologie axée sur la notion de « contrainte à l'emploi ». Les personnes « sans contraintes à l'emploi » doivent recevoir une prestation de base équivalente au barème antérieur de « non-participant », celles qui ont des « contraintes temporaires à l'emploi » ont droit à une prestation de base augmentée d'une « allocation pour contraintes temporaires à l'emploi », ce qui correspond à l'ancien statut de « non-disponible »; les prestataires enceintes³⁷ ou qui gardent un enfant à charge d'âge préscolaire entrent dans cette catégorie. Enfin, les personnes ayant des « contraintes sévères à l'emploi » touchent la prestation de base, à laquelle s'ajoute l'augmentation maximale (« allocation pour contraintes sévères à l'emploi »), le tout équivalant au montant qu'elles auraient touché dans le cadre de l'ancien programme Soutien financier (Desgagnés, 1998, p. 2). En outre, l'ancien statut de « participation », octroyé aux personnes participant à des mesures actives, est maintenu. Ces dernières reçoivent, outre la prestation de base, « l'allocation d'aide à l'emploi », qui remplace l'ancienne allocation de participation³⁸.

Des obligations additionnelles pour les prestataires : La loi 186 est une étape importante en ce qui a trait à l'institution de la relation de réciprocité entre les pauvres et l'État. D'une part, elle se situe dans le prolongement de la loi antérieure en ce qu'elle accroît les obligations qui sont imposées aux pauvres « aptes au travail ». Toutefois, les femmes ne sont plus particulièrement ciblées. Entre la fin de 1996, c'est-à-dire le moment de la publication du Livre vert, et juin 1998, celui de l'adoption de la loi 186, le gouvernement a infléchi certaines de ses orientations³⁹. En particulier, l'obligation pour les mères responsables de famille monoparentale de participer à des parcours a été abandonnée. L'inscription à un parcours sera donc volontaire pour elles. Cependant, les jeunes demeurent une catégorie ciblée par l'obligation de contrepartie. Les nouvelles obligations concernent donc surtout les jeunes âgés de 18 à 24 ans⁴⁰. Dans le cas des prestataires « aptes au travail » appartenant aux autres catégories d'âge, les obligations qui leur étaient déjà imposées sont formalisées.

À travers ce processus, la figure de « l'assisté social » se confond de plus en plus avec celle de « l'assuré social » et, plus en amont, avec celle du « demandeur d'emploi ». En effet, c'est la situation de chômage qui sert de référent pour caractériser les devoirs imposés aux pauvres. Cette problématique est similaire à celle de la France, avec toutefois sa coloration propre. Par le fait même, les obligations des prestataires de l'assistance sociale se rapprochent notablement de celles des prestataires d'assurance-chômage. Les dénominations utilisées pour désigner les programmes sont d'ailleurs là pour le rappeler : assistance-emploi, d'un côté, assurance-emploi, de l'autre. Le gouvernement québécois a choisi, pour son programme d'assistance destiné aux pauvres « aptes au travail », une appellation qui est l'exacte réplique, dans le champ assistanciel, du programme assuranciel d'indemnisation du chômage administré par le gouvernement fédéral.

Ainsi, le rapprochement des figures du pauvre et de l'assuré social se vérifie tout d'abord par le fait que la définition du chômeur (absence d'emploi, disponibilité pour en occuper un et recherche active d'emploi) a été directement utilisée pour définir les obligations des prestataires de l'assistance-emploi : « Un adulte doit entreprendre des démarches appropriées à sa situation afin de trouver un emploi convenable et se conformer aux instructions que peut lui donner le ministre à cette fin » (art. 45)⁴¹. En outre, à l'article 47, on peut lire que « le ministre peut exiger de l'adulte qu'il se présente à une entrevue afin de lui fournir des renseignements et lui donner des instructions visant à l'aider à trouver un emploi convenable. Par ces instructions, il peut demander à l'adulte : 1° de s'inscrire auprès d'un service de placement reconnu par le ministre et de communiquer avec ce service à des fréquences raisonnables; 2° de rechercher activement un emploi, notamment par une participation à une activité structurée de recherche d'emploi ».

Ensuite, les obligations auxquelles doivent se conformer les prestataires de l'assistance-emploi ont trait aux questions de refus ou d'abandon d'emploi. Ainsi, il est prévu qu'un adulte de cette catégorie « ne doit pas, sans motif sérieux, refuser un emploi convenable ou l'abandonner ni le perdre par sa faute, pour une durée temporaire ou permanente, de manière à se rendre ou à rendre sa famille admissible au programme ou de manière à ce que leur soit accordée une prestation supérieure à celle qui leur aurait autrement été accordée » (art. 49). La loi 186 introduit la notion d'« emploi convenable », alors qu'auparavant, il était seulement question « d'emploi rémunéré »⁴². La notion d'emploi convenable et celle de « justification pour quitter un emploi » sont empruntées à la *Loi sur l'assurance-emploi* (Campeau, 1998, p. 10). Plus largement, l'utilisation de la notion d'« emploi convenable » est l'« une des grandes tendances des politiques d'emploi en Europe » en matière d'indemnisation du chômage (Pineschi-Gapenne, 1996, p. 47).

Parmi les motifs sérieux reconnus par la loi pour refuser ou abandonner un emploi convenable, mentionnons « la nécessité d'accompagner son conjoint ou un enfant à charge vers un autre lieu de résidence », « la nécessité de prendre soin d'un enfant ou d'un proche parent », les situations de harcèlement sexuel, « la discrimination fondée sur un des motifs prévus à la *Charte des droits et libertés de la personne* » (art. 50-51). En cas de manquement aux obligations prévues par la loi, le ministre peut « (refuser une demande) réduire (suspendre ou cesser de verser) une prestation selon *les montants et*⁴³ les conditions prévus par règlement » (art. 55)⁴⁴. Ces obligations ne sont pas toutes nouvelles et certaines d'entre elles sont l'aboutissement de

dispositions antérieures qui ont été adoucies, suite aux représentations faites en ce sens par les groupes qui réagissaient au projet de loi de 1997, faisait valoir la ministre Louise Harel :

« S'il est vrai que la loi fait obligation à toute personne de ne pas refuser ou de ne pas abandonner un emploi convenable sans motif sérieux, il n'est aucunement question d'introduire l'éviction de la sécurité du revenu. Le défaut à cette obligation entraînait déjà une réduction du montant de la prestation. La *Loi* exigera dorénavant que l'emploi soit convenable avant d'appliquer la réduction faute de motif sérieux lors de l'abandon ou du refus d'un emploi. Il s'agit là de changements importants qui démontrent que les prestataires ne seront pas tenus d'accepter n'importe quoi et ne seront pas pénalisés indûment » (MSS, 1999).

Le parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi : La loi 186 touche particulièrement les jeunes en ciblant la catégorie des « 18 à 24 ans sans contraintes à l'emploi et sans enfants ». Ainsi, la nouveauté de la loi réside en l'imposition d'un parcours individualisé pour ce groupe, comme le prévoit l'article 56 :

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

Ainsi, les jeunes font face à des obligations spécifiques, auxquelles ils doivent se plier sous peine de voir leur allocation non pas supprimée, mais réduite (article 57). En cas de première infraction, la sanction financière est de 150 dollars, ce qui ramène l'allocation de base de la personne sanctionnée à 340 dollars par mois⁴⁵. Une pénalité additionnelle de 150 dollars est prévue en cas de deuxième refus. Le gouvernement a introduit, par amendement, la notion de « motif valable » pour refuser ou abandonner un parcours, notamment « lorsque les activités proposées ne sont pas appropriées à (l)la situation » (MSS, 1999). Il est prévu que le parcours fasse l'objet d'une évaluation dans les trois ans suivant son entrée en vigueur, laquelle remonte au 1^{er} septembre 2000. La réglementation relative au parcours sera mise en application à compter du 1^{er} février 2001 (encadré 8).

Plusieurs amendements sont apportés au chapitre de la contribution parentale. Celle-ci sera harmonisée avec le Régime d'aide financière aux étudiants, ce qui améliore la situation de nombreux jeunes. La contribution parentale ne sera plus exigée pour une personne ayant cessé ses études à temps plein depuis au moins sept ans (après l'âge de 16 ans)⁴⁶. La contribution parentale sera également évaluée. Enfin, les obligations liées à l'assistance-emploi ne concernent pas que les prestataires mais aussi leurs enfants à charge (art. 20) (Desgagnés, 1998, p. 3).

La loi 186 formalise davantage les passerelles existant entre l'assistance sociale et « l'économie sociale », sphère d'activité qui a vu sa visibilité augmenter sensiblement depuis le Sommet de l'emploi de 1996. Ainsi, en raison d'un nouvel article de la Loi (art. 6), le travail bénévole réalisé au sein d'un organisme sans but lucratif est reconnu comme mesure d'insertion sociale, permettant ainsi à un prestataire engagé dans ce type de bénévolat d'avoir accès à l'allocation d'aide à l'emploi. Rappelons que celle-ci s'ajoute à la prestation de base. De cette façon, l'action bénévole pourra être incluse dans un parcours individualisé. La participation à de telles activités « permettra ainsi à des personnes exclues du marché du travail de maintenir certaines habiletés, attitudes et comportements susceptibles d'accroître non seulement la possibilité d'accéder au marché du travail, mais aussi l'estime de soi, la valorisation personnelle, en plus de s'affranchir du statut "d'exclu" » (MSS, 1999). Par cette disposition, la loi 186 vient consolider les liens entre les organismes de l'économie sociale et l'institution de l'assistance sociale.

De nouveaux droits pour les prestataires : Les droits des prestataires sont aussi renforcés. La Loi prévoit, conformément au Livre vert, l'obligation de les informer, aussi complètement que possible, de leurs droits et obligations ainsi que des mesures disponibles. Elle introduit aussi l'obligation de prêter assistance aux prestataires en ce qui a trait aux programmes d'aide financière, aux mesures et services d'aide à l'emploi et au service de révision (MES, 1998). La Loi crée un Bureau des renseignements et des plaintes, en vue notamment d'informer les personnes de leurs droits et obligations, et un comité consultatif, composé de membres représentatifs des prestataires. Les mécanismes de révision et d'appel, les deux types de recours prévus par la loi 186 et repris de la loi antérieure, sont améliorés. Presque toutes les décisions des agents d'aide sociale peuvent faire l'objet de recours, y compris les obligations imposées aux personnes : « Par rapport à la *Loi sur la sécurité du revenu*, qui ne permettait pas de contester le contenu des plans d'action et des mesures proposées, le projet de loi 186 permet la contestation du contenu des parcours » (Desgagnés, 1998, p. 4).

Des règles d'intéressement sont également établies : les prestataires peuvent disposer de revenus d'emploi sans réduction équivalente du montant de leur prestation. Pour une personne seule, l'exemption est d'un montant maximal de 222 dollars par mois (287 dollars pour un couple). Cette mesure représente une augmentation pour 40 000 ménages (Desgagnés, 1998, p. 5)⁴⁷.

Réactions de certains organismes et regroupements à la loi 186 : À la suite de la parution du Livre vert, en décembre 1996, la plupart des groupes, qui s'expriment à deux reprises en Commission parlementaire (février 1997 et mai 1998), font valoir leur désaccord face à l'approche obligatoire de la participation aux mesures qui est instituée par le gouvernement⁴⁸. À cet égard, l'obligation imposée aux jeunes suscite énormément de réactions, d'autant plus que, tel qu'indiqué plus haut, ces derniers demeurent le seul groupe ciblé pour la participation obligatoire aux parcours, après que le gouvernement ait opté pour l'approche volontaire dans le cas des femmes responsables de famille monoparentale.

La Coalition nationale sur l'aide sociale⁴⁹ considère que le projet de loi 186, qui est en continuité avec l'ancienne loi, est « totalement inacceptable sur le fond » : il « perpétue et complexifie le système actuel de sécurité du revenu et pousse encore plus loin la logique de

« *workfare* » introduite par la réforme de 1988 » (Desgagnés, 1998, p. 9). La Coalition revendique, au contraire, une participation volontaire aux parcours. De même, elle déplore que le projet de loi ne reconnaisse pas le « droit à un revenu décent » pour tout prestataire (par des prestations couvrant les besoins essentiels et les besoins spéciaux réels). Des gains qualifiés de « modestes » sont toutefois associés à la réforme, comme les bonifications financières introduites par la loi (abolition de la pénalité pour partage de logement, exemption pour les revenus de pension alimentaire pour les enfants âgés de moins de 5 ans, etc.) ainsi que les droits de recours additionnels, qui démocratisent davantage le système (Desgagnés, 1998).

À la suite du dépôt du Livre vert, la Fédération des femmes du Québec (FFQ) avait dénoncé l'impact de l'obligation d'intégration dans les parcours pour les familles monoparentales et les jeunes, arguant, d'une part, que l'approche était coercitive et que, d'autre part, pour ce qui était des mères seules, élever des enfants en bas âge était une contribution sociale devant être reconnue. La FFQ demandait plutôt « une approche répondant aux besoins spécifiques des femmes » (FFQ, 1998). Dans leur bilan provisoire de la réforme, en août 1998, la FFQ considère que les femmes ont fait « certains gains » avec, notamment, le retrait de l'obligation de parcours pour les mères seules. Cependant, la FFQ évalue que, sur le fond, la « bataille de l'aide sociale » n'a pas été gagnée, cela, d'une part, parce que « beaucoup de membres du Parlement et l'opinion publique, largement conditionnée par les politicien-ne-s et les médias, ont des positions tout à fait réactionnaires en ce qui a trait aux assistés sociaux », d'autre part, parce que « l'obsession du déficit zéro amène le gouvernement actuel à couper dans les programmes sociaux, incluant ceux qui touchent les plus pauvres » (FFQ, 1998). La FFQ réitère son opposition à l'obligation faite aux jeunes de participer aux parcours. En outre, elle revendique, à court terme, l'indexation des prestations, la mise en place de « milliers de mesures d'insertion qualifiantes » pour combler les besoins en la matière, et une meilleure prise en compte, dans les propositions de parcours, des cheminements individuels, comme l'impose, par exemple, la situation particulière des mères seules avec des enfants. À moyen terme, considère la FFQ, il faut « viser la couverture des besoins essentiels des personnes, qu'elles aient ou non accès à l'emploi » (FFQ, 1998).

Face au projet de loi 186, le Conseil du statut de la femme (CSF) avait mis l'accent sur l'importance d'assurer un « revenu décent » aux prestataires de l'assistance sociale : il est « légitime que le gouvernement veuille soutenir les prestataires dans leur démarche d'intégration à l'emploi. Toutefois, cette préoccupation ne doit pas faire oublier la mission d'aide de dernier recours de la loi. L'aide financière consentie, doit offrir une garantie de ressources suffisantes aux personnes et aux familles » (CSF, 1998). Une telle garantie est jugée comme étant une condition nécessaire au succès d'une démarche d'intégration en emploi. Aussi, le CSF (1998) recommande « que la loi soit beaucoup plus explicite » en ce qui concerne cette mission de l'assistance sociale d'assurer un « revenu décent à chaque personne et à chaque famille »⁵⁰. Pour ce qui est de l'insertion professionnelle des femmes, la présidente du CSF, Diane Lemieux, affirme, en mai 1998, que les mesures proposées dans le projet de loi 186 doivent mieux tenir compte des obstacles spécifiques auxquels se butent les mères désirant retourner en emploi, en particulier celles qui sont seules avec des enfants. L'ampleur des obligations familiales est surtout insuffisamment reconnue : « (p)resque toujours, on sous-estime l'énergie et le temps qu'exigent les soins et l'éducation des

enfants ». Pour être réussie, l'intégration en emploi doit, selon le CSF, être graduelle, soutenue par des services de soutien de qualité et orientée vers une formation qualifiante, de manière à ce que l'emploi permette de sortir de la pauvreté. Le CSF met donc surtout l'accent sur l'obligation de moyens de l'État, qui consiste à fournir aux prestataires l'accompagnement nécessaire, tant sous forme de mesures actives que de services de soutien. Enfin, il se réjouit de ce que certaines de ses recommandations aient été retenues, dont celle de l'approche volontaire pour ce qui est de l'inscription aux parcours des responsables de famille monoparentale.

Actions entreprises depuis la réforme dans le domaine de l'assistance sociale

Depuis la réforme de l'assistance sociale de 1998, un certain nombre d'initiatives ont été engagées qui définissent l'encadrement institutionnel dans lequel seront appliquées les mesures destinées aux prestataires « aptes au travail », ou encore, qui en élargissent le champ d'application. Il s'agit de Destination-emploi, Solidarité Jeunesse et Ma place au soleil⁵¹.

Destination emploi

Depuis le 1^{er} mai 2000, une « nouvelle stratégie d'appui » aux prestataires « aptes au travail » est mise en oeuvre. Appelée « Destination emploi », cette « stratégie d'accompagnement vers l'emploi » reflète, selon le gouvernement, un choix en faveur « d'une intervention rapide, proactive, avec de nouveaux moyens et une responsabilité partagée » (MSS, 2000a). L'accueil des nouveaux prestataires de l'assistance-emploi est ainsi entièrement repensé, affirme le Ministère.

Le dispositif doit s'appliquer en deux temps : dès l'entrée dans le système d'assistance, l'agent d'aide sociale (ou agent d'aide socioéconomique) établit l'admissibilité des requérants ainsi que leur « capacité à entreprendre une démarche »⁵². Une attention particulière est prêtée saux personnes à risque de chômage prolongé. Les personnes qui ne peuvent pas s'engager dans une démarche vers l'emploi peuvent être aiguillées sur des organismes d'aide du milieu « sur une base volontaire ». Celles qui « seront prêtes à entreprendre ces démarches vers l'emploi » seront dirigées vers le module Emploi-Québec, chargé de superviser leur démarche ultérieure. Deux cheminements sont alors prévus : soit le prestataire participe à une entrevue pour établir un parcours individualisé, soit il est dirigé vers une activité de soutien à la recherche d'emploi, activité de groupe se déroulant durant une journée. Dans le deuxième cas, les prestataires doivent ensuite, eux-mêmes, rechercher un emploi. Six mois plus tard, les personnes n'ayant pas trouvé d'emploi sont, sur une base individuelle, « invitée(s) à faire le point sur les démarches entreprises ». Ce soutien périodique sera élargi aux personnes inscrites à l'assistance-emploi depuis quelques mois ou plusieurs années. Des services spécialisés seront disponibles en tout temps. Pour l'année financière 2000-2001, le gouvernement prévoit qu'environ 66 000 personnes seront interpellées dès leur entrée dans le système, que l'on enregistrera 155 000 nouvelles participations (le double de l'année précédente) à une activité ou à une mesure active d'Emploi-Québec et que plus de 50 000 personnes seront suivies par les agents d'aide. L'activité de groupe sera évaluée par les prestataires et « l'ensemble de la démarche fera l'objet d'une évaluation globale » (MSS, 2000b, p. 7).

D'une part, le gouvernement s'engage à mettre de nouveaux moyens à la disposition des prestataires afin « d'optimiser les chances d'intégration sur le marché du travail » et de minimiser le risque de chômage prolongé. Ainsi, une somme additionnelle de 8,4 millions de dollars est consacrée à l'embauche de 270 nouveaux agents. En outre, la charge de travail des agents du module de la sécurité du revenu a été réduite⁵³. Le Ministre entend miser sur le contexte économique qui est favorable à l'intégration en emploi des prestataires de l'assistance⁵⁴. Comme 47 p. 100 des nouveaux entrants à l'assistance y arrivent après avoir épuisé leurs prestations d'assurance-emploi, il s'agit de personnes possédant une expérience de travail, souligne le Ministre (MSS, 2000a). Grâce à cette intervention, le gouvernement prévoit que 8 000 ménages supplémentaires quitteront l'assistance-emploi en 2000-2001 (MSS, 2000b, p. 6). Si, avec Destination emploi, le gouvernement se met « en position d'appui », le prestataire doit, de son côté, faire preuve de bonne volonté. Le principe de la contrepartie est clairement exprimé comme étant au fondement de la relation assistancielle :

« Le ministère de la Solidarité sociale accorde une aide financière aux personnes prestataires et leur donne un important coup de pouce dans leurs démarches vers l'emploi. En contrepartie, ces dernières doivent entreprendre les démarches appropriées à leur situation pour trouver un emploi convenable. Ce principe de réciprocité est au coeur de notre régime de soutien du revenu et fait partie intégrante de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* » (MSS, 2000b, p. 4).

Ainsi, le gouvernement considère que pour les prestataires, « (e)ntreprendre des démarches appropriées » est « une responsabilité fondamentale ». Une « personne assistée sociale apte au travail a la responsabilité de se chercher un emploi » ; il s'agit là, rappelle-t-on, d'un principe inscrit à la *Loi sur la sécurité du revenu* depuis 1989 et confirmé par la loi de 1998. Aussi, le Ministre, par l'entremise des agents du ministère, « peut donner des instructions relativement à ces démarches, et les prestataires ont l'obligation de s'y conformer à moins d'avoir un motif sérieux de ne pas le faire ». Des sanctions sont prévues si le prestataire ne respecte pas « ces instructions » (MSS, 2000b, p. 4). Les réductions de prestations seront de 75 dollars par mois (durant 12 mois) pour refus de se conformer à une première instruction⁵⁵. Sur une aide mensuelle de 502 dollars, une telle pénalité constitue une ponction de 15 p. 100 (Thiffault, Gamache, 2000, p. A7). Le Ministre affirme toutefois sa volonté de « miser davantage sur le soutien plutôt que sur la sanction »⁵⁶ :

« (...) il faut préciser que la réduction de la prestation est le moyen ultime qui sera utilisé. Elle s'appliquera seulement dans les cas où les personnes refuseront de se mettre en mouvement sans motifs sérieux et après une convocation formelle à laquelle les personnes n'auront pas donné suite et une fois que les vérifications personnalisées des motifs de refus ou d'absence auront été faites.

En tout temps, les prestataires pourront s'amender et retrouver leur pleine prestation s'ils acceptent d'entreprendre une démarche appropriée à leur situation. Toutes les chances seront données aux prestataires de démontrer leur volonté d'entreprendre des démarches appropriées à leur situation. En

résumé, un nombre restreint de prestataires pourraient être sanctionnés » (MSS, 2000b, p. 5).

Solidarité Jeunesse et Ma place au soleil

Une expérience pilote actuellement en cours mise sur le caractère volontaire de l'intégration en emploi des jeunes. Il s'agit de Solidarité Jeunesse, projet issu du Sommet du Québec et de la jeunesse et piloté par le ministère de la Solidarité sociale (MSS) :

Ce projet est « destiné à tous les jeunes de moins de 21 ans aptes au travail qui font une demande d'aide sociale et qui y sont admissibles. Une attention particulière sera portée aux jeunes dont les parents sont prestataires de la sécurité du revenu et aux familles monoparentales. La participation des jeunes est volontaire et le refus de s'engager dans une telle démarche n'entraîne aucune sanction »⁵⁷.

Environ 15 000 jeunes seront admissibles chaque année à Solidarité Jeunesse. Le gouvernement du Québec compte y consacrer 84 millions de dollars pendant les deux années que durera le projet (MSS, 2000c, p. 2). Depuis novembre 2000, les jeunes concernés se font offrir, sur une base volontaire, de participer pendant trois mois à des activités de préparation à l'emploi. L'offre de services est prise en charge par les Carrefours Jeunesse-Emploi (CJE), organismes sans but lucratif subventionnés par Emploi-Québec. Ceux-ci aident les personnes âgées de 16 à 35 ans dans leurs démarches d'intégration en emploi, de retour aux études ou d'entrepreneuriat. Issus du milieu communautaire, les CJE ont été étendus, grâce à l'appui du gouvernement, à l'échelle du Québec⁵⁸. Les CJE accompagneront les jeunes pendant une période d'un an, cela même si, au terme des trois mois, ces derniers s'insèrent dans un parcours géré par Emploi-Québec.

Solidarité Jeunesse vise à éviter l'entrée des jeunes à l'assistance. De fait, ceux qui y participent ne sont pas comptés comme prestataires de l'assistance-emploi. Ils ne reçoivent pas non plus un chèque d'assistance, mais une aide financière versée directement par les CJE, d'un montant au moins équivalent au barème de participation à une mesure active (MSS, 2000d). L'objectif des concepteurs du projet, nous a-t-on expliqué au MSS, est d'éviter que la démarche d'intégration en emploi ne soit entachée de la stigmatisation couramment associée à l'aide sociale. Un principe de « conversion » des budgets de l'assistance s'applique donc; selon celui-ci, le MSS verse aux CJE, qui les administrent eux-mêmes, les sommes nécessaires au soutien financier des jeunes : « Pour la première fois au Québec, nous transférons des budgets de l'aide sociale à des communautés et nous les associons à l'atteinte d'objectifs », déclarait le ministre Boisclair (MSS, 2000e).

Le projet Solidarité jeunesse est piloté par un comité de suivi et fera l'objet d'une évaluation. Pour faciliter cet exercice, le ministre André Boisclair assigne à l'expérience un objectif national : « fixer à 75 p. 100 le pourcentage de jeunes aux études, en emploi ou en formation 18 mois après leur demande à la sécurité du revenu ». Le MSS fonde son action sur différents types de « partenariats » et propose aux « partenaires » de signer un engagement de solidarité pour ces jeunes. Le 24 octobre 2000, le ministre Boisclair déposait à l'Assemblée nationale 55 engagements de solidarité⁵⁹ signés par plus de 1 200 partenaires (MSS, 2000e).

Le MSS a lancé d'autres projets pilotes. Depuis décembre 2000, dans la foulée de Solidarité Jeunesse, le projet *Ma place au soleil* a été initié, à l'intention des jeunes mères prestataires de l'assistance sociale et âgées de moins de 21 ans. L'objectif est de permettre à ces dernières « de poursuivre leur formation scolaire tout en s'adaptant à leurs nouvelles responsabilités familiales » (MSS, 2000f). L'approche est axée sur la prévention : l'accompagnement est personnalisé et un soutien est apporté aux participantes pour les aider à trouver des services de garde et de transport adaptés à leur situation. La démarche de formation est, indique-t-on, « d'une durée réaliste et axée sur la formation professionnelle et les métiers non traditionnels » (MSS, 2000f). Ce projet concerne 60 jeunes femmes. Également en décembre 2000, le Ministre annonçait la mise sur pied du projet *Espoir*, destiné, cette fois-ci, aux jeunes sans-abri. La contribution du Québec sera de 419 000 dollars pendant deux ans et permettra d'offrir à 50 « jeunes de la rue » des mesures « favorisant la réinsertion sociale par le retour aux études ou l'intégration sur le marché du travail » (MSS, 2000g). Le projet concerne des jeunes de 18 à 24 ans qui sont prestataires de l'assistance sociale ou qui en sont à leur première demande d'aide sociale.

La refondation des services publics d'emploi

Le projet de réforme présenté en décembre 1996 dans le Livre vert s'inspire d'une stratégie globale puisqu'il s'inscrit à l'intérieur d'une « politique active du marché du travail ». Cette politique du gouvernement du Québec prend forme dans la constitution d'Emploi-Québec et de la Commission des partenaires, avec le réseau des centres locaux d'emploi (CLE). C'est dans ce cadre institutionnel que la relation assistancielle d'obligations réciproques est mise en oeuvre.

La refondation des services publics de l'emploi au Québec remonte à la signature, en novembre 1997, de l'*Entente Canada-Québec relative au marché du travail*. Elle prévoit que le gouvernement du Québec assumera la responsabilité de la planification, de la conception et de la mise en oeuvre des mesures actives d'emploi financées par le compte d'assurance-emploi et de certaines fonctions du Service national de placement. Pour ce faire, le gouvernement fédéral transfère au Québec 2,4 milliards de dollars, répartis sur les quatre années subséquentes, ainsi que 1 038 employés, qui deviennent, depuis le 1^{er} avril 1998, des fonctionnaires provinciaux.

Le gouvernement du Québec a confié la responsabilité de ses interventions en matière de main-d'oeuvre et d'emploi à Emploi-Québec et à la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT), laquelle a remplacé la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre (SQDM). Elle est composée de représentants des organisations syndicales, du patronat, des milieux communautaire et de l'éducation. Quant à Emploi-Québec, il s'agit d'une unité autonome de service intégrée au ministère de la Solidarité sociale⁶⁰ et cogérée par la CPMT⁶¹. Le directeur d'Emploi-Québec relève du sous-ministre de la Solidarité sociale. À partir du 1^{er} avril 1998, Emploi-Québec crée les CLE, qui regroupent les services aux personnes et les services aux employeurs offerts auparavant dans les centres Travail-Québec (CTQ) et les bureaux locaux de la SQDM, ainsi que certains services offerts dans les centres des ressources humaines du Canada⁶². En un an, 150 CLE sont créés. Le regroupement des services d'emploi et de sécurité du revenu au sein des CLE a pour objectif de soutenir l'intégration en emploi des personnes touchant l'assurance-emploi, l'assistance-

emploi ou ne recevant aucun soutien du revenu. Les CLE offrent des services aux personnes à la recherche d'un emploi ou qui souhaitent enrichir leurs compétences (accès à un service de placement, aide à la recherche d'un emploi, information sur le marché du travail, de la formation, etc.). Ces mesures peuvent être complétées par une aide financière. Les CLE offrent aussi des services aux employeurs, dont notamment de l'aide conseil pour les entreprises assujetties à la *Loi favorisant le développement de la main-d'oeuvre* (1 p. 100)⁶³.

À partir surtout de l'été 1999, Emploi-Québec se bute à des problèmes qui ébranlent la crédibilité de l'organisme, en particulier par rapport à sa gestion. Certaines personnes parlent alors de « triple crise » : une crise du financement des mesures actives d'emploi et de formation, une crise des partenariats et une crise de la mission d'Emploi-Québec (Ollivier, Normand, Bérubé, 1999, p. A11). Tout d'abord, la crise du financement des mesures actives se déclare lorsque l'organisme dépasse de 80 millions de dollars, avant la fin de son exercice financier, le montant de son budget annuel. L'entente conclue avec Ottawa prévoyait la récupération par le gouvernement fédéral des budgets non dépensés par Emploi-Québec. Les CLE avaient donc reçu la consigne de dépenser leur budget le plus rapidement possible. De plus, le système de contrôle budgétaire était déficient. Des mesures restrictives sont alors adoptées, privant de services de nombreux usagers. Les CLE, faute de pouvoir financer les prestations de retour aux études, n'établissent plus de nouvelles références aux centres de formation professionnelle ou d'éducation aux adultes, générant ainsi des mises à pied chez le personnel enseignant. Des programmes sont suspendus ou éliminés. De façon générale, les organismes communautaires, y compris ceux dont la mission est la réintégration en emploi, sont menacés de fermeture ou doivent fortement réduire leur offre de services, dans la foulée des compressions budgétaires imposées à Emploi-Québec. En juin 1999, l'organisme revient même sur des engagements de formation déjà conclus auprès de plus de 4 800 bénéficiaires. Selon la Coalition nationale des femmes contre la pauvreté et la violence (CNFPV), les coupures budgétaires imposées à Emploi-Québec dans les mesures de main-d'oeuvre ont eu des conséquences graves « pour des milliers de personnes qui s'étaient engagées dans un "parcours" d'intégration socioprofessionnelle » et pour plusieurs organismes communautaires spécialisés en intégration de la main-d'oeuvre, dont plusieurs travaillant auprès des femmes⁶⁴.

Deuxièmement, la crise des partenariats renvoie aux modalités d'interaction entre le gouvernement québécois et les membres de la CPMT, en plus des tensions évoquées plus haut avec le secteur communautaire. Déjà, le remplacement de la SQDM par la CPMT avait suscité de nombreuses craintes quant au pouvoir réel que Québec entendait laisser aux partenaires dans l'orientation de la politique du marché du travail⁶⁵. Une nouvelle étape est franchie lorsque la ministre Lemieux relève de ses fonctions, à six mois de l'échéance de son mandat, la présidente de la Commission, Diane Bellemare. Cette décision, prise sans consulter les membres de la Commission, entraîne une remise en cause du rôle de celle-ci au sein d'Emploi-Québec. Selon plusieurs membres, dont Lorraine Pagé, alors présidente de la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ), la Commission est de plus en plus confinée à un rôle consultatif plutôt que décisionnel, ce que déplorent les groupes représentés. Ils souhaiteraient qu'Emploi-Québec devienne, comme l'était la SQDM, un organisme indépendant du gouvernement.

Enfin, les problèmes de financement des mesures actives conduit Emploi-Québec à redéfinir plus étroitement son mandat. Dans le cadre d'un exercice de rationalisation des dépenses, la Ministre propose ainsi, en octobre 1999, d'entreprendre une « opération de recentrage » de la mission d'Emploi-Québec. L'exercice porte sur trois aspects :

- l'offre de service aux individus et aux entreprises;
- les liens avec les autres ministères et organismes du gouvernement;
- les rapports avec le secteur communautaire (Lemieux, 1999, p. 12).

La question du partage de la prise en charge des usagers entre Emploi-Québec et les autres ministères est soulevée.

Cela concerne, tout d'abord, le ministère de l'Éducation, qui administre le régime de prêts et bourses. Ainsi, dans une perspective de « responsabilisation » des personnes engagées dans une formation et d'équité face à celles qui se sont endettées pour ce faire, il est proposé qu'Emploi-Québec examine les modalités d'un meilleur arrimage entre le régime de prêts et bourses et le soutien du revenu fourni par Emploi-Québec aux personnes participant à des mesures actives. Selon la CNFPV, cela signifie qu'« une personne désirant suivre une formation professionnelle serait moins (ou pas du tout) soutenue financièrement par Emploi-Québec et serait plutôt dirigée vers le régime des prêts et bourses du ministère de l'Éducation ». La Coalition estime que cette orientation, compte tenu des règles du régime de prêts et bourses pour les femmes ayant charge d'enfants, « limitera considérablement » l'accès de ces femmes à la formation professionnelle qualifiante (encadré 15).

La redéfinition de la mission d'Emploi-Québec se traduit, deuxièmement, dans le choix des mesures offertes par Emploi-Québec. En effet, la Ministre proposait de privilégier les interventions de courte durée (formations professionnelles et techniques courtes, services d'aide et de préparation à l'emploi, etc.), cela au détriment des mesures de longue durée plus coûteuses (alphabétisation, soutien à la formation générale, etc.). Pour la Coalition, cela signifierait « qu'Emploi-Québec délaisserait encore davantage les personnes présentant des difficultés importantes d'intégration au marché du travail pour ne cibler que les personnes pouvant se trouver plus facilement un emploi », bloquant encore plus l'accès des femmes à la formation qualifiante :

« Cela concerne particulièrement les femmes absentes du marché du travail depuis plus longtemps, mais aussi celles dont la scolarité est insuffisante ou encore celles dont les qualifications professionnelles sont désuètes. Cela touche finalement bon nombre de femmes qui désirent occuper un emploi non traditionnel et qui ont besoin d'un encadrement plus soutenu pour réaliser leur objectif. Toutes ces femmes auront-elles la possibilité de se donner une formation qui puisse leur permettre de sortir des secteurs d'emploi précaires? Considérant l'effet combiné des deux premières orientations proposées par la Ministre, il est certain que l'accessibilité des femmes à l'éducation est grandement compromise » (CNFPV, 2000).

Une troisième proposition de la Ministre était de réorienter les titulaires d'emplois subventionnés au sein d'organismes communautaires (par les programmes dits d'insertion sociale) vers le ministère de la Solidarité sociale. Ainsi, tout en reconnaissant le mandat d'insertion sociale d'Emploi-Québec, la Ministre se questionnait sur la place des mesures de ce type dans l'offre de services de l'organisme, compte tenu des nombreux besoins des chômeurs en formation de la main-d'oeuvre (Berger, 1999, p. A4). Ajoutons que, déjà, les préoccupations budgétaires avaient conduit Emploi-Québec à limiter les services pour les prestataires touchant l'assistance depuis de nombreuses années, c'est-à-dire ceux qui, en général, nécessitent les interventions les plus coûteuses. Les règles de financement imposées par le gouvernement fédéral dans le cadre de l'entente Canada-Québec sont ici directement en cause. Ainsi, en vertu de cette entente, l'argent versé par Ottawa est destiné uniquement aux personnes qui ont touché l'assurance-emploi au cours des trois dernières années (cinq ans dans le cas des prestations parentales). Cette contrainte a conduit les agents d'Emploi-Québec à orienter l'offre de formation vers les prestataires de l'assurance-emploi et de l'assistance-emploi visés par cette règle, de manière à financer le plus grand nombre possible de mesures actives par la caisse de l'assurance-emploi plutôt que par les budgets du gouvernement québécois. De fait, ce dernier a fortement diminué sa participation au financement des mesures actives d'Emploi-Québec. Si, entre 1998-1999 et 1999-2000, le budget de l'organisme est passé de 690 millions de dollars à 738 millions, l'augmentation est due à une hausse des transferts du gouvernement fédéral puisque, durant la même période, la contribution de Québec baissait de 204 millions de dollars à 182,8 millions. Sur cette baisse de 21 millions, « 14 s'expliquent par les efforts réclamés par l'atteinte du déficit zéro », indiquait-t-on au cabinet de la ministre Lemieux (Lessard, 1999, p. B1). Dans l'ensemble, le budget québécois pour les mesures actives est passé de 353,1 millions de dollars en 1995-1996 à 182,8 millions de dollars en 1999-2000, soit une diminution de 170,3 millions de dollars (CSN, 2000, p. 3). De plus, le gouvernement fédéral, outre son désengagement au niveau des prestations d'assurance-emploi, a mis fin au financement des initiatives d'insertion en emploi de groupes défavorisés (femmes, minorités visibles, personnes handicapées, chômeurs de longue durée) (CSN, 2000, p. 3). Pour ajouter au problème, Emploi-Québec a délaissé les interventions auprès des entreprises, ce qui, en plus de négliger tout l'aspect de la prévention du chômage en agissant auprès des salariés, a eu pour effet d'éloigner encore davantage les prestataires de longue durée des circuits de l'emploi régulier. Nous reviendrons sur cette question au chapitre 5, à la section consacrée aux liens avec la politique de l'emploi.

Une orientation fondamentale, tant de la réforme de l'assistance sociale que de la création d'Emploi-Québec, a été remise en cause au fil de l'ensemble de ces développements : l'instauration du « guichet unique », qui permet, sans discrimination, l'accès aux mesures de formation et d'aide à l'intégration en emploi à tous les chômeurs et chômeuses intéressés, que ceux-ci touchent l'assurance-emploi, l'assistance sociale ou ne reçoivent pas d'aide de l'État (les « sans chèque »). Des intervenants du milieu communautaire parleront de la brisure « du contrat moral de solidarité » par le gouvernement du Québec, du « contrat de réciprocité » consistant, d'une part, en l'engagement du gouvernement québécois, réitéré à de nombreuses reprises de 1995 à 1998, de « rendre disponibles des mesures actives de formation et d'emploi pour l'ensemble des personnes sans emploi et indépendamment de leur statut », d'autre part, « en échange », en l'obligation faite « aux personnes de se prendre

en main et de faire tous les efforts nécessaires pour acquérir leur autonomie économique et sociale » (Ollivier, Normand, Bérubé, 1999, p. A11).

Interventions nouvelles dans les autres sphères de la sécurité sociale

« Les différentes mesures adoptées par le gouvernement du Québec depuis 1996 font en sorte qu'il est financièrement plus avantageux d'occuper un emploi, même à faible revenu, que de se retrouver à la sécurité du revenu. Le programme APPORT, le Supplément de retour au travail, la nouvelle allocation familiale, l'allocation-logement, l'assurance-médicaments et le crédit d'impôt sont des mesures d'encouragement au travail qui incitent davantage les travailleuses et les travailleurs à faible revenu à conserver leur emploi ou à en décrocher un et qui font en sorte que les travailleuses et les travailleurs bénéficient de meilleures conditions financières que les prestataires de l'assistance-emploi » (MSS, 2000b, p. 5).

Pour comprendre l'orientation de l'assistance sociale québécoise, il est indispensable de déborder le champ strict de cette institution pour prendre en compte les changements récents intervenus dans les autres sphères de la sécurité sociale (politique familiale, politique de la santé, etc.). En effet, ces dernières années, plusieurs interventions du gouvernement du Québec ont consisté à utiliser les ressorts d'autres politiques sociales pour modifier les positions relatives des prestataires de l'assistance sociale et des salariés faiblement rémunérés. L'objectif poursuivi était de favoriser l'incitation au travail tant des uns que des autres, en conduisant les premiers à quitter l'assistance et les seconds à demeurer en emploi. Afin d'accroître la différence de niveau de vie (revenu et avantages connexes) entre les deux groupes, le gouvernement du Québec a décidé, dans la perspective d'équité ressortant particulièrement du rapport Fortin-Séguin, d'améliorer la situation des personnes travaillant au salaire minimum :

« Un troisième moyen d'augmenter l'écart entre la prestation d'aide sociale et le revenu de travail (outre de réduire les barèmes d'aide sociale et d'augmenter le salaire minimum) consiste à étendre aux travailleurs à bas revenus certains des avantages dont seuls les prestataires de l'aide sociale bénéficient actuellement. Toute mesure de ce type permet de faire d'une pierre deux coups : d'une part, elle réduit la perte financière encourue par le prestataire qui quitte l'aide sociale pour aller travailler et augmente ainsi son intérêt à accepter un emploi; d'autre part, le travailleur à bas revenu considère plus équitable le traitement qu'on lui réserve par comparaison à celui du prestataire de l'aide sociale. La mesure amène donc à la fois plus d'intérêt financier à travailler pour le prestataire et plus d'équité pour le travailleur » (Fortin, Séguin, 1996, p. 78).

La nouvelle politique familiale québécoise (encadré 11) est probablement le meilleur exemple d'une initiative gouvernementale hors du champ de l'aide sociale qui s'articule étroitement aux visées d'intégration en emploi déployées dans ce champ. Au moins deux composantes de la politique familiale sont directement rattachées à la politique de l'aide sociale : la création d'une allocation unifiée et l'extension des services de garde. Dans les deux cas, l'un des objectifs est

d'accroître l'incitation au travail des mères touchant l'assistance en facilitant et en rendant plus avantageuse la sortie de l'aide sociale (Lepage, Martel, 1997, p. 5).

D'une part, l'allocation unifiée intègre la portion de la prestation d'assistance sociale destinée aux besoins des enfants⁶⁶. Le montant de l'allocation d'assistance est donc réduit d'autant. En effet, depuis le 1^{er} juillet 1998, la prestation d'assistance ne tient plus compte des besoins des enfants, mais essentiellement de ceux des adultes. Ainsi, l'écart de revenu existant entre les ménages avec enfants touchant l'assistance sociale et les ménages travaillant au salaire minimum est automatiquement accru. Le passage de l'assistance à l'emploi devient donc financièrement moins pénalisant pour les prestataires puisque ces derniers ne perdent plus les suppléments d'aide sociale pour enfants à charge. La couverture des besoins des enfants demeure la même, quelle que soit la provenance du revenu. Les deux rapports issus du Comité externe sur la sécurité du revenu recommandaient une telle fusion des diverses aides aux enfants en une allocation intégrée, mais préconisaient le maintien d'une portion universelle, option que le gouvernement québécois n'a pas retenue. C'est pourquoi les chercheuses du CSF se sont demandé s'il s'agissait « essentiellement d'une politique familiale ou d'une politique de lutte à la pauvreté » (Lepage, Rochette, 1997, p. 8). D'autre part, l'instauration de la maternelle à temps plein pour tous les enfants âgés de 5 ans et l'extension des services de garde à faible coût (5 dollars par jour) sont des mesures qui permettent de faciliter la conciliation des activités professionnelles et familiales (Lepage, Rochette, 1997, p. 51). Au delà de cet objectif général, il est clair aussi que ces mesures visent à accroître l'emploi des mères touchant l'assistance. L'on se rappellera que le statut pour contrainte temporaire dont se prévalent les mères touchant l'assistance-emploi qui gardent un enfant s'applique aux femmes dont l'enfant est âgé de moins de 5 ans.

Dans l'ensemble, la politique familiale québécoise se distingue, en Amérique du Nord, par son ampleur. Toutefois, même s'il est difficile d'en mesurer avec précision l'effet net, Francine Lepage et Maude Rochette évaluent que cette politique a défavorisé de nombreuses mères pauvres. Les prestataires de l'assistance sociale qui ont de jeunes enfants ou qui sont responsables de famille monoparentale ont subi une baisse de revenu avec l'instauration de l'allocation unifiée (Lepage, Rochette, 1997, p. 34). Quant aux services de garde à 5 dollars par jour, ils ont surtout profité aux familles à revenu moyen et élevé qui ne se prévalaient pas d'une aide fiscale. Les familles monoparentales à faible revenu (moins de 20 000 dollars) déboursent plus pour les frais de garde que ce n'était le cas avec l'ancien programme d'exonération financière (Lepage, Rochette, 1997, p. 51).

L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1997, du régime général d'assurance-médicaments est un autre élément à prendre en compte dans l'évolution des conditions de vie des prestataires de l'assistance sociale. Cette politique était un autre moyen de creuser l'écart relatif de niveau de vie entre les prestataires et les salariés à faible revenu. Les premiers bénéficiaient de prestations spéciales pour les frais occasionnés par l'achat de médicaments, les soins dentaires, les services optométriques, le transport pour fins médicales, etc. Les salariés à faible revenu n'y avaient pas droit, tout en ayant seulement un faible accès aux régimes d'entreprises. La mise en place d'un régime public d'assurance-médicaments pour les résidents du Québec non couverts par un régime collectif privé a permis de rendre plus attrayante l'occupation d'un emploi en fournissant aux salariés à bas revenu des avantages nouveaux et en supprimant la pénalité

de la perte de l'aide médicale pour les sortants de l'assistance. Cependant, le nouveau régime a pénalisé les prestataires de l'assistance sociale en leur faisant perdre la gratuité des médicaments et des services médicaux, étant donné que ces personnes doivent désormais payer une franchise annuelle et une partie de la coassurance.

Le traitement de la pension alimentaire pour enfants est un autre façon d'inciter les mères touchant l'aide sociale à s'intégrer en emploi. En effet, ces mères sont actuellement désavantagées, comparativement aux mères salariées. Au delà d'une exemption de 100 dollars applicable seulement dans le cas des enfants de moins de 5 ans, la pension alimentaire pour enfants vient réduire du même montant l'allocation d'assistance touchée par la mère : « Aucune distinction n'est faite entre la pension qui est versée pour le bénéficiaire propre de la prestataire et celle qui est attribuée pour la subsistance de l'enfant » (Lepage, Rochette, 1997, p. 41). Cette situation est d'autant plus illogique, soulignent ces auteures, que la prestation d'aide sociale n'est plus attribuée en fonction des besoins de l'enfant. En même temps, depuis que les pensions alimentaires ont été défiscalisées, elles n'entrent plus dans le calcul du revenu imposable du parent gardien. En somme, si le parent gardien est une mère recevant l'aide sociale, la pension alimentaire a pour effet de diminuer son revenu, alors que s'il est une mère travaillant au salaire minimum, la pension alimentaire n'a aucune incidence sur son revenu. Cette disparité de traitement équivaut donc à un mécanisme indirect d'incitation au travail.

Conclusion

La réciprocité assistancielle a toujours existé au Québec. Les formes qu'elle a endossées à travers l'histoire ont toutefois varié. La *coutume du mérite* a été très prégnante, l'aide ayant été modulée selon le niveau d'aptitude au travail imputé aux pauvres. Pour ce qui est des femmes, leur citoyenneté a passé tout d'abord par le travail dans la famille. La défense du programme d'aide aux mères nécessiteuses offre en effet l'image inversée du discours actuel sur les politiques actives : alors qu'aujourd'hui, l'aide « active » est opposée à l'aide « passive », l'assistance aux mères pauvres était vue comme un moyen permettant une « contribution active » de la citoyenneté. À la fin des années 1980, dans le programme unifié d'aide sociale, les femmes étaient plus en retrait que ce n'était le cas avec le traitement ouvertement différencié qui leur était réservé de 1937 à 1969. Leur situation est alors plutôt à déchiffrer derrière la catégorisation nouvelle des groupes de prestataires (moins de 30 ans/30 ans et plus, « aptes/inaptes »). Dans la période plus récente, les mères seules ont de nouveau été la cible d'obligations spécifiques, portant, cette fois-ci, sur le travail en emploi. Si la situation n'a pas changé aussi radicalement qu'on l'aurait vu si le gouvernement avait donné suite à son intention première d'abaisser de 6 à 2 ans l'âge de l'enfant donnant droit à une exemption de participation à un parcours, l'âge a tout de même été porté à 5 ans. La catégorie sociale d'employabilité est donc en train d'évoluer pour les femmes, parallèlement à la transformation des institutions de la famille, de l'emploi et de la sécurité sociale dans son ensemble (assurance-chômage, politique familiale, etc.). Particulièrement observable dans le cas des familles monoparentales, cette évolution traduit le fait que le rapport de réciprocité a changé de nature, avec la substitution des obligations dans la famille par les obligations en emploi.

Notes

¹ Les encadrés et les tableaux sont en annexe du rapport.

² Cette loi instituait trois catégories de pauvres et reprenait la *coutume* instituée avec la loi de 1576, selon laquelle les pauvres aptes au travail qui demandaient de l'assistance devaient travailler pour l'obtenir.

³ Aux débuts de la Nouvelle-France, les autorités laïques ont créé les premiers programmes d'assistance publique.

⁴ *La Minerve*, 28 juillet 1836; cité dans Lapointe-Roy, 1987, p. 200.

⁵ Voir, à ce sujet, l'introduction du rapport.

⁶ Voir à ce sujet le rapport sur le Canada.

⁷ De plus, la moitié des programmes d'exonération des frais de garde des familles à faible revenu est financée par le RAPC (Rose, 1998, p. 97).

⁸ Cité dans Gauthier, 1985, p. 278.

⁹ L'honorable William Tremblay, rapporté dans Laroche, 1950, p. 60.

¹⁰ Rapporté dans Laroche, 1950, p. 103.

¹¹ S.Q., 1940, chap. 43, art. 2(b) (Kaye-Russell, 1992, p. 89).

¹² Devant la Commission des assurances sociales, plusieurs intervenants disent craindre qu'une aide aux mères abandonnées n'incite les maris à quitter leur famille, position qu'adoptera la Commission (Kaye-Russell, 1992, p. 8).

¹³ S.Q., 1961, chap. 55, art. 3(a) (Kaye-Russell, 1992, p. 90).

¹⁴ Ce dernier était chargé par la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels de faire rapport sur l'histoire de l'assistance sociale au Québec.

¹⁵ À partir d'août 1990, l'ensemble des ménages prestataires de l'aide sociale sont assujettis à cette loi.

¹⁶ 649 555 personnes touchent l'aide sociale en 1987, comparativement à 435 045 en 1976.

¹⁷ Ces derniers ont plus que quadruplé en 10 ans (MMSR, 1987, p. 9).

¹⁸ La nouvelle classification basée sur l'employabilité des prestataires de l'assistance sociale remplace la distinction fondée sur l'âge qui prévalait auparavant. Dans l'ancien système, les

prestataires de moins de 30 ans sans charge de famille recevaient 178 dollars par mois (en 1988), comparativement à 487 dollars pour les 30 ans et plus.

¹⁹ Cela avait été proposé par le gouvernement précédent dans MF, 1984.

²⁰ Le programme APPORT remplace le programme Supplément au revenu du travail (SUPRET), qui datait de 1979.

²¹ Concernant les catégories d'admissibilité établies au Québec et en Ontario, voir les chapitres 3 et 4.

²² En 1989, le nombre de barèmes passe de 8 à 48 (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 22).

²³ Le *Code du travail*, la *Loi sur les décrets de la convention collective*, la *Loi sur la fonction publique* et les dispositions relatives au salaire de la *Loi sur les normes du travail* ne s'appliquent pas au bénéficiaire qui exécute un travail « dans le cadre d'un programme désigné ».

²⁴ Les femmes comptent pour 55 p. 100 des prestataires de l'assistance sociale en 1987.

²⁵ Voir, à ce sujet, le chapitre 4.

²⁶ En 1995, presque 50 000 personnes étaient classées comme étant « disponibles », c'est-à-dire qu'elles souhaitaient participer à une mesure sans qu'on puisse leur en offrir une. Ce nombre était égal à celui des personnes qui participaient aux mesures de formation et d'employabilité (Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 76).

²⁷ Ce sont les prestataires les plus près de l'emploi qui se sont vus offrir des mesures, à la suite notamment de la pression exercée sur les agents par des critères de rendement axés sur le volume d'activités.

²⁸ Trois autres personnes en font partie : Vivian Labrie, Alain Noël et Francine Séguin.

²⁹ Les sommes ainsi économisées pourraient financer, selon eux, la suppression de la pénalité pour partage de logement et du test de logement.

³⁰ Un supplément pour famille monoparentale est versé aux prestataires de l'aide sociale.

³¹ Cette mesure était recommandée par les deux sous-comités externes; le gouvernement québécois l'a adoptée dans le cadre de la nouvelle politique familiale de 1997; voir à ce sujet l'encadré 3, en annexe.

³² Au taux de remplacement de 75 p. 100.

³³ La terminologie reliée à l'« aptitude au travail » laisse place aux notions de « contraintes à l'emploi ».

³⁴ Cette mesure serait instaurée de façon graduelle, parallèlement à « l’extension progressive des services de garde prévoyant, à partir de 1997, la maternelle à temps plein pour les enfants âgés de 5 ans » (MSR, 1996, p. 20).

³⁵ Cela « en fonction de la capacité du réseau d’établir des parcours individualisés ».

³⁶ Il est à noter que le programme de protection sociale n’est jamais entré en vigueur. Tous les prestataires sont donc dirigés vers le programme d’assistance-emploi, où s’établissent les distinctions entre les prestataires « sans contraintes », avec « contraintes temporaires » et avec « contraintes sévères ».

³⁷ Dès la 20^e semaine de grossesse jusqu’à la cinquième semaine suivant l’accouchement.

³⁸ La loi permet aussi la saisie d’une partie de la prestation si l’allocataire fait défaut de payer son loyer.

³⁹ Par exemple, dans la loi 186, l’allocation de non-disponibilité en raison de l’âge continue d’être attribuée à partir de 55 ans (et non 60 ans, comme il était proposé dans le Livre vert); les allocataires âgés de 55 ans et plus auront le choix d’adhérer au programme d’assistance-emploi ou à celui de protection sociale, etc.

⁴⁰ Un moratoire s’appliquant jusqu’en septembre 2000 sur l’imposition de pénalités en cas de refus est adopté.

⁴¹ Dans la loi 186, la notion de disponibilité pour occuper un emploi n’est plus affirmée.

⁴² La *Loi sur la sécurité du revenu* indiquait que : « L’allocataire admis au programme APTE, dont le statut est celui de “non-participant” doit entreprendre des démarches appropriées à sa situation afin de se trouver un *emploi rémunéré* »; c’est nous qui soulignons.

⁴³ Les mots en italique ne figuraient pas dans le projet de loi initial (déposé le 18 décembre 1997).

⁴⁴ Le texte entre parenthèses renvoie aux passages du projet de loi initial qui ont été retranchés du projet de loi final.

⁴⁵ Le Conseil des ministres a ramené à 75 dollars par mois la pénalité financière appliquée en cas de non-conformité.

⁴⁶ D’autres exemptions de l’imposition de la contribution parentale sont introduites.

⁴⁷ Au 1^{er} juin 2000, l’exemption était de 200 dollars par mois pour une personne seule et de 300 dollars pour un couple.

⁴⁸ « Une commission parlementaire a lieu en février 1997. Une centaine d'organismes sont entendus. À l'exception de Pierre Fortin, du Conseil du patronat et de la Ligue des propriétaires, tou-te-s se prononcent contre les parcours obligatoires » (FFQ, 1998).

⁴⁹ La Coalition nationale sur l'aide sociale, formée en janvier 1997 et animée par le Front commun des personnes assistées sociales, réunit des groupes des femmes (Fédération des femmes du Québec, l'R des centres de femmes, le Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail, la Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec, etc.), des groupes de défense de droits, des organisations syndicales, etc. (FFQ, 1998).

⁵⁰ Le Conseil propose d'introduire une obligation triennale, pour le ministre de l'Emploi et de la Solidarité, de faire un rapport au gouvernement sur les résultats de cette mission, en fonction d'indicateurs sociaux reconnus (CSF, 1998).

⁵¹ Le gouvernement a aussi créé le Fonds de lutte contre la pauvreté (encadré 10).

⁵² De plus, l'agent « donnera de l'information sur ses droits et obligations. On profitera aussi de cette entrevue pour déterminer les personnes les plus susceptibles de bénéficier rapidement de mesures d'aide à l'emploi en fonction des priorités et des ressources locales » (MSS, 2000b, p. 3).

⁵³ Le nombre de leurs dossiers étant passé d'environ 400 à 268 (MSS, 2000b, p. 6).

⁵⁴ « Il s'est créé 160 000 emplois depuis deux ans au Québec. Le nombre de personnes assistées sociales a diminué de 23 p. 100 en l'espace de trois ans » (MSS, 2000a).

⁵⁵ Rappelons que les sanctions ont été allégées, la pénalité financière passant de 150 à 75 dollars.

⁵⁶ « J'ai l'assurance que les sanctions seront appliquées avec discernement, dans le respect des personnes. En effet, ce n'est qu'après avoir personnellement contacté une personne prestataire qu'une agente ou qu'un agent d'aide pourra imposer une pénalité », a précisé André Boisclair (MSS, 2000a).

⁵⁷ MSS, <http://mss.gouv.qc.ca/serper/secretv/soljeune/document/soljeune.pdf>.

⁵⁸ On compte présentement 93 CJE dans les 17 régions administratives du Québec et regroupés au sein d'une association, le Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec. Chaque CJE est autonome.

⁵⁹ Ceux-ci sont à l'image de celui présenté à l'encadré 9.

⁶⁰ À la suite des élections législatives de décembre 1998, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale est refondu. M^{me} Diane Lemieux est nommée ministre d'État au Travail et

à l'Emploi, alors que M. André Boisclair devient, pour sa part, ministre responsable du ministère de la Solidarité sociale.

⁶¹ Parmi les mandats de la Commission des partenaires figurent ceux de définir les besoins en développement de la main-d'oeuvre, de conseiller les ministres sur les orientations générales de la Politique active du marché du travail et de participer à l'élaboration de stratégies et d'objectifs en matière de main-d'oeuvre et d'emploi.

⁶² Cette opération a nécessité la fusion et la répartition de près de 3 000 employés au sein des structures locales (CLE), régionales et centrales d'Emploi-Québec. Ces employés provenaient de quatre organisations rattachées à trois niveaux de gouvernement : les niveaux fédéral (DRHC), provincial (SQDM et MSR) et municipal (personnel en développement de l'employabilité de la Ville de Montréal).

⁶³ Cette loi, adoptée en 1995, vise à promouvoir la formation continue. Elle oblige tout employeur qui verse 250 000 dollars et plus en salaires à investir l'équivalent d'au moins 1 p. 100 de la masse salariale de son entreprise dans la formation de son personnel » ; <http://www.mss.gouv.qc.ca/francais/eq/loi1pc.htm>.

⁶⁴ Coalition nationale des femmes contre la pauvreté et la violence, site de la Fédération des femmes du Québec, www.ffq.qc.ca/marchequbec/pourquoi/quebec/html, consulté le 12 février 2002.

⁶⁵ « Ce partenariat commençait à peine à porter des fruits, tant au niveau régional que national, lorsqu'il fut fortement ébranlé par le démantèlement de la SQDM » (CSN, 2000, p. 3).

⁶⁶ La réforme du système de prestations familiales québécoises est orientée dans le même sens que le « Régime national de prestations pour enfants » (RNPE) du Canada (Thérêt, 1999, p. 83).

4. LES CAS DE L'ONTARIO ET DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Dans le but de fournir une image plus complète et plus globale de la réalité canadienne et de compléter l'analyse du cas du Québec, nous avons choisi d'étudier, de façon sommaire, deux autres provinces dont les programmes d'assistance sociale ont beaucoup changé : l'Ontario et le Nouveau-Brunswick¹. Les portraits synthétiques qui sont dressés ci-dessous² rendent compte des mesures et pratiques adoptées historiquement ou plus récemment dans ces provinces, pour fournir une meilleure appréciation des modèles contractuels institués au Canada.

Le cas de l'Ontario

Le rapport de réciprocité dans l'histoire : droits et devoirs en général

Dans le Haut-Canada, lors de la formation de la province en 1792, les lois sont inspirées du code civil anglais. Toutefois, les lois sur l'assistance publique en sont expressément exclues (Guest, 1995, p. 27). Il en résulte une absence de responsabilité publique à l'égard des pauvres, qui ne peuvent compter que sur l'aide de la famille ou des organismes de charité. Le gouvernement construit des prisons locales, institutions fourre-tout où se retrouvent diverses catégories d'individus : sans-abri, aliénés, délinquants, etc. (Cassidy, 1932, p. 77; Guest, 1995, p. 27-28).

Vers la fin du 19^e siècle, vu le fort nombre de pauvres et de vagabonds qui peuplent les prisons locales, le gouvernement provincial adopte une résolution pour forcer les comtés de l'Ontario à instituer des *house of refuge*, ou hospices. Dans ces établissements, les pensionnaires travaillent en échange de leur subsistance (Struthers, 1996, p. 2). Ainsi, à Toronto, « le *House of Industry* demandait à chaque requérant de l'aide sociale de concasser un chargement de pierres pesant 650 livres » (Ontario, 1988, p. 81). L'obligation d'une contrepartie de la part des personnes vivant dans les refuges pour les pauvres ou cherchant de l'aide à la maison de l'industrie de Toronto est une pratique qui se perpétue jusqu'aux années 1930 (Struthers, 1996, p. 2-3). Au tournant du 20^e siècle, les « préjugés voulant que les pauvres et les personnes nécessiteuses soient des gens moralement inférieurs, paresseux, batailleurs et incapables de gérer correctement leurs affaires restèrent fermement enracinés » (Ontario, 1988, p. 81).

James Struthers (1996) fait ressortir ce que nous appelons, pour notre part, la continuité de la *coutume du mérite*, c'est-à-dire la répétition systématique de l'imposition d'une contrepartie de travail en retour de l'assistance versée. Il dresse en effet un parallèle entre la période actuelle et la Crise des années 1930, de même qu'avec de nombreux autres épisodes de l'histoire de l'assistance en Ontario. Lorsque la Crise des années 1930 contraint les pouvoirs publics, ontariens et canadiens, à créer de nouvelles structures d'aide aux chômeurs, la question de la contrepartie se pose avec une grande acuité : « peu de questions se sont avérées aussi controversées que celle de savoir si on devrait exiger des chômeurs qu'ils travaillent en échange de leur subsistance » [traduction] (Struthers, 1996, p. 3). Au début des années 1930, les hommes « employables » aidés par les travaux publics doivent prouver leur volonté de travailler. Ils travaillent au taux de salaire en vigueur ou en échange de

l'assistance. Les pratiques varient selon les villes mais, le plus souvent, il n'y a pas d'obligation de travail pour les hommes « employables » en 1931 et 1932 (Cassidy, 1932, p. 176). Devant l'ampleur des coûts de l'assistance, les autorités municipales, se refusant à continuer d'offrir des indemnités aux chômeurs « aptes au travail » sans contrepartie de leur part, décident d'envoyer une partie des citoyens pauvres travailler dans les fermes, en échange de la pension. Ceux qui refusent ne sont plus admissibles aux secours (Cassidy, 1932, p. 177). Au printemps de 1932, on abandonne l'idée de fournir des emplois aux chômeurs et les secours sont réorientés vers l'aide directe en nature (bons d'alimentation, vêtements, prêts) plutôt qu'en espèces. À cette deuxième étape, « la politique de secours publics met surtout l'accent sur la distribution de l'aide aux familles nécessiteuses plutôt que sur la vérification de l'éthique du travail des chômeurs » [traduction] (Struthers, 1996, p. 3). Finalement, à l'été de 1933, les pouvoirs publics font un virage majeur par la mise en oeuvre d'incitations et d'obligations de travail. Un réseau de camps de travail est instauré à l'échelle canadienne, initiative semblable, selon J. Struthers, aux principes guidant les *workhouses* de l'époque victorienne. Si les hommes célibataires « employables » âgés de plus de 16 ans n'ont pas l'obligation formelle de s'y engager, les camps de travail sont les seuls endroits où ils peuvent recevoir de l'aide. La préoccupation première du gouvernement Bennett est de s'assurer de la volonté de travailler des sans-emplois et non de leur fournir du travail. Car, tel que l'affirmait un porte-parole du gouvernement, « une mentalité d'aumône s'instituait peu à peu dans l'esprit des sans-emploi célibataires » [traduction] et, pour plusieurs d'entre eux, « l'assistance de l'État était leur droit » [traduction] (Struthers, 1996, p. 3). Aucun salaire n'est versé dans les camps de travail. En 1933, face au mécontentement croissant des chômeurs, le gouvernement fédéral propose la mise sur pied de « camps de discipline » (Struthers, 1983, p. 102). Après l'élection du parti libéral en Ontario en 1934, l'obligation de travail en échange de l'aide publique, qui s'appliquait exclusivement aux hommes célibataires, est étendue aux hommes mariés. Les tests de travail obligatoire caractérisent ensuite les politiques d'assistance sociale jusqu'à la fin de la Dépression (Struthers, 1996, p. 5).

Dans les années 1960, les mentalités changent. Tant à Ottawa qu'en Ontario, l'idée du travail en échange de l'assistance ne semble plus acceptable (Struthers, 1996, p. 186). Le ministre fédéral de la Santé et du Bien-être social, opposé au travail obligatoire des pauvres, l'assimile à « un retour des lois sur les pauvres, une approche punitive en matière d'assistance » [traduction] (Struthers, 1994, p. 188) et annonce que les municipalités qui persisteront dans cette voie n'auront plus droit à la contribution financière du gouvernement fédéral aux dépenses d'aide sociale.

En Ontario, à la fin des années 1960, deux lois régissent le partage des responsabilités entre les provinces et les municipalités, désignant les deux principaux programmes d'assistance sociale ontarien : la *Loi sur les prestations familiales de 1967* et la *Loi sur l'aide sociale générale de 1958*. La première a unifié partiellement le système d'assistance sociale antérieur en remplaçant les anciens programmes catégoriels pour les mères nécessiteuses, les aveugles, les personnes handicapées et les personnes âgées (Little, 1998). Le gouvernement provincial s'occupe des catégories de prestataires « ayant des besoins à long terme » (adultes et enfants handicapés, familles monoparentales, etc.) tandis que les municipalités, qui gèrent l'aide sociale générale, participent à « la prestation et au financement des services dans le cas des bénéficiaires à court

terme seulement », c'est-à-dire les personnes « employables »³ (Ontario, 1988, p. 453). Cette structure se perpétue jusqu'aux années 1990.

La distinction qui est établie entre les besoins « à court terme » et les besoins « à long terme » renvoie, plus fondamentalement, au critère de l'« aptitude au travail ». En effet, la logique catégorielle est à l'oeuvre et prend la forme d'un jugement sur l'employabilité, accolé à chaque groupe de prestataires. Ainsi, l'« aptitude au travail » est le critère prépondérant qui préside à l'orientation des prestataires vers l'un ou l'autre des deux programmes d'assistance :

« Le système d'aide sociale des années 1960 était fondé sur certaines hypothèses : l'aide sociale générale visait une population dans une grande mesure apte au travail et ayant besoin d'aide immédiate à court terme. Le programme des prestations familiales était destiné à ceux qui avaient besoin d'aide à long terme et qui étaient considérés comme inaptes au travail, soit les femmes chefs de famille monoparentale et les handicapés en particulier » (Ontario, 1988, p. 57-58).

Au milieu des années 1980, le système d'assistance ontarien est l'un des plus traditionnels au Canada (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 181). Si sa structure est duale, une segmentation plus fine encore le caractérise. Au total, ce sont 22 catégories d'admissibilité qui sont définies par la loi (encadré 6)⁴. Dans le cas des familles monoparentales, le système est d'une très grande complexité, avec 36 niveaux différents de prestations (Ontario, 1988, p. 137). Le Comité d'examen de l'aide sociale (Ontario, 1988a) souligne abondamment les liens qui existent entre la catégorisation du système d'assistance et le principe du mérite, selon lequel les pauvres sont classés comme « méritants » ou « non méritants », avec le traitement différencié qui s'ensuit. Le système d'aide sociale, indique-t-on, a toujours cherché à établir une « hiérarchie du mérite » (Ontario, 1988, p. 88). Il engendre également une forte stigmatisation (Ontario, 1988, p. 145). En 1988, le Comité d'examen considère dépassée cette structure de programmes basée sur l'employabilité et sur la distinction entre prestataires à long terme et prestataires à court terme (Ontario, 1988, p. 453) :

Encore jusqu'aux années soixante, la décision des agents d'aide sociale d'orienter les pauvres vers le programme d'aide sociale ou celui de prestations familiales s'établissait en prenant pour acquis que les responsables de familles monoparentales, tout comme les personnes handicapées, devaient être considérés comme étant « inaptes au travail » (Ontario, 1988, p. 57-58).

Vingt ans plus tard, de « telles distinctions absolues sont pratiquement sans rapport avec la réalité » : « Le programme d'aide sociale générale compte maintenant une minorité appréciable de malades chroniques et d'autres bénéficiaires à long terme, qui n'ont pratiquement aucun espoir de se trouver un emploi immédiat; le programme actuel des prestations familiales comprend de nombreux chefs de famille monoparentale et de personnes handicapées qui réussissent à se trouver du travail en l'espace d'un an » (Ontario 1988, p. 58).

En outre, souligne le Comité d'examen, les jugements sur l'employabilité ont évolué, en particulier pour les mères seules et les personnes handicapées. Dans le premier cas, ce sont les représentations sociales entourant le rôle des femmes dans l'emploi et la famille qui bousculent l'ordre établi :

Les « ambitions et les attentes professionnelles des mères célibataires ont toutefois changé à mesure que le taux de participation des femmes à la main-d'oeuvre continue d'augmenter. Il en va de même des personnes handicapées, qui forment l'un des groupes les plus actifs parmi ceux qui revendiquent le droit de travailler. En d'autres mots, les attitudes du public en ce qui concerne l'« aptitude au travail » de deux des groupes les plus importants de bénéficiaires de l'aide sociale, à savoir les femmes chefs de famille monoparentale et les personnes handicapées, se sont profondément transformées au cours des deux dernières décennies » (Ontario, 1988, p. 294).

Le rapport de réciprocité dans l'histoire : l'assistance aux mères nécessiteuses

Dans l'histoire de l'assistance sociale aux mères pauvres vivant seules avec des enfants, la *coutume du mérite* se vérifie constamment. Cependant, elle recouvre une variante de genre, comme nous avons pu le constater déjà dans le cas américain. Cette spécificité de la *coutume du mérite* dans le cas des femmes tient au fait que l'obligation de travail qui est imposée en retour de l'assistance concerne le travail domestique. Pour les mères recevant l'assistance, les comportements pris en compte pour juger du mérite des prestataires n'ont pas trait à l'emploi, mais à la fonction sociale principalement dévolue aux femmes à cette époque, celle de mère. Les *règles* de l'assistance régulent ainsi non pas seulement l'*institution* de l'emploi, mais aussi celle de la famille. Dès l'instauration de l'allocation ontarienne aux mères nécessiteuses (AOMN) – *Ontario Mothers' Allowance (OMA)* – jusqu'à la loi sur le programme Ontario au travail, des modes de régulation spécifiques aux femmes prennent place au sein de la famille (Little, 1998).

Le début du siècle se caractérise par la reconnaissance de l'importance de la prise en charge des enfants au sein des familles et non en institution. Le maintien des mères au foyer semble être la solution la plus appropriée pour la protection de l'enfance : « Dès 1900, le surintendant de l'enfance négligée ou à charge de l'Ontario déclarait qu'on pouvait, en grande partie, éviter les conditions d'abandon menant à la mise en tutelle des enfants en ne forçant pas les mères à travailler en dehors du foyer pour gagner leur vie. L'idée d'aider les mères de famille pour qu'elles puissent rester au foyer et se consacrer à temps plein à leurs enfants connut un regain de faveur au cours des années précédant la guerre » (Ontario, 1988, p. 81).

L'idée d'une allocation aux mères pauvres origine de la Société d'aide à l'enfance, mais ce furent les associations féminines regroupées au sein du Conseil national des femmes (CNF) qui dominèrent le lobby provincial en faveur de l'AOMN (Little, 1998, p. 12). Il s'agissait d'une vaste coalition composée de représentants de l'Église, des associations de charité, de la profession médicale, des organisations féminines et des associations syndicales. Une philosophie maternaliste faisait consensus : on préconisait « la notion d'une différence de genre, faisant valoir que le rôle "naturel" de la femme dans la vie était celui de pourvoyeuse

de soins tandis que les hommes étaient “naturellement” des pourvoyeurs économiques » [traduction] (Little, 1998, p. 9). Tous les groupes voyaient un intérêt à ce que les mères demeurent à la maison. Les magistrats de la cour juvénile affirmaient l’existence d’une relation étroite entre l’emploi des femmes et la délinquance juvénile (Little, 1998, p. 19). Les associations syndicales soutenaient le projet car l’allocation aux mères nécessiteuses était un moyen de réduire la concurrence en emploi (Little, 1998, p. 22).

Jusqu’aux années 1920, l’État préférait financer les institutions s’occupant des pauvres (asiles, hôpitaux, écoles, refuges, etc.) plutôt que de verser à ces derniers une aide en espèces. Les enfants issus de familles monoparentales pauvres étaient fréquemment placés dans des orphelinats lorsque leur mère devait chercher du travail salarié (Little, 1998, p. 5). Cette institutionnalisation de la garde des enfants entraînait des coûts qui devenaient préoccupants : « il était généralement admis que les soins à la maison et une allocation du gouvernement fourniraient à la fois des soins d’une qualité supérieure et seraient moins coûteux » [traduction] (Little, 1998, p. 5). Comme l’affirmait J. Howard T. Falk (1919), « les allocations aux mères sont une “bonne affaire”. Le programme peut être onéreux, mais nous devons payer d’une manière ou d’une autre. Penser au coût des centres pour enfants, des orphelinats, des centres de réforme, etc. qui disparaîtraient dans une grande mesure avec l’adoption de ce système » [traduction]. Jusqu’à la Première Guerre mondiale, le gouvernement ontarien met sur pied des commissions d’enquêtes. En 1907, on documentera ainsi la croissance rapide du travail des enfants dans des lieux de travail insécuritaires. En 1916, les commissaires de l’enquête sur les conditions d’emploi seront troublés « par le nombre de femmes, incluant des mères, travaillant à l’extérieur de la maison » [traduction] (Little, 1998, p. 5). L’éducation domestique sera recommandée pour toutes les femmes, sur la base de la conviction selon laquelle « les occupations à la maison sont l’emploi ultime pour toutes (les femmes), à l’exception d’une petite proportion d’entre elles » [traduction] (Little, 1998, p. 5). Il est à noter également que le Canada n’est pas totalement étanche à l’eugénisme qui prévaut à cette période. La commission mise sur pied par le gouvernement ontarien incluait les mères seules parmi la catégorie des « faibles d’esprit » et considérait que ces femmes « devraient être institutionnalisées afin de les empêcher de reproduire d’autres citoyens faibles d’esprit » [traduction] (Little, 1998, p. 6).

L’Ontario adopte en 1920, à l’unanimité, la loi intitulée *Mother’s Allowances Act*. Il s’agira d’une des mesures d’assistance les plus populaires en Ontario (Little, 1998, p. 1). Cette loi marque un « tournant » : premièrement, elle institue la première expérience assistancielle de la province par l’octroi d’une allocation permanente de subsistance à une catégorie de pauvres et, deuxièmement, elle consacre l’opportunité d’assurer aux personnes pauvres une aide à domicile, plutôt que dans le cadre d’une institution prévue à cette fin (hospices, orphelinats, écoles industrielles) (Ontario, 1988, p. 82). Selon M. H. Little (1998), cette législation représentait à la fois une continuité et un changement avec les lois antérieures : par le maintien de la catégorisation entre les pauvres « méritants » et les pauvres « non méritants », elle marquait une continuité. Le changement consistait en une nouvelle forme de régulation morale de l’État, « plus “intrusive” qu’auparavant » (Little, 1998, p. 2). L’allocation est pour l’enfant. D’ailleurs, la mère n’est pas prise en compte dans le calcul du montant de l’aide (Little, 1998, p. 74).

La mère était soumise en permanence à un test de moralité, « forcée de prouver son caractère méritant » [traduction] (Little, 1998, p. 75). Si, à l'origine, la propreté, la sobriété, le travail auprès des enfants et la chasteté étaient les critères de la qualité de mère, vers les années 1950, l'honnêteté financière et la conduite sexuelle dominant les enquêtes des travailleurs sociaux. Autrement dit, les formes du test de moralité évoluent, mais le principe de la régulation morale demeure prégnant tout au long de l'histoire du programme. Il s'agissait de créer des « mères respectables » (Little, 1998, p. 89). Durant les années 1930, les comportements des enfants étaient aussi régulés : « l'allocation créa une nouvelle méthode pour réguler la fréquentation scolaire » des enfants de moins de 16 ans (Little, 1998, p. 71)⁵. De plus, l'aide était diminuée du salaire anticipé des enfants les plus vieux, pour les forcer à trouver un emploi ou une formation (Little, 1998, p. 55).

Les *règles* de la *coutume* assistancielle du mérite régulaient simultanément les comportements d'emploi. On conseille vivement aux prestataires le travail à temps partiel ou à domicile, de façon à restreindre le temps passé hors du foyer (Strong-Boag, 1979). La contrepartie de travail formulée à l'endroit des femmes en retour de l'assistance fournie par l'État s'exprime dans les termes d'une réciprocité explicite, puisque la contribution des femmes est présentée par analogie avec la prestation de travail encadrée par un statut d'emploi. Au début des années 1920, la Commission ontarienne sur les allocations aux mères nécessiteuses déclare ainsi au sujet des allocataires : « La mère est considérée comme une candidate pour l'emploi en tant que gardienne des futurs citoyens de l'État et si elle n'est pas à la hauteur des normes de l'État pour de telles gardiennes, d'autres arrangements doivent être recherchés dans le meilleur intérêt des enfants et pour prévenir une augmentation du nombre de dépendants de cette nature » [traduction]⁶. Le Comité d'examen de l'aide sociale affirmera plus tard cette notion d'aide aux mères pauvres comme étant la rémunération d'un service : « Les allocations aux mères nécessiteuses ont été le premier programme à incarner un nouvel ensemble de valeurs et de postulats en matière d'aide sociale : elles étaient, croyait-on, la rémunération d'un service plutôt qu'une forme d'assistance. Les mères avaient droit au soutien de la collectivité tout entière parce qu'elles assumaient une grande responsabilité envers l'État, à savoir celle d'élever ses futurs citoyens » (Ontario, 1988, p. 82).

Durant la Seconde Guerre mondiale, on enregistre un déclin de la population allocataire de l'AOMN, alors que les mères pauvres profitent des nouveaux débouchés d'emploi qui s'offrent à elles. La nature sociale de la notion d'employabilité ressort à nouveau ici, les attentes en matière de participation au travail rémunéré étant directement fonction des conditions économiques (et de la disponibilité des emplois) prévalant à une période donnée. De fait, on voit d'ailleurs les modalités assistanciennes de régulation de l'emploi rémunéré des mères pauvres se modifier également :

« Le fait que la mère non seulement peut travailler, mais qu'elle est encouragée à le faire, augmente son degré de satisfaction et a en général un effet bénéfique sur le moral de la famille, en plus de créer l'espoir que la mère finira éventuellement par ne plus dépendre de l'assistance publique. C'est sans aucun doute en partie parce que les enfants de ces familles doivent assumer tôt des responsabilités que la délinquance juvénile est une quantité négligeable dans les familles de nos prestataires »⁷ [traduction].

Dans les années 1950, le programme s'étend à de nouvelles catégories de mères isolées, ce qui entraîne la mise en oeuvre de nouvelles régulations (Little, 1998, p. 125). Le thème de la « dépendance », typique des débats sur l'assistance sociale aux États-Unis et du modèle du *workfare*, émerge en Ontario au milieu des années 1950. Les allocataires de l'AOMN sont décrites comme des « familles à problèmes multiples ». La régulation morale change de forme et l'on se préoccupe de plus en plus de la dissolution des familles : l'accent est mis sur l'importance du maintien des familles, avec comme norme, le modèle de la famille nucléaire et hétérosexuelle. En 1956, la catégorie des mères célibataires était devenue admissible à l'AOMN. Des mesures incitatives, prenant la forme d'un bonus d'assistance, sont adoptées afin de réunifier les familles (Little, 1998, p. 134). Ainsi se met en place une « hiérarchie du mérite » : « les veuves avaient les plus faibles restrictions et étaient considérées comme étant les plus méritantes, alors que les mères abandonnées et célibataires connurent une quantité d'obstacles en ce qui avait trait à leur admissibilité (au programme) et furent considérées comme étant les moins méritantes » [traduction] (Little, 1998, p. 130). Les distinctions disparaîtront après les années 1960. Alors que les mères pauvres étaient auparavant vues comme mères à temps plein et travailleuses rémunérées à temps partiel, c'est désormais l'emploi à temps plein hors du foyer qui devient la norme, ce qui crée de fortes pressions sur celles qui ont une double tâche à assumer.

En 1997, l'adoption du projet de loi 142 « marque la fin de 70 ans d'une politique de pensions aux mères en Ontario » [traduction] (Little, 1998, p. 182). Les mères isolées ne forment plus une catégorie distincte de prestataires : « la nouvelle législation incorpore les personnes handicapées, les personnes âgées, les adultes seuls et les parents isolés sous la gouverne d'une politique d'aide sociale qui lie toutes les prestations d'aide sociale à l'emploi » [traduction] (Little, 1998, p. 182). Selon l'auteure, cela signifie que la reconnaissance des besoins et des responsabilités spécifiques des femmes dirigeant un ménage monoparental n'existera plus (Little, 1998, p. 182).

La régulation morale des mères isolées ne s'effectuera plus principalement à partir de la famille, mais de l'emploi. Le modèle normatif qui sert à réguler leur comportement sera désormais celui qui ressort des règles de la relation salariale, avec la réciprocité explicite liée à une contribution de travail en emploi qui le caractérise. Ensuite, les femmes dirigeant seules des familles cessent d'être considérées comme des « pauvres méritants ». La démonstration de la preuve du mérite devra désormais s'établir dans la sphère du travail salarié. L'unification effectuée avec le regroupement de catégories considérées auparavant comme inemployables sous un nouvel étiquetage social de « catégories employables » ne représente pas pour autant une avancée, car le passage d'un système catégoriel à un système plus unifié se réalise dans une optique punitive, c'est-à-dire dans les termes d'une coutume du mérite nettement prédominante.

Les formes contemporaines de l'« aide liée »

La fin des années 1980 est marquée par la publication du rapport *Transitions*. Ce rapport, qui date de 1988, a peu de retombées concrètes. Néanmoins, nous le présenterons brièvement car, tout d'abord, il offre un parallèle intéressant avec le Québec, qui, à la même période, s'engage dans une réforme fondamentale de l'assistance sociale. Une nette divergence de stratégies existe entre le Québec et l'Ontario. Au moment où le Québec resserre ses règles et s'engage dans la voie de l'approche contractuelle contraignante envers les prestataires de l'assistance,

l'Ontario projette d'étendre leurs droits. Deuxièmement, le rapport *Transitions* est en soi un événement : il marquera durablement les esprits au Canada tout entier car il présente un projet intégré et ambitieux de refonte de l'assistance sociale.

Le rapport *Transitions* : un projet d'extension des droits sociaux et d'aide liée

En juillet 1986, le gouvernement, dirigé par les néo-démocrates, crée un Comité d'examen de l'aide sociale dont le mandat est d'effectuer un examen exhaustif des programmes d'aide sociale de la province et d'identifier, dans le cadre d'une « stratégie globale », les principes directeurs d'une réforme souhaitable du système (Ontario, 1988, p. 1). Le Comité est de « composition progressiste et enraciné dans la communauté » (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 181). Au bout de deux années de travail, le Comité publie, en septembre 1988, son rapport intitulé *Transitions*, qui comprend un ensemble impressionnant de 274 recommandations. Ce rapport représente une étape marquante de l'histoire de l'assistance sociale en Ontario, par l'ampleur de ses ambitions et par l'orientation progressiste qui y est défendue, cela dans le cadre d'une philosophie d'intervention active rompant avec les principes traditionnels antérieurs de l'organisation de l'aide aux pauvres. Certains analystes des politiques sociales parleront dès lors d'un « modèle ontarien », constituant « un point de repère incontournable pour tous ceux et celles qui s'intéressent à la réforme de l'aide sociale au Québec et dans les autres provinces » (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 191). De l'avis de Ian Morrison (1998, p. 3), *Transitions* a été « l'un des documents de politiques les plus influents de l'histoire moderne de l'assistance sociale » [traduction].

Tout d'abord, selon le Comité, l'objectif fondamental d'une réforme du système d'aide sociale, en vertu des principes d'équité, doit en être un de partage des responsabilités et de respect de la dignité des individus, pour permettre aux pauvres « de passer de la dépendance à l'autonomie, et de l'exclusion en marge de la société à l'intégration au sein de la vie collective » (Ontario, 1998a, p. 8). Des 10 principes formulés par le Comité pour guider la réforme, il ressort l'affirmation du *droit* à l'aide sociale, l'importance de concevoir cette dernière comme une politique active, en présentant l'assistance sociale comme un système à double volet, c'est-à-dire un mécanisme de transfert et une démarche d'intégration sociale (la « transition » et « l'accès aux possibilités »), la suffisance de l'aide comme « condition préalable à la transition »⁸, la conception de l'intégration comprend, outre l'insertion professionnelle, l'insertion sociale.

L'analyse de la pauvreté s'élabore en termes d'inégalités sociales, dont découle le devoir de la société à l'endroit des pauvres. Le discours sur la pauvreté s'énonce aussi en termes d'« exclusion » (Ontario, 1988, p. 4). Selon Ian Morrison (1998, p. 3), même « si *Transitions* recommandait le renforcement du lien entre l'amélioration de l'employabilité et le droit au soutien du revenu, il le faisait dans le cadre (de l'affirmation) du principe fondamental d'un droit à l'assistance sur la base du besoin et de l'hypothèse selon laquelle la conception d'un programme d'assistance sociale devrait être un élément d'une stratégie plus large de lutte contre la pauvreté » [traduction]. En ce sens, il venait réaffirmer le « modèle de droit » (*entitlement model*) établi avec la création du RAPC en 1966 (Morrison, 1998, p. 2).

La réforme proposée se veut ambitieuse, car elle recouvre également les « domaines connexes » de l'emploi, du travail, de l'éducation, de la santé et du logement. On propose la fusion des

programmes municipaux et provinciaux, l'adoption d'une formule d'indexation annuelle des prestations et l'offre de services de garderies. L'emploi est présenté comme une composante essentielle de la stratégie visant à améliorer les conditions de vie des pauvres (Ontario, 1988, p. 100). Précisons qu'en Ontario, les prestataires « aptes au travail » ont déjà des obligations liées à l'emploi, car ils « doivent démontrer leur volonté de trouver du travail pour avoir droit aux prestations de l'aide sociale générale » (Ontario, 1988, p. 31). En outre, certaines catégories de la population ne sont pas admissibles à l'assistance sociale, dont les jeunes, ce qui ne va pas sans rappeler l'expérience américaine du *learnfare*. Le Comité recommande de cesser d'exclure les jeunes au seul motif de la non-fréquentation scolaire, signalant au passage son désaccord avec le *workfare* américain (Ontario, 1988, p. 158).

En 1988, les familles monoparentales sont le deuxième groupe en importance parmi les effectifs de l'aide sociale, après les personnes handicapées (Ontario, 1988, p. 41). Des programmes d'aide spécifiques leur sont destinés. De plus, les mères seules recevant des prestations familiales ne peuvent travailler en moyenne plus de 120 heures par mois pendant quatre mois consécutifs, sous peine de perdre leur droit aux prestations. Cette « règle des 120 heures » ne concerne que la catégorie des familles monoparentales (Ontario, 1988, p. 289).

Le système se limite trop, selon le Comité, au versement d'un revenu aux pauvres, sans s'étendre au problème de la transition vers la sortie de l'assistance. On s'inquiète aussi de la hausse du nombre de prestataires « aptes au travail ». L'objectif des membres du Comité consiste donc, comme au Québec à la même période, à vouloir convertir la politique de l'aide sociale traditionnelle en politique active (Ontario, 1988, p. 227). Il faudrait, selon le Comité, séparer les deux grandes fonctions de soutien du revenu et de soutien à la transition (Ontario, 1988, p. 236). De plus, le Comité se prononce en faveur d'une « politique limitée d'admissibilité conditionnelle » (Ontario, 1988, p. 257). Cependant, à l'imposition de conditions au droit à l'aide sociale, il préfère l'idée du contrat social de réciprocité :

« Nous partons aussi du principe que la société fonctionne sur une base de responsabilités mutuelles et d'obligations partagées entre l'État et la population. L'État a certains devoirs vis-à-vis des citoyens, et les citoyens ont des responsabilités les uns envers les autres, qu'ils assument par le biais de l'État. À notre avis, l'État se doit de veiller à ce qu'on procure aux bénéficiaires des moyens réalistes et appropriés d'accroître leur capacité d'autonomie et de réduire leur dépendance à l'égard de l'aide sociale. Si l'État prend ses responsabilités, il est normal d'exiger de certains bénéficiaires qu'ils fassent aussi leur part. Mais il ne serait pas juste que l'État impose des conditions aux bénéficiaires alors qu'il ne respecte pas ses propres engagements. (...) (Si tel était le cas), ces derniers seraient automatiquement dégagés de toute obligation vis-à-vis de l'État » (Ontario, 1988, p. 257).

Les prestataires admis inconditionnellement à l'assistance sociale seraient les personnes handicapées, les chefs de famille monoparentale, les personnes temporairement inaptes au travail et les personnes âgées (Ontario, 1988, p. 258). L'exemption des mères seules est justifiée par le fait que celles-ci, souhaitant « ne plus dépendre de l'aide sociale »,

« saisiraient n'importe quelle occasion d'y arriver » (Ontario, 1988, p. 259), parce que les sanctions imposées aux mères pourraient rejaillir sur les enfants et, enfin, parce que la participation des mères seules aux programmes devrait être volontaire en raison du principe du libre choix de ces femmes de rester à la maison pour s'occuper de leurs enfants : « Nous trouvons que l'éducation des enfants est une fonction tellement importante que les chefs de famille monoparentale ayant de jeunes enfants devraient pouvoir rester chez eux s'ils le désirent. Un droit conditionnel leur enlèverait la liberté de choisir » (Ontario, 1988, p. 259).

« Il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que tous les bénéficiaires de l'aide sociale puissent faire partie de la main-d'oeuvre. (...) Nous sommes convaincus, par exemple, qu'un chef de famille monoparentale qui reste au foyer pour élever ses jeunes enfants accomplit une activité d'une importance vitale et tout aussi exigeante qu'un emploi salarié » (Ontario, 1988, p. 288).

Les autres prestataires, c'est-à-dire les personnes âgées de 18 à 64 ans n'appartenant pas aux catégories précitées, devraient se voir imposer, selon le Comité, des conditions au droit à l'assistance. Cela devrait aller de pair avec des « mesures destinées à protéger les droits des bénéficiaires », comme la disponibilité des programmes ou des mesures proposés dans le plan de transition (Ontario, 1988, p. 261). Après « une période de grâce », une sanction, sous forme de baisse du montant des prestations, pourrait être appliquée en cas de non-conformité aux conditions imposées. Le prestataire devrait aussi avoir le droit de contester le plan qui lui est proposé. Selon le Comité, des programmes spécifiques devraient être conçus pour les jeunes de 16 et 17 ans, qui ne devraient avoir accès à l'assistance qu'en cas de réelle nécessité et qu'à la condition de participer à une démarche de transition (Ontario, 1988, p. 265).

Le gouvernement ontarien réagit favorablement au rapport *Transitions*. Il en va de même des groupes de défense des droits sociaux en Ontario (CNBS, 1997, p. 27). Cela contraste nettement avec les réactions provoquées au Québec dans les milieux communautaires et syndicaux par la parution du document de consultation *Pour une politique de sécurité du revenu*. Selon Thériault et Vaillancourt (1991, p. 182), le gouvernement Peterson se montra « peu empressé de donner suite » aux recommandations du rapport *Transitions*. Les néo-démocrates sont portés au pouvoir aux élections provinciales de 1990. Le gouvernement avait créé un Groupe de consultation sur l'assistance sociale. Celui-ci publie, en mars 1991, le rapport *Relance*, dont la majorité des 88 recommandations sont tirées du rapport *Transitions* (Thériault, Vaillancourt, 1991).

Un changement de cap radical en 1995 : la « Révolution du bon sens »

Les élections législatives de juin 1995, remportées par les Progressistes Conservateurs, consacrent un changement de cap en matière d'assistance sociale en Ontario. La campagne électorale de 1995 fut la première en Ontario depuis la Crise des années 1930 lorsque « l'aide sociale fut une question centrale, peut-être vraiment la question centrale » [traduction] (Struthers, 1996). Durant cette campagne, l'équipe conservatrice dirigée par Mike Harris promet ce qu'elle appelle une « Révolution du bon sens ». Les mesures composant cette plateforme électorale sont d'importantes réductions d'impôt, la baisse du montant des prestations d'aide sociale et la création d'un programme de travail obligatoire pour les prestataires aptes au travail.

Une rhétorique sans ambiguïté : Le discours entourant l'orientation de l'assistance en Ontario a l'intérêt de la transparence : la dureté des propos s'y exprime sans détour. Comme l'explique I. Morrison (1998, p. 4), au milieu des années 1990, un ressac de plus en plus apparent est observé dans la population face au système d'aide sociale, qui devient le bouc émissaire d'« un ensemble complexe de craintes, d'anxiété et de haine ressentis par les Ontariens » [traduction]. Les Progressistes Conservateurs « ont capitalisé brillamment » sur ce sentiment général d'insatisfaction (Morrison, 1998, p. 4). Ainsi, durant la campagne électorale de 1995, les déclarations de M. Harris sont très éloquentes quant à ses objectifs de réforme de l'aide sociale. Tous les prestataires « aptes au travail », incluant les responsables de famille monoparentale, devront travailler en contrepartie de l'assistance sociale, sous peine, en cas de refus, de perdre en totalité leur allocation, promet-il (Wright, 1995, p. A16). L'objectif n'est pas de substituer les placements de *workfare* aux emplois existants, mais de « tenir occupés » les prestataires de l'assistance sociale. Ainsi, il déclare :

« Tous les prestataires aptes pourraient être obligés de travailler comme surveillants d'école ou comme brigadiers ou encore pourraient se faire dire de planter des arbres ou de travailler comme travailleur saisonnier dans une ferme. Dans certains cas, ceux qui perçoivent actuellement une allocation en s'occupant d'un ou de deux enfants à la maison pourraient en surveiller un ou deux de plus ». Plusieurs prestataires « ont des habiletés qu'ils peuvent partager avec d'autres (...). Plusieurs placements de *workfare* pour les prestataires consisteront à donner l'instruction ou la formation qui sera le *learnfare* pour d'autres prestataires. (...) Un gouvernement Harris s'assurera que ces bonnes gens piégés par l'aide sociale de l'Ontario se verront offrir l'opportunité de faire l'effort pour passer à *Opportunity Ontario* » [traduction] (Lakey, 1995, p. A16).

Un registre informatisé de tous les placements de *workfare* devrait également permettre de gérer le système (Wright, 1995, p. A16). Les Progressistes Conservateurs promettent aussi de réduire drastiquement les barèmes « cadillac » d'aide sociale (Morrison, 1998, p. 4), qui, selon eux, étant les plus généreux sur le continent nord-américain, expliquent le nombre élevé de prestataires en Ontario (OPCP, 1995, p. 11). De plus, à leurs yeux, ces barèmes découragent les prestataires de chercher du travail (Mallan, 1999, p. A6). Les prestations devront donc être ramenées à un niveau équivalent à 10 p. 100 de plus que la moyenne nationale. L'assistance accordée aux personnes âgées et aux personnes handicapées ne sera pas touchée. On promet aussi une guerre aux fraudeurs, cheval de bataille important pour l'équipe conservatrice (Morrison, 1998, p. 4).

Ce qui a été appelé la *Beer Crack* est un dérapage du Premier ministre M. Harris, survenu en avril 1998, alors qu'il déclare que le gouvernement provincial compte éliminer l'allocation mensuelle de 37 dollars pour les allocataires enceintes, afin de s'assurer que « cet argent ne servira pas (à acheter) de la bière » : « Ce dont nous allons nous assurer, répond le premier ministre, c'est que ces dollars ne vont pas à l'achat de bière, ni pour d'autre chose. (...) s'il y a des achats nécessaires à la santé de la mère, nous les permettrons, mais ce ne sera pas un chèque en blanc pouvant être dépensé pour n'importe quoi. (...) Il sera dépensé pour le bien-

être de l'enfant » *[traduction]* (Girard, Orwen, 1998, p. A1). Des excuses suivront quelques heures plus tard dans un communiqué de presse.

Durant la campagne électorale de 1999, M. Harris réitère sa conviction dans le bien-fondé de l'action qu'il a menée durant le mandat précédent. La réforme de l'assistance sociale est l'une des réalisations dont il est le plus fier, en tant que Premier ministre, affirme-t-il (Mallan, 1999, p. A6). Le gouvernement continuera d'obliger le plus grand nombre possible de prestataires à travailler en échange de leur prestation. Les propos de M. Harris sur le *workfare* prennent un tour radicalement punitif, qui frappe, par sa similitude, avec l'idéologie de « l'État pénal » qui se déploie aux États-Unis face aux pauvres (Wacquant, 1999). Ainsi doit-on, selon lui :

Faire passer un test de mathématiques et de langue aux prestataires de l'aide sociale, avec un rattrapage en formation pour ceux qui échouent. Ceux qui refusent perdraient leur allocation. Donner aux travailleurs sociaux le pouvoir d'obliger les prestataires à passer un test de dépistage de la toxicomanie, avec un traitement obligatoire pour ceux dont le résultat est positif; ceux qui refusent perdraient leur allocation. Exclure de façon permanente toute personne reconnue coupable de frauder le système d'assistance sociale. Étendre le *workfare* de façon à inclure des emplois faisant partie de programmes d'entretien des parcs et des routes, requérant une révision de la législation pour amender les conventions collectives. Pénaliser les cités et les villes qui ne poussent pas les prestataires vers les emplois de *workfare* » *[traduction]* (Mallan, 1999, p. A7).

Le programme Ontario au travail : En novembre 1997, la *Loi de l'Ontario sur la réforme de l'aide sociale* (LORAS) modifie en profondeur le système d'assistance : il s'agit de la première révision importante des lois sur l'aide sociale depuis les années 1960 (Morrison, 1998). La LORAS remplace les lois antérieures par deux nouvelles lois : l'aide sociale générale est remplacée par la *Loi sur le programme Ontario au travail* (LPOT) et les prestations familiales disparaissent avec la *Loi sur le programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* (LPOSPH)⁹. Désormais, les personnes handicapées qui satisfont à un critère strict de handicap reçoivent un soutien du revenu et des services accrus en vertu de la LPOSH. Les autres personnes demandant l'assistance relèvent du programme Ontario au travail. Pour les femmes, le changement est majeur.

Le programme Ontario au travail devient ainsi le programme de *workfare* ontarien. Tous les prestataires qui reçoivent une aide financière en vertu de la *Loi sur l'aide sociale générale*, les « aptes au travail », ont l'obligation de participer au programme en contrepartie de leur allocation. Les personnes handicapées, les personnes de 65 ans et plus et les responsables de famille monoparentale recevant une aide financière en vertu de la *Loi sur les prestations familiales* peuvent volontairement participer au Programme. Comme l'indique un document officiel, si « vous êtes une ou un chef de famille monoparentale avec de jeunes enfants, l'âge de votre plus jeune enfant sera un facteur important pour déterminer si vous devez ou non participer » (MSSC, 1997). Cependant, pour la première fois, les mères isolées ayant la charge d'enfants âgés de moins de 16 ans sont tenus de chercher un emploi (Jenson, Thompson, 1999, p. 50). Le traitement réservé aux mères isolées change plus radicalement le 1^{er} avril 1998. Les

mères seules sont alors tenues de participer au programme Ontario au travail dès que leurs enfants atteignent l'âge scolaire, c'est-à-dire 6 ans (MSSC, 1998a). Un prestataire peut être exempté de participer au programme de *workfare* « notamment pour cause de maladie de courte durée ou de blessure, ou en raison du soin à donner à un enfant, à un adulte handicapé ou à un parent âgé qui requiert une attention suivie » (MSSC, 1997). Les motifs de non-participation au programme sont évalués au cas par cas. Les titulaires d'un emploi à temps partiel sont soumis à des conditions de participation spécifiques et doivent chercher un emploi à temps plein. Une personne occupant un emploi dont la durée mensuelle est inférieure à 70 heures peut, pour atteindre cette norme, devoir « compléter » ce travail par un placement dans la collectivité.

Le programme Ontario au travail est présenté comme un « nouveau mode de prestation des services d'aide sociale et d'aide à l'emploi ». Le prestataire doit en retirer, indique-t-on, « une aide financière, un appui dans (ses) efforts pour quitter l'aide sociale ainsi que des occasions de contribuer au mieux-être de la collectivité, tout cela dans le cadre d'un programme unique » (MSSC, 1997). Les objectifs visés par le programme Ontario au travail sont multiples, mais la réduction des effectifs de l'aide sociale et des coûts de l'assistance figurent au premier rang (encadré 19). L'approche préconisée en matière de *workfare*, comme aux États-Unis, donne préséance au travail (*Work-First Approach*). Selon le ministère des Services sociaux et communautaires, le placement rapide en emploi est l'objectif premier du programme Ontario au travail. En outre, toute formation donnée à un bénéficiaire doit être directement liée à un emploi¹⁰. Ainsi, le programme a pour but « d'établir des ponts » entre le prestataire et la collectivité, de lui « faire acquérir une formation et des compétences essentielles » (MSSC, 1997) ainsi que de le mettre en contact avec le marché du travail. La trajectoire du prestataire au sein du programme est régulée de manière précise (encadré 20).

Le programme Ontario au travail est obligatoire pour les prestataires « aptes au travail qui, en cas de refus, perdent leur admissibilité aux prestations d'aide sociale (MSSC, 1997). Avant de voir ses prestations réduites ou annulées, le prestataire reçoit un avis officiel et bénéficie de 30 jours pour prendre part à un examen de la situation, délai au terme duquel il se voit accorder un délai additionnel de 10 jours pour se conformer aux exigences. Après un premier refus de participer au programme, les prestations sont suspendues pendant trois mois. Chaque refus subséquent entraîne une suspension de six mois. Dans le cas des familles, seule la portion de la prestation de la personne fautive est amputée. Par la suite, une nouvelle demande est nécessaire pour rétablir l'admissibilité à l'aide sociale. Enfin, le Programme prévoit certaines protections. Les droits accordés aux prestataires participant aux programmes concernent leur couverture par les droits sociaux typiques du régime de droit commun. Ainsi, les placements de *workfare* dans la collectivité doivent respecter les normes législatives relativement aux heures de travail, aux fêtes légales et religieuses, aux congés de maternité ou parentaux ainsi qu'à la cessation d'emploi. Les organismes participants sont aussi tenus de respecter les lois, normes et règlements liés à la santé et sécurité au travail. Les prestataires bénéficient aussi de recours qui leur permettent de contester les décisions d'affectation aux activités de *workfare*, les sanctions, etc., le cas échéant. Les employés des entreprises dans lesquelles sont réalisées les activités de *workfare* ont aussi certaines protections.

De nouvelles obligations : le programme LEAP pour les jeunes et le traitement de la toxicomanie : Le traitement différencié des jeunes est l'un des développements récents

survenus en matière de *workfare* en Ontario. Ces derniers sont de nouveau traités comme une catégorie spécifique dans le cadre du programme Expérience, poursuite et reprise des études pour les parents (LEAP), créé en mars 1999. Ce programme concerne les jeunes parents en chômage âgés de 16 à 21 ans qui sont dirigés vers le programme EXPRESS (Expérience, poursuite et reprise des études pour les jeunes parents). L'objectif premier du programme, qui s'inspire des expériences américaines de *learnfare*, est de « rompre la dépendance » des mères ou des pères adolescents vis-à-vis l'assistance sociale. Le programme EXPRESS oblige ainsi les jeunes à fréquenter un établissement scolaire en vue d'obtenir le diplôme d'études secondaires, en retour des prestations d'assistance sociale. Il est obligatoire pour les prestataires âgés de 16 et 17 ans ayant des enfants à charge qui n'ont pas terminé leurs études secondaires et qui sont inscrits au programme Ontario au travail. Les prestataires âgés de 18 à 21 ans peuvent y participer volontairement, à condition de ne pas avoir de diplôme d'études secondaires. Le programme devait être mis en œuvre dans l'ensemble de la province en 2000. Un montant de 25 millions de dollars était prévu pour couvrir les frais de garde, de transport et les dépenses connexes des participants.

Le gouvernement ontarien s'est illustré de nouveau plus récemment par ses interventions face aux « fraudeurs à l'aide sociale », désormais passibles d'une radiation à vie de l'assistance, et face aux prestataires « toxicomanes », pour lesquels de nouvelles obligations en matière de traitement de désintoxication sont instaurées (encadré 22).

Le cas du Nouveau-Brunswick

Le rapport de réciprocité dans l'histoire

Le système assistanciel des provinces maritimes diffère de celui des autres provinces canadiennes en ce qu'y prévaut le modèle traditionnel anglais des lois sur les pauvres. Au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, l'influence de l'Angleterre, avec sa *coutume du mérite*, a donc laissé sa trace : « les modalités d'application de l'aide sociale étaient fortement tributaires des lois élisabéthaines sur l'assistance publique adoptées en 1601 » (Guest, 1995, p. 24).

La loi sur les pauvres du Nouveau-Brunswick date de 1786. Les principes des lois élisabéthaines étaient à l'effet que l'aide aux indigents devait relever des paroisses, placées sous la responsabilité centrale de Londres, que les pauvres devaient être classés par catégories distinctes et que l'on devait procurer du travail aux pauvres « aptes au travail ». Les *workhouses* viendraient plus tard. La Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick ne reprennent toutefois pas intégralement les systèmes d'assistance du modèle britannique. Des différences d'application sont attribuables au contexte particulier à l'Amérique du Nord. C'est ainsi que certaines paroisses rurales pauvres du Nouveau-Brunswick mettent aux enchères les services d'assistance aux indigents, c'est-à-dire qu'elles confient à ceux dont les offres sont « les plus raisonnables » les soins à fournir aux pauvres, au lieu de construire et d'administrer des hospices. Ce « système de contrats » (*contract system*) prévaut jusqu'à la fin du 19^e siècle (Guest, 1995, p. 26).

Au Nouveau-Brunswick, la responsabilité de l'assistance sociale échoit aux paroisses (Guest, 1995, p. 26). Même si les lois sur les pauvres, à la fin du 18^e siècle, reconnaissaient le principe de la responsabilité publique locale des indigents, cette fonction était surtout assurée

par la charité privée, souvent organisée sur une base religieuse. L'objectif de l'assistance, privée ou publique, était de promouvoir l'« autonomie individuelle en maintenant une aide discrétionnaire, minimale et dégradante » [traduction] (Struthers, 1983, p. 7). Selon la loi provinciale sur les pauvres, deux systèmes sont en place au 19^e siècle : outre le système de placement familial du *contract system*, il existe des maisons de charité (*almhouse*). D'abord, celles-ci donnent asile aux pauvres, mais aussi aux malades, aux vieillards, etc. L'aide institutionnelle publique spécialisée pour les pauvres apparaît au milieu du 19^e siècle. Les secours à domicile viennent compléter le système (Guest, 1995, p. 27). Chaque ville et paroisse nomment annuellement des surveillants des pauvres responsables de fournir les biens de première nécessité aux pauvres, de trouver du travail à ceux qui sont valides et de punir les récalcitrants qui refusent de se soumettre à la discipline du travail (Lemon, 1977, p. 4). Les *almshouses* sont complétées par les *workhouses*, ou maisons de travail. Si les maisons de charité offre le gîte, le couvert et la protection aux personnes incapables de subvenir elles-mêmes à leurs besoins, les *workhouses* ont une toute autre vocation, celle de s'occuper « des indolents qui avaient besoin d'une certaine forme de correction ou de détention » [traduction] (Whalen, 1972, p. 59). Au 19^e siècle, les pauvres « aptes au travail » et sans ressources sont donc considérés comme des personnes qui, lorsqu'elles demandent du secours, doivent être réhabilitées.

En 1929, le *Rapport sur l'enquête sur le bien-être des enfants au Nouveau-Brunswick* fait état de l'existence d'un très grand nombre de mères veuves seules avec leurs enfant. Cependant, le Nouveau-Brunswick était « exceptionnellement retardé » au niveau des services d'aide sociale (Grauer, 1939). Durant les années 1930, malgré des directives précises du gouvernement fédéral à l'effet d'accorder des secours directs aux nécessiteux frappés par la Crise, la municipalité de Moncton, en accord avec le gouvernement provincial, cherche à lier l'aide à l'exécution de travaux par les bénéficiaires. Ainsi, une directive gouvernementale enjoint aux municipalités de mettre les pauvres au travail pour bénéficier de l'aide (Lemon, 1977, p. 28). L'auteur divise la décennie des années 1930 en trois périodes distinctes, correspondant à des orientations différentes en matière d'intervention auprès des personnes sans emploi : de 1930 à 1932, la priorité est accordée aux travaux publics; de 1933 à 1936, la priorité va aux secours directs, mais l'idée de l'aide liée reste très ancrée; et enfin de 1937 à 1939, l'aide directe est progressivement abandonnée et remplacée par des travaux publics et des programmes visant à réformer les chômeurs. Durant toute la période de la Crise, le principe de la contrepartie de travail est inhérent à la conception qu'ont les pouvoirs publics de l'assistance aux chômeurs (Lemon, 1977).

L'assistance-chômage directe est effectuée jusqu'en 1933 (Grauer, 1939, p. 94). Cette même année, la province et les municipalités créent le « *Work for Relief Program* », obligeant alors les chômeurs à travailler pour les villes en retour de l'aide accordée. De plus, un camp de chômeurs est mis sur pied dans la région de York-Sunbury et un programme visant à placer les chômeurs dans des fermes est initié. La ville de Moncton ferme son bureau municipal d'aide sociale en juin 1934 et laisse le sort des chômeurs entre les mains des maisons de charité (*almshouses*). L'aide liée se perpétue alors sous une nouvelle forme :

« Quiconque bénéficiait de ce type d'aide accordée par la ville devait signer une entente autorisant celle-ci à déduire de tout salaire de source municipale

que recevrait à l'avenir le bénéficiaire un montant égal à celui de l'aide reçue. L'époque de l'aide gratuite était bel et bien révolue » [traduction] (Lemon, 1977, p. 52).

Donald Percy Lemon évalue comme suit cette deuxième période de l'évolution de l'aide aux chômeurs :

« Durant la deuxième période, de 1933 à 1936, l'accent est mis sur l'aide directe, comme forme d'assistance dominante. Néanmoins, l'idée que l'aide est une charité à moins que celui qui en bénéficie n'exécute un travail manuel quelconque en contrepartie de l'aide reçue continue de caractériser le programme d'assistance directe de la ville » [traduction] (Lemon, 1977, p. 24).

Au cours de la dernière période de la Crise, aucun secours direct n'est accordé. Les subventions accordées dans le cadre du programme d'assistance-chômage sont consacrées aux travaux publics et à des programmes de formation de la main-d'oeuvre, dont les « *Youth Training Programmes* » (Lemon, 1977, p. 47). À la fin des années 1930, au Nouveau-Brunswick, « chaque comté possède son asile de pauvres ou hospice où l'on loge et nourrit les indigents. En outre, il n'existe pas de programme d'allocations d'assistance aux mères pauvres » (Grauer, 1939, p. 94).

Le Nouveau-Brunswick est la dernière province du Canada à abroger ses lois sur les pauvres de l'époque élisabéthaine avec l'adoption, en 1960, de la *Loi sur l'assistance sociale* (Mullaly, Weinman, 1994, p. 1). Avec la réforme Robichaud de 1967, la responsabilité administrative est centralisée entre les mains du gouvernement provincial. En 1970, le principe d'uniformité prévaut dans la détermination des barèmes d'assistance sociale : les personnes handicapées « inaptes au travail » âgées de 50 ans reçoivent le même montant d'aide que les jeunes prestataires « aptes au travail ». Selon Gerard W. Boychuk (1998, p. 80), cela correspond à la « tradition non catégorielle » observée historiquement dans cette province. Les conditions d'admissibilité sont toutefois très strictes (Boychuk, 1998, p. 80-81). C'est en 1970 que le gouvernement libéral publie un livre blanc sur l'aide sociale, dont les principes généraux s'articulent autour de l'objectif de la promotion de la participation de chaque citoyen à la croissance économique. De 1965 à 1975, la composition de la population prestataire de l'assistance sociale change graduellement, avec la hausse de la part relative des personnes « aptes au travail » parmi les effectifs de l'aide sociale. Au début des années 1990, 76 p. 100 des prestataires du Nouveau-Brunswick sont « employables » (Boychuk, 1998, p. 18).

En 1974, le gouvernement conservateur réforme l'aide sociale pour rendre les assistés sociaux plus « indépendants ». Des projets d'intégration au marché du travail sont créés pour les personnes « aptes au travail », mais aucune sanction monétaire n'est prévue. En outre, le montant des prestations est fonction du salaire minimum. Le nombre de prestataires passe de 18 348 en 1973 à 26 069 en 1977 (Lévesque, 1987, p. 4).

La réforme de l'aide sociale de 1982

Les changements les plus significatifs depuis 1960 surviennent avec la réforme de 1982. Jusqu'aux années 1980, les barèmes d'assistance ne sont pas établis en fonction de la catégorie de prestataires. En 1983, dans la foulée de la *Loi sur le bien-être social* adoptée l'année d'avant, la province commence à différencier l'aide accordée selon l'employabilité et l'âge des personnes concernées. Le système d'assistance intègre alors le principe de la catégorisation des prestataires. Aux plus « employables » sont associés les barèmes les plus bas. La réforme de 1982 établit ainsi, en fonction du critère d'employabilité, un système de classement des prestataires de l'assistance sociale (CCCF, 1988, p. 15). Ces derniers sont classés en trois catégories. Les données de 1985-1986 révèlent que 25 p. 100 des prestataires sont classés dans la catégorie « du long terme » (ayant une faible « employabilité »), 65 p. 100 d'entre eux sont dirigés vers les « programmes de perfectionnement, formation et placement », tandis que 10 p. 100 reçoivent « l'aide provisoire ». Autrement dit, pour environ 75 p. 100 des prestataires, l'insertion professionnelle est présentée comme étant la voie à suivre : « (d)orénavant il faudra démontrer une bonne volonté face au travail. Ce qui est à l'oeuvre, c'est une réaffectation des critères d'éligibilité à l'assistance sociale en fonction du marché du travail » (Lavoie, 1990, p. 119). Signe de cette réorientation, les agents d'aide sociale se voient confier les nouvelles fonctions de conseillers en emploi, en plus de leurs tâches traditionnelles (Lévesque, 1987, p. 5-6).

Dans les années 1980, le système d'assistance sociale est très stigmatisant (Boychuk, 1998, p. 81). Par exemple, en 1983, la province embauche des prestataires pour faire des visites à domicile chez les personnes touchant l'aide sociale, cela afin de reconfirmer leur admissibilité. Les agents de l'aide sociale peuvent joindre les banques, les compagnies d'assurance ou toute autre source jugée appropriée pour faire valider l'information fournie par les prestataires. Ces derniers peuvent être tenus de demander au locateur de leur logement de remplir et signer un formulaire identifié à l'enseigne du ministère de l'Aide au revenu. À la fin des années 1980, l'attitude change. En 1987, les visites obligatoires à domicile cessent (Boychuk, 1998, p. 82). La même année, le Comité d'action sur le statut de la femme du Nouveau-Brunswick considère que la province est à l'avant-garde au Canada en ce qui concerne les règles sur la cohabitation¹¹. Cela n'empêche pas les préjugés d'avoir cours, comme en font foi les propos du Premier ministre Frank McKenna qui déclare en 1993 que les programmes d'assistance sociale « engendrent la dépendance, qui rend les gens à l'aise de ne rien faire et de ne rien apprendre » [traduction]¹².

Durant les années 1990, le phénomène de la féminisation de la pauvreté attire l'attention. En 1993, au Nouveau-Brunswick, 13 000 mères célibataires reçoivent l'aide sociale, c'est-à-dire 30 p. 100 de l'ensemble des prestataires. De plus, 67 p. 100 des familles recevant l'aide sociale sont monoparentales, et à 80 p. 100 dirigées par une femme (CCCF, 1993, p. 3). Les trois quarts de ces familles vivent sous le « seuil de pauvreté ». La majorité d'entre elles dépensent au moins 65 p. 100 de leur revenu pour payer leur loyer (CCCF, 1988, p. 22).

Au moment de la réforme de 1995, le système est toujours composé des trois programmes d'aide à long terme (PALT), de perfectionnement, formation et de placement (PPFP) et d'aide temporaire (PAT) (MAR, 1993, p. 38). Trois niveaux d'employabilité sont ainsi distingués.

Les personnes aidées par le PALT sont des prestataires de longue durée, ayant une faible employabilité. Les autres prestataires sont répartis dans le PFPF ou le PAT, selon que leur potentiel d'employabilité est évalué comme étant moyen ou élevé, respectivement (Boychuk, 1998, p. 82). Le PFPF regroupe 66 p. 100 de l'ensemble des prestataires. Si l'on ajoute à cela les prestataires du PAT (14 p. 100 de la population allocataire), l'on obtient un niveau de 80 p. 100 de prestataires considérés comme étant, à un degré moyen ou élevé, « employables ». Les familles monoparentales sont massivement rangées (à 95 p. 100) dans la catégorie intermédiaire du PFPF, dont elles forment, par ailleurs, 45 p. 100 des effectifs. Enfin, les ménages composés d'une personne seule représentent 94,3 p. 100 des prestataires du PAT. Cette répartition contrastée des types de ménages entre les programmes explique, en partie, la différenciation selon le sexe qui s'y observe : 63 p. 100 des prestataires du PFPF sont des femmes tandis que les hommes comptent pour presque les trois quarts des prestataires du PAT. Enfin, les barèmes d'assistance sont fortement modulés selon le niveau d'employabilité, le montant d'aide allant du simple au double entre une personne seule inscrite au PAT (257 dollars en 1993) et une personne seule inscrite au PALT (521 dollars). Cependant, des exemptions de gains élevés et des taux de récupération dégressifs sont prévus pour les personnes inscrites au PAT (Boychuk, 1998, p. 82).

Les mesures d'incitation à l'emploi

L'expérience du Nouveau-Brunswick en matière d'intégration en emploi se démarque dans le paysage canadien par le caractère novateur des initiatives adoptées au début des années 1990. Avant la réforme de 1995, qui marque l'adhésion du gouvernement au principe d'aide liée, les mesures mises en place adoptent l'approche volontaire. Ainsi, à partir de 1992, la formule de l'incitation à l'emploi est expérimentée, selon des modalités différentes, dans le cadre de deux projets pilotes : le programme Nouveau-Brunswick au travail, le Projet d'autosuffisance. Ceux-ci font l'objet d'évaluations systématiques et s'élaborent en partenariat avec le gouvernement fédéral. Enfin, la catégorie des femmes responsables de famille monoparentale est principalement concernée. Les initiatives adoptées dans le cadre de ces deux programmes, pour encourager les prestataires à trouver un emploi, sont évaluées pour savoir si elles peuvent constituer des modèles d'intervention pour d'autres provinces canadiennes.

Le programme Nouveau-Brunswick au travail était un projet pilote national créé en 1992, en vertu d'une entente fédérale-provinciale; il a pris fin en 1998. Il ciblait les personnes ayant des enfants à charge, un faible niveau de scolarisation (sans diplôme d'études secondaires) et de compétences ainsi qu'une expérience d'emploi limitée. La participation au programme était volontaire, ce qui le distinguait de nombreux autres programmes adoptés ailleurs au Canada. Surtout axé sur l'éducation et la formation, ce programme avait pour principal objectif de faire en sorte que les participants atteignent un niveau de compétence qui leur permette de développer un « attachement » durable à la main-d'oeuvre (Mullaly, 1997, p. 36) (encadré 23). Ce programme a été sous les feux de la rampe dans l'ensemble du Canada, étant même qualifié de modèle pour le pays par le premier ministre Chrétien¹³.

Le Projet d'autosuffisance (PAS) est un autre projet conjoint d'importance des gouvernements fédéral et néo-brunswickois, dont l'objectif est d'inciter les prestataires à quitter l'assistance sociale et à occuper en emploi (encadré 24). Il est mis en oeuvre au Nouveau-Brunswick et en

Colombie-Britannique. Le PAS offre un supplément de revenu aux responsables de famille qui touchent l'aide au revenu depuis au moins un an. Le supplément est versé pendant une période maximale de trois ans aux personnes occupant un emploi à temps plein. Les participants « ont un an pour trouver du travail à temps plein d'au moins 30 heures par semaine dans un ou plusieurs emplois; le ou les emplois doivent être couverts par l'assurance-emploi (et) (...) être rémunérés au moins au salaire minimum; dès qu'ils obtiennent un emploi, ils doivent cesser de recevoir de l'aide et ils **n'ont** droit à aucune prestation ou carte d'assistance médicale » (Michalopoulos, Robins, Card, 1999). Le PAS est axé sur une approche incitative puisqu'il s'agit d'un complément salarial qui a pour effet de hausser le niveau de la rémunération et donc le revenu disponible des prestataires s'intégrant en emploi. Comme dans le cas précédent, l'évaluation du programme est un aspect clé (encadré 25).

Un autre projet pilote d'intégration en emploi, mené en partenariat avec le gouvernement fédéral, est lancé en 1994 : la Compagnie des travailleurs du Nouveau-Brunswick (CTNB). Le programme concerne spécifiquement les travailleurs sans emploi âgés de 50 à 65 ans, qui reçoivent l'assistance sociale ou l'assurance-emploi, qui ont épuisé leurs droits à cette dernière ou encore qui sont « travailleurs déplacés en permanence ». Les personnes qui se portent volontaires sont appariées à des organismes hôtes pour réaliser des travaux communautaires (DRH-NB, 1994c). En échange de 26 semaines de travail bénévole dans une entreprise privée, une municipalité, un organisme sans but lucratif, un service gouvernemental ou toute autre organisation, les participants au projet touchent un revenu annuel maximal de 12 000 dollars. La participation est de trois ans. La philosophie du programme repose sur l'idée qu'il faut reconnaître les difficultés de réintégration en emploi de certains segments de la main-d'oeuvre, en l'occurrence la main-d'oeuvre plus âgée, moins mobile et en déficit de compétences face aux besoins de la nouvelle économie. On veut ainsi permettre à des « adultes en âge de travailler qui sont à risque face à la dépendance de longue durée » d'être actifs (BMR, 1995, p. 3). Pour avoir accès au programme, le revenu familial doit être inférieur à 20 000 dollars. La CTNB a entraîné un déboursé annuel de 80 millions de dollars et a duré jusqu'en 1999 (CNBS, 1997, p. 26).

L'approche obligatoire : la réforme de l'aide sociale de 1995

La réforme de l'aide sociale de 1995 marque un tournant par l'importance que revêtent les mesures contraignantes à l'endroit des prestataires de l'assistance sociale. Dès 1991, le ministère de l'Aide au revenu s'engage dans un examen approfondi de son mandat, « reconnaissant que son encadrement législatif et sa politique se devaient de subir des changements significatifs afin de refléter l'environnement économique et social de cette période et du futur » (DRH-NB, 1994a, p. 1). En décembre 1993, le gouvernement rend public un document de travail intitulé *Créations de nouvelles options*. À la suite des consultations publiques entreprises à ce sujet, un énoncé de politique appelé *Passons des options à l'action : schéma de la nouvelle politique d'assistance sociale* est publié à l'automne 1994. Désormais, la participation obligatoire aux mesures d'intégration professionnelle marque la philosophie d'intervention des pouvoirs publics.

Créations de nouvelles options. L'avenir des services d'aide financière et des soutiens reliés à l'emploi

Les principes et les orientations énoncés dans ce document rendent compte d'un changement

de cap dans l'approche du gouvernement néo-brunswickois en matière de relation d'assistance. Le discours porte sur l'importance des politiques actives, sur un nouveau partage des responsabilités entre le gouvernement, les particuliers, la famille ainsi que, dans le cadre de partenariats, la collectivité et l'entreprise. Le rôle subsidiaire de l'assistance sociale est affirmé. L'État propose de redéfinir l'assistance pour les pauvres qui peuvent quitter l'aide sociale.

D'entrée de jeu, l'intérêt de passer de l'aide « passive » à l'aide « active » est clairement affirmé si, au lieu de « traiter les symptômes du chômage et de la pauvreté », on veut « régler le problème à sa source » (MAR, 1993, p. 12). Le document met l'accent sur l'éducation et la formation, de même que le recyclage, comme « pièce maîtresse » de la vision du gouvernement « de la politique future en matière d'aide financière », cela afin d'attirer plus d'entreprises au Nouveau-Brunswick et d'encourager celles qui s'y trouvent à investir et à créer plus d'emplois dans la province » (MAR, 1993, p. 15). Ensuite, la distinction est clairement établie entre deux groupes de prestataires ayant des « besoins différents » : ceux qui ont besoin « d'un soutien permanent en raison d'obstacles très importants et parfois insurmontables » et ceux « dont la dépendance à l'égard du système est de nature temporaire »¹⁴. Ces derniers « devraient entreprendre un développement personnel et de perfectionnement, ce qui pourrait leur permettre de quitter partiellement ou entièrement le système d'aide financière » (MAR, 1993, p. 11). À ces deux catégories conçues selon le critère de l'employabilité sont associés deux traitements différents : un « filet de sécurité » pour les premiers et une aide financière temporaire pour les seconds (MAR, 1993, p. 11). Autrement dit, la structure des barèmes serait reconfigurée en deux catégories fondamentales d'aide financière de base (le remplacement permanent ou temporaire du revenu), auxquelles s'ajouteraient divers suppléments de revenu (MAR, 1993, p. 20).

La question de la révision des termes de la relation assistancielle est clairement posée. Ainsi, peut-on lire dans le document : le « temps est peut-être venu de redéfinir la relation entre le gouvernement et les clients, particulièrement pour ceux qui ont le potentiel de se retirer des programmes d'aide financière » (MAR, 1993, p. 16). Pour ce faire, il est proposé, au chapitre des « *responsabilités partagées* », une attribution claire des « responsabilités » respectives du « gouvernement » et du « client ». Si le premier devrait « offrir des services de qualité et équitables », « des possibilités de scolarisation, d'expérience de travail et d'acquisition de compétences », et informer les personnes au sujet des programmes et des services existants, les « clients » se doivent « d'explorer toutes les autres sources de soutien et d'informer le Ministère de toute source de revenu et autres actifs financiers », de rechercher ou d'accepter un emploi, de « rechercher des possibilités de développement personnel, d'éducation et de formation » et d'informer le Ministère de tout changement de situation susceptible d'avoir une incidence sur l'admissibilité à l'assistance (MAR, 1993, p. 16-17). Deux autres niveaux d'obligations sont à renforcer dans le traitement de la pauvreté : les « solidarités locales », basées sur des « partenariats créatifs » avec le secteur communautaire¹⁵ et les « obligations familiales », qui réaffirment, en vertu du principe de subsidiarité, la primauté de la famille dans la prise en charge des pauvres (MAR, 1993, p. 17). Dans cette perspective, l'imposition de la contribution parentale pour les personnes âgées de moins de 30 ans est envisagée.

La question de l'obligation de participation à la « programmation active » est traitée avec une grande prudence. On estime « prématurée » une prise de position à ce sujet avant le « débat

national en matière de politique sociale (qui se tiendra) au cours des prochains mois ». On estime toutefois que, si face à certains prestataires « désireux d'atteindre l'autonomie », la contrainte n'est pas nécessaire, en revanche, il « existe une tranche de clientèle employable qui n'est pas aussi fortement motivée » et qui, pour « des raisons diverses, (...) se montre réticente à quitter la sécurité de l'aide financière et refuse les possibilités de formation et d'emploi qui lui sont présentées » (MAR, 1993, p. 19). Des « raisons valables de non-participation » (présence de très jeunes enfants, problèmes de santé temporaires) pourraient justifier une exemption. Toutefois, dans d'autres situations, « le système pourrait faire preuve de plus de persuasion » (MAR, 1993, p. 19).

Lors des consultations publiques et privées qui suivent la parution du document, un large consensus existe quant à la nécessité d'apporter des changements (DRH-NB, 1994a, p. 17). Plus précisément, les personnes entendues sont en accord avec la proposition de créer deux catégories d'aide financière de base, la mise en place d'un « guichet unique », concentrant en un même lieu l'ensemble des services, la hausse de l'exemption de revenu gagné, etc. On appuie fortement le projet de fournir des services plus nombreux aux prestataires pour les aider à développer leur potentiel d'intégration à l'emploi (DRH-NB, 1994a). Au sujet de la question de l'aide liée, le gouvernement rallie la population en faveur de l'imposition d'une obligation de participation aux mesures. Ainsi, peut-on lire dans le document :

« Une forte proportion de répondants a indiqué que les clients qui sont en mesure de travailler devraient le faire, aussi longtemps que l'on dispose des mesures nécessaires pour protéger les personnes qui ne peuvent pas travailler et qu'il existe les soutiens nécessaires pour assurer la transition et faciliter la liaison entre "l'assistance sociale et le travail" » (DRH-NB, 1994a, p. 4).

Les prestataires sont, eux-mêmes, très favorables à l'approche obligatoire : « On devrait forcer à travailler les personnes qui sont physiquement aptes à le faire ». Le milieu des affaires est du même avis, compte tenu du nécessaire contrôle des coûts. Le « grand public » exprime un point de vue encore plus radical : « Les personnes qui sont en mesure de travailler devraient le faire et la province ne devrait pas assumer la responsabilité financière de pourvoir à leurs besoins fondamentaux » (DRH-NB, 1994a, p. 12). En outre, on demande une plus grande équité entre les prestataires de l'assistance sociale et les travailleurs à faible revenu. Les syndicats sont inquiets, pour leur part, des effets de substitution engendrés par les mesures, c'est-à-dire que des travailleurs soient déplacés par des prestataires de l'assistance. Ils revendiquent la hausse du salaire minimum et un meilleur soutien aux petits salariés (DRH-NB, 1994a, p. 15). Le principe de l'imposition de la contribution parentale est rejeté pour les personnes âgées de 30 ans et moins (DRH-NB, 1994a, p. 5). L'imposition de contraintes plus fortes en matière de versement de pensions alimentaires est, inversement, « très fortement » soutenue. Un grand nombre de répondants, y compris prestataires, s'inquiètent des abus qui se produisent dans le système¹⁶ ainsi que de la possibilité que le niveau actuel de l'aide fournie aux parents adolescents n'incite ces derniers « à avoir des enfants pour quitter la maison » (DRH-NB, 1994a, p. 5). Enfin, le problème des services de garde est identifié comme le plus important pour les prestataires désirant participer à des mesures. La crainte de perdre l'assistance médicale dissuade également de nombreux prestataires d'entreprendre une formation ou de chercher un emploi.

La nouvelle politique d'assistance sociale

À la fin de 1994, la « nouvelle politique d'assistance sociale » est présentée. La réforme, mise en oeuvre en 1995, reprend les principaux éléments identifiés ci-dessus. Les actions s'articulent principalement autour du soutien offert aux prestataires qui intègrent l'emploi, « ceux s'efforçant de devenir plus autonomes » (DRH-NB, 1994b, p. 3).

L'État se reconnaît un certain nombre de responsabilités. Le gouvernement admet « que l'atteinte de l'autonomie peut être un processus long et complexe et que le rôle du ministère est de soutenir l'individu à effectuer (*sic*) la transition au travail » (DRH-NB, 1994b, p. 2). Si la réforme doit être « financièrement abordable », la politique, précise-t-on, « ne représente pas un exercice de restriction budgétaire ». Différents types de services sont prévus, dont le *counseling* financier et personnel, l'évaluation individualisée des besoins, la gestion de cas (*case management*), les activités d'éducation et de formation, l'aide financière pour la garde d'enfants, les frais de transport, des exemptions des gains, des mesures transitoires, etc. L'établissement d'une « entente » entre le prestataire et « la Province » est aussi prévu (DRH-NB, 1994b, p. 8).

Le gouvernement adopte de nouvelles obligations pour les prestataires « qui s'acheminent vers une plus grande autonomie », c'est-à-dire les pauvres « aptes au travail », et pour les jeunes âgés de moins de 21 ans. Les premiers sont tenus de rechercher activement un emploi et de participer aux mesures qui leur sont offertes. Si la nouvelle politique offre des soutiens additionnels aux personnes désireuses de s'en prévaloir :

« elle reconnaît également que les individus doivent accepter une plus grande responsabilité, particulièrement lorsque des opportunités se présenteront. Dans ce contexte, il se peut que les clients pourront être demandés (*sic*) de fournir des preuves face à leur recherche d'emploi. En plus, dans les situations où l'individu refuse, *sans raisons valables*, de participer à une occasion de formation, d'acquisition de compétences et d'expérience de travail, les mesures suivantes pourraient être appliquées : une réduction dans la prestation d'aide financière mensuelle; avec preuves à l'appui que l'individu a refusé une offre légitime d'emploi, la prestation d'aide financière serait réduite conformément au revenu dont l'individu aurait gagné (*sic*) si l'offre d'emploi aurait (*sic*) été acceptée; si un individu quitte son emploi, la prestation d'aide financière pourrait être refusée ou retardée » (DRH-NB, 1994b, p. 4)¹⁷.

Les jeunes âgés de moins de 21 ans feront l'objet d'un « encadrement séparé » et « l'aide financière ne leur sera pas aussi disponible » qu'auparavant (DRH-NB, 1994b, p. 4). Des services de *counseling* et d'orientation, leur permettant de demeurer à l'école ou d'y retourner, leur seront fournis. La nouvelle politique de la jeunesse s'élaborera selon les lignes directrices suivantes :

« La présence dans une institution d'éducation ou de formation sera requis (*sic*) des jeunes de moins de 21 ans faisant demande (*sic*) d'aide financière. Les jeunes ne recevront aucune aide financière afin de vivre seuls à

moins qu'il n'y ait aucunes (*sic*) autres options ou qu'il y ait preuve que l'environnement du foyer n'est pas sécuritaire. Dans ces cas, des options alternatives telles qu'un foyer de la famille élargie ou une situation de chambre et pension avec supervision adulte seront explorées (*sic*). Dans le cas de parents adolescents (moins de 19 ans), le soutien familial sera recherché auprès du parent absent et des grands-parents. Les deux parents adolescents seront requis (*sic*) de prendre un cours d'éducation parentale. Une structure séparée de prestations s'appliquera à la jeunesse » (DRH-NB, 1994b, p. 5).

La *Politique pour les jeunes*, cette approche de *learnfare*¹⁸ entrée en vigueur en septembre 1995, consacre très nettement l'adoption de l'approche de l'aide liée au Nouveau-Brunswick (encadré 26).

Conclusion

L'Ontario et le Nouveau-Brunswick possèdent, chacune à leur manière, une forte *coutume* du mérite. Tant historiquement que plus récemment, l'obligation de travail pour les pauvres « employables » est défendue avec vigueur. À certaines périodes toutefois, l'orientation prônée dans la relation assistancielle est tout autre. Le projet ontarien énoncé dans le rapport *Transitions* en est un exemple : il s'inscrit dans l'optique traditionnelle de l'extension des droits liés au niveau de l'aide tout en s'appuyant sur nouveau type de relation assistancielle entre les pauvres et l'État. Ainsi, par rapport au Québec, les deux provinces voisines développent, à la même période, des discours très différents sur ce que l'on commence déjà à appeler les « politiques actives ». Toutefois, à partir de 1995, le contexte a considérablement changé en Ontario. L'élection d'un gouvernement progressiste conservateur marque profondément l'évolution de l'assistance sociale dans cette province. Dès lors, c'est, inversement, un processus de convergence entre les deux provinces qui semble plutôt s'amorcer. Néanmoins, la sévérité dont fait preuve le gouvernement de l'Ontario, avec l'adoption du *workfare*, n'est aucunement comparable à l'approche développée au Québec. Quant au gouvernement du Nouveau-Brunswick, il fait montre d'une même ambivalence entre l'approche volontaire et l'approche obligatoire de la participation aux mesures, d'une même stratégie de contournement de l'approche obligatoire, qui passe par la modulation des barèmes selon l'employabilité, et d'un même ciblage sur les jeunes que son homologue québécois. Comme au Québec toutefois, il a, plus récemment, résolument choisi de prendre le virage de l'aide liée, en particulier face aux jeunes.

Notes

¹ Une analyse exploratoire des politiques d'assistance dans les provinces canadiennes nous a permis de choisir les deux provinces faisant l'objet d'une étude complémentaire au cas du Québec. Voir, à ce sujet, l'encadré 2 en annexe.

² Une grille d'analyse, reprenant les aspects essentiels de notre problématique, a été utilisée pour favoriser une plus grande homogénéité de traitement entre les expériences de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick et du Québec.

³ Dans « le cas des municipalités, 50 p. 100 du coût des prestations est pris en charge par le gouvernement fédéral, 30 p. 100 par la province et 20 p. 100 par la municipalité » (Ontario, 1988, p. 31).

⁴ Les encadrés et les tableaux sont en annexe.

⁵ En 1927-1928, les bulletins de présence scolaire devaient être présentés mensuellement pour que l'allocation soit versée à la mère (Little, 1998, p. 71).

⁶ Mothers' Allowances Commission (1920-1921), *Annual Report*, Ontario, p. 27; cité dans Strong-Boag, 1979, p. 27.

⁷ Rapporté dans Little, 1998, p. 110.

⁸ Des « taux adéquats et un système de prestations obligatoires clair et fiable sont le moyen d'assurer la stabilité et la dignité dont beaucoup de bénéficiaires ont besoin pour faciliter leur transition vers l'autonomie » (Ontario, 1988, p. 146).

⁹ Ces programmes sont entrés en vigueur en avril et en juin 1998, respectivement.

¹⁰ La formation offerte exclut l'éducation à long terme — collégiale ou universitaire, par exemple —, puisque le soutien d'une telle démarche relève du Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario (RAFEO).

¹¹ Rapporté dans Boychuk, 1998, p. 82.

¹² *The Dealy Gleaner*, 16 juin 1993, rapporté dans Mullaly, Weinman, 1994, p. 2.

¹³ Rapporté dans Mullaly, 1997, p. 35.

¹⁴ Soulignons que le terme « dépendance » n'est pas utilisé dans la version anglaise du texte.

¹⁵ « Les bénévoles communautaires peuvent offrir une aide précieuse en dispensant des services à titre de tuteurs, de mentors, de même que des services de garde temporaire des enfants et de transport. En retour, les personnes sans emploi peuvent offrir des services précieux en contribuant à la réalisation de projets communautaires ou en aidant des groupes de services (...) » (MAR, 1993, p. 29).

¹⁶ À cet égard, on encourage « le gouvernement à être plus vigilant dans la question de "l'homme dans la maison" puisque ceci fut perçu comme étant une source d'abus significative dans le système » (DRH-NB, 1994a, p. 10).

¹⁷ Les termes en caractères gras sont tels quels dans l'original.

¹⁸ Le *learnfare* est l'exigence, sous peine de sanction financière, imposée aux jeunes prestataires sans diplôme d'éducation secondaire de fréquenter un établissement scolaire ou de suivre une formation.

5. LES RÉSULTATS DE LA RECHERCHE

L'analyse présentée dans ce chapitre porte essentiellement sur le cas du Québec, puisqu'il s'agit du principal modèle de réciprocité que nous avons étudié. Nous y examinons la relation de réciprocité d'un point de vue général et par rapport à la situation des femmes. Ces deux angles sont nécessaires pour comprendre l'effet des changements des politiques d'assistance sur les conditions de vie des femmes. Aborder l'étude de la réciprocité d'un point de vue général permet de saisir la philosophie d'ensemble qui anime l'intervention de l'État face aux pauvres, tandis qu'examiner le traitement différencié des femmes pauvres permet de préciser en quels termes spécifiques est définie leur citoyenneté sociale. L'analyse de genre des *droits et des devoirs* dans l'assistance bénéficie de la combinaison de ces deux volets : la réalité singulière et diversifiée des femmes est reconstituée, mais aussi des points de comparaison peuvent être établis; ils font ressortir les différences de traitement entre les hommes et les femmes. La tension entre l'assistance sociale, la famille et l'emploi, institutions à partir desquelles s'élabore la construction sociale de l'employabilité et de la « maternabilité », n'en ressort que plus clairement. Nous analysons le modèle de réciprocité assistanciel québécois en reprenant une à une chacune des caractéristiques spécifiques des modèles du *workfare* et de l'insertion dégagées au chapitre 1. Les observations concernant les cas du Canada dans son ensemble, de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick sont intégrées aux développements sur le Québec.

La configuration du système d'assistance sociale : décentralisé/catégoriel ou centralisé/unifié

Au niveau de sa configuration, le système d'assistance sociale canadien représente un cas intermédiaire entre les modèles américain et français. Tout d'abord, il est décentralisé comme le système américain, étant conçu et géré par les provinces. Cependant, il n'est plus, depuis les années 1960, un système catégoriel comme l'est demeurée l'aide sociale aux États-Unis. Dans la foulée du RAPC, les provinces canadiennes ont, à des degrés divers, unifié leurs programmes d'assistance sociale, mettant ainsi fin à l'approche catégorielle qui prévalait auparavant. Du point de vue de son caractère unifié, la configuration du système d'assistance au Canada s'apparente plus au RMI français qu'à l'AFDC-TANF américain. Toutefois, comme la France dispose, au niveau national, d'une structure duale d'assistance sociale (d'une part, le RMI, d'autre part, un système de minima sociaux), elle représente finalement un cas intermédiaire entre le Canada (système unifié) et les États-Unis (système catégoriel). Autrement dit, le cas canadien est celui qui atteint le niveau d'unification le plus élevé. Cela dit, un bémol doit être ajouté à la remarque précédente. Le modèle du Québec (comme celui d'autres provinces canadiennes) est certes unifié, mais n'en demeure pas moins un système d'assistance dual, avec deux programmes distincts pour les populations « employables » et « inemployables »¹. Ce trait lui confère une configuration distinctive. Nous revenons plus loin sur le dualisme de l'institution assistancielle québécoise.

La dernière réforme canadienne du financement de l'assistance sociale, avec le remplacement du RAPC par le TCSPS, dénote aussi une certaine convergence avec la réforme d'envergure du système d'assistance sociale américain, qui, en 1996, a donné une nouvelle orientation

« au contrat social » liant les pauvres et l'État. Dans les deux cas, en effet, le principe de l'enveloppe budgétaire fermée a été adopté. Comme nous l'avons vu, au Canada, il n'existe plus comme auparavant une couverture des coûts de l'assistance sociale par un financement affecté à cette fin. Chaque province reçoit plutôt une enveloppe financière globale qu'elle est libre d'affecter aux usages qui lui semblent appropriés (éducation, santé ou assistance). Compte tenu du faible soutien de la population envers l'assistance sociale, il est fort probable que les budgets qui lui sont attribués diminuent (Little, 1998, p. 185-186). De plus, comme aux États-Unis, les provinces disposent désormais d'une plus grande marge de manoeuvre quant aux choix des règles d'admissibilité aux programmes. Le gouvernement fédéral a donc le premier pavé la voie des réformes assistancielles provinciales. Plus encore, en diminuant radicalement le montant des transferts versés aux provinces, il a déclenché de la part de ces dernières une série d'actions ayant pour but de restreindre les coûts d'assistance sociale. Comme les obligations de travail ont été défendues afin, notamment, de réduire les dépenses d'assistance et ce, malgré la profonde contradiction que cet objectif recèle², le gouvernement fédéral a directement contribué à en promouvoir l'adoption par les provinces canadiennes. Si l'on ajoute à sa stratégie assistancielle celle qu'il a déployée dans le champ assurantiel, avec les restrictions systématiques de protection à l'assurance-chômage, combinées à son retrait du financement de ce programme et son utilisation des surplus de la caisse d'assurance-emploi à des fins d'effacement de son déficit budgétaire, le gouvernement fédéral porte une lourde responsabilité dans la détérioration des conditions de vie des femmes pauvres au Canada : « en empêchant que la politique menée dans un ordre de gouvernement ne soit compensée par celle menée dans un autre », la politique fédérale a pour effet « de réduire de façon cumulative le filet de sécurité sociale contre la pauvreté et les inégalités, et donc la capacité du Canada à reproduire son capital social spécifique » (Thérêt, 1999, p. 73).

La représentation du « sujet-citoyen » de l'assistance : la « dépendante » ou l'« exclu »

Au Québec, le « sujet-citoyen » de l'assistance possède une double appartenance : l'image du pauvre dans la société est construite à partir des deux registres de la dépendance et de l'exclusion, avec, cependant, une prédominance du premier. Sur ce point, le modèle québécois de la réciprocité représente un cas intermédiaire entre ceux du *workfare* et de l'insertion, même si, pour la raison énoncée plus haut, il penche davantage vers le cas américain. Cependant, la réciprocité québécoise n'est pas articulée autour d'une image où sont condensés les préjugés portant simultanément sur la pauvreté et sur le genre, comme c'est le cas aux États-Unis. Autrement dit, le discours sur la dépendance n'est pas spécifiquement sexiste : il n'a pas concerné uniquement les femmes, mais s'est aussi élaboré, dans les cadres canadien ou québécois, face à une autre catégorie de prestataires, celle des « jeunes », sans référence particulière aux femmes qui la composent. C'est la différence entre une population allocataire presque exclusivement féminine (le cas américain) et une population constituée, pour environ la moitié, de femmes (le cas canadien ou québécois)³. Pour les femmes, toutefois, et particulièrement les mères seules, le discours sur la dépendance renvoie, comme dans le *workfare* américain, au problème fondamental de la non-reconnaissance de leur contribution de travail — ou plus largement, du « prendre soin » (*caring*) — dans la famille.

Le gouvernement québécois promeut une terminologie empruntée à la France par son utilisation fréquente des termes d'« insertion », d'« exclusion » ou de « solidarité ». Par exemple, le Livre vert de 1996 (MSR, 1996), sur la réforme de l'assistance sociale, comprend le terme d'insertion dans son intitulé même et la thématique de la pauvreté y est exposée en termes d'exclusion. Cela n'est pas un cas d'exception. Au contraire, ce langage est grandement répandu, tant dans les publications gouvernementales que dans les documents produits en général au Québec. Autre exemple, avant le dernier remaniement ministériel, le ministère responsable de l'assistance sociale portait le nom de l'« Emploi et de la Solidarité », réplique exacte d'un ministère en France. Il existe maintenant, au Québec, un ministère de la « Solidarité sociale », appellation n'existant nulle part ailleurs, à notre connaissance, en Amérique du Nord.

Cela dit, au delà de la rhétorique, le thème de la dépendance nous paraît plus prégnant dans les représentations de la pauvreté que celui de l'exclusion. Au Québec, dès les années 1980, l'accent est mis sur les problèmes de la dépendance et d'incitation au travail des prestataires de l'assistance. Ces considérations sont même au fondement de la refonte du système en deux programmes distincts. Même si des causes « structurelles », comme le chômage et la restrictivité de l'assurance-chômage, sont invoquées pour rendre compte de l'augmentation de la population allocataire, la lecture de la pauvreté en termes de déviance des comportements des pauvres eux-mêmes domine le discours gouvernemental tout comme l'imaginaire populaire. La thématique du « fraudeur » omniprésente à plusieurs périodes, en est un exemple. Cette dernière a emprunté un tour nettement sexiste dans les années 1980, lorsque les visites à domicile se sont intensifiées, dans le but de rechercher le conjoint non déclaré des mères seules touchant l'assistance. L'appellation même d'« assisté social », qui renvoie à l'image de quelqu'un vivant « aux crochets de la société », a une connotation très péjorative, dont relativement peu de personnes sont effectivement conscientes tellement elle est devenue usuelle et semble aller de soi. De plus, l'assistance sociale est généralement peu soutenue par la population, ce qui est une autre caractéristique du modèle de *workfare*.

Si le Québec emprunte aux deux modèles américain et français, l'Ontario, toujours en ce qui a trait aux représentations des pauvres, est aujourd'hui incontestablement dominée par le modèle du *workfare*. Dans cette province, chacun des aspects identifiés plus haut pour le Québec est fortement radicalisé. En Ontario, l'adhésion à la philosophie du *workfare* est affirmée ouvertement. La thématique de la dépendance est centrale : « Nous devons tous déployer des efforts concertés, pour veiller à ce que tous les bénéficiaires de l'aide sociale puissent briser le cercle vicieux de la dépendance envers l'aide sociale » (MSSC, 2000a). Dans cette province, l'idée de l'image du fraudeur a été cultivée de façon extrême par le gouvernement, au point d'instaurer un système institutionnalisé de délation, avec l'établissement d'une ligne téléphonique permettant aux Ontariens de dénoncer les prestataires « qui fraudent l'aide sociale ». D'ailleurs, nulle part au Canada on ne s'est plus rapproché de la nouvelle politique américaine d'assistance à durée limitée qu'avec l'entrée en vigueur, en avril 2000, de la « politique de tolérance zéro de la fraude d'aide sociale », qui supprime à vie l'admissibilité à l'aide sociale pour toute personne reconnue coupable de fraude. Enfin, c'est en Ontario que le premier ministre Mike Harris, en défendant la ligne dure face aux prestataires de l'aide sociale durant la campagne électorale de 1995, a pu

capitaliser sur l'insatisfaction de la population ontarienne face à ce système, exactement comme certains leaders politiques l'avaient fait avant lui, en 1994, aux États-Unis :

« le *workfare* peut ne pas rapporter d'avantages à ceux qui y participent, mais il sert les fins des élus. D'une part, il donne l'impression que ceux-ci sont intransigeants à l'endroit des prestataires car ils les contraignent à travailler en contrepartie de l'assistance et, d'autre part, il leur permet de faire valoir qu'ils aident les prestataires à trouver des emplois » [traduction] (Schram, 1999).

Au Québec, un tel thème n'a jamais prédominé en période d'élection législative. L'idée que cela puisse se produire paraît même assez incongrue, ce qui souligne l'écart entre les deux provinces. Tout comme d'ailleurs, inversement, il serait suprenant, à tout le moins dans le contexte politique actuel (manque d'alternance politique, soutien mitigé de la population envers l'aide sociale, préséance du dossier de la santé, etc.), que la « lutte contre l'exclusion » devienne le thème central d'une campagne électorale au Québec, comme ce fut le cas lors de la campagne présidentielle de Jacques Chirac en France, en 1995.

Compte tenu de la division sociale sexuée du travail, nous avons observé aux États-Unis que le *workfare* a beaucoup de conséquences pour les mères qui, en étant présentées comme « dépendantes », voient complètement niée la valeur de la contribution qu'elles apportent en élevant les enfants. Ces effets différenciés sont aussi relevés au Canada (Baker, Tippin, 1999; Evans, 1997). L'approche du *workfare* canadien va à l'encontre de la reconnaissance de la valeur du travail de soins (*caring*) effectué par les femmes à la maison (Baker, Tippin, 1999, p. 59). En outre, l'obligation de travail salarié pour les femmes seules avec des enfants touchant l'assistance sociale constitue une injonction paradoxale. Du point de vue des femmes, les *devoirs* régulés depuis l'assistance renvoient simultanément aux obligations du travail domestique et du travail salarié. Cela fut toujours le cas, comme on l'a vu dans l'histoire, où la régulation du travail dans la famille a configuré en même temps, pour les femmes, leur rôle de travailleuse en emploi, par la préséance d'une protection assistancielle les centrant vers les obligations familiales. De ce point de vue, les choses ont peu changé, devoirs dans la famille et devoirs en emploi sont toujours en étroite interaction. La différence toutefois réside dans l'injonction paradoxale dont les mères seules font l'objet : joindre les rangs de la main-d'œuvre, en subissant la pression de la conciliation emploi-famille dont la société leur fait encore porter l'essentiel du fardeau. Outre que les relais ne sont pas en place pour que la prise en charge des enfants soit convenablement assurée, lorsque les mères seules s'intègrent à l'emploi, les femmes sont enjointes de prendre en charge de nouvelles responsabilités auparavant assumées par l'État. L'injonction est paradoxale dans la mesure où, par le même mécanisme des politiques sociales, l'État enjoint aux femmes d'agir dans des sens opposés : d'un côté, le travail en emploi, que l'on incite ou impose dans le discours sur l'« employabilité », de l'autre, le travail dans la famille, que l'on impose aux femmes dans la réforme de la santé et des services sociaux par exemple où, « sans leur consentement »⁴, les « aidantes-soignantes » sont sollicitées pour prendre en charge les malades, les personnes âgées, les personnes « désinstitutionnalisées »⁵. Cela sans compter l'effet indirect sur les femmes que peut avoir le traitement des jeunes institué par le gouvernement québécois, lequel, avec l'introduction du principe de l'obligation alimentaire

parentale, conduit ces derniers à se replier sur les « solidarités familiales » pour assurer leur sécurité, ce qui risque d'accroître plus encore la charge de travail des femmes dans la famille. Au Canada, les soins prodigués aux personnes âgées sont également largement dispensés dans la famille (Aronson, 1998).

L'objectif principal : combattre la dépendance ou combattre l'exclusion

En lien avec les commentaires formulés au point précédent, nous considérons que la logique de réciprocité au Québec, en ce qui a trait aux objectifs poursuivis par l'institution des obligations réciproques, est surtout la lutte contre la dépendance, mais aussi, quoique dans une moindre mesure, la lutte contre l'exclusion.

Tout d'abord, rappelons que l'objectif de lutte contre la dépendance, typique du *workfare*, est assorti d'autres objectifs, dont celui de réduire les coûts de l'assistance sociale. Or, les objectifs d'incitation au travail et de diminution des dépenses d'aide sociale sont centraux dans l'évolution du système d'assistance sociale québécois. Sur ce point, le Québec est donc indiscutablement orienté vers le modèle du *workfare*. Au Québec, générer des économies dans le budget de l'aide sociale est un *leitmotiv* important des décisions gouvernementales depuis la réforme de 1988-1989, que l'objectif d'atteindre le déficit zéro est venu accentuer ces dernières années. L'ensemble des ministères ont été mobilisés dans la lutte contre le déficit, ce qui a été déterminant quant à la manière dont l'assistance a évolué, tant au niveau des prestations que de la mise en oeuvre des obligations. Déjà en 1995, le mandat du Comité externe de la Sécurité du revenu était circonscrit par le respect « de la contrainte financière du gouvernement ». L'objectif du déficit zéro a également pesé lourd dans la mise en oeuvre des « mesures actives » offertes par Emploi-Québec, où la crise de financement de 1999-2000 a bouleversé l'offre et l'organisation des services. Depuis la création de cet organisme, l'orientation des décisions semble avoir été dominée par des préoccupations de nature budgétaire. De façon plus générale, au Canada, comme le rappellent M. Baker et D. Tippin (1999, p. 102), le critère retenu pour évaluer le succès des mesures d'intégration en emploi n'a pas été le nombre de prestataires embauchés à temps plein, mais la baisse des effectifs de l'aide sociale et les économies générées à ce budget. Ces critères ont également dominé l'évaluation des programmes de *workfare* aux États-Unis.

Les figures de la citoyenneté qui sont mobilisées dans les discours sur les obligations réciproques au Canada et au Québec sont également apparentées à celles qui ont permis d'instituer « l'allocataire-citoyen » du *workfare*. Ainsi, la figure du « citoyen travailleur », qui va de pair avec la préservation de l'éthique du travail, ressort clairement dans les débats. La nécessité de renforcer l'éthique du travail est une ligne d'argumentation qui est omniprésente dans le document d'orientation de 1987 du gouvernement québécois, intitulé *Pour une politique de sécurité du revenu* (MMSR, 1987). Ensuite, dans le rapport Fortin-Séguin, l'équité entre les prestataires et les salariés (à faible revenu) est une préoccupation centrale. Le critère d'équité est cependant davantage invoqué en ce qui a trait au volet revenu (montant de la prestation d'assistance et des avantages connexes) qu'en regard des obligations de travail, comme c'est le cas aux États-Unis. Néanmoins, au bout du compte, l'objectif demeure le même : influencer sur les comportements de travail, en poussant vers la sortie de l'assistance, par le remodelage des positions relatives des prestataires et des

salariés faiblement rémunérés, les premiers d'entre eux. Nuance additionnelle, le critère d'équité ne renvoie pas tant à l'image de la « citoyenne mère et travailleuse », typique du *workfare*, qu'à celle surtout d'un travailleur asexué. De plus en droite ligne avec la question de la centralité des économies budgétaires, la prégnance de la figure du contribuable est remarquable dans les débats canadiens et québécois. Finalement, le *workfare* vise à rendre les prestataires plus « dignes » et à accroître le soutien de l'opinion publique envers l'aide sociale. Ces arguments font partie intégrante de la défense des obligations réciproques au Québec, où la population nourrit de nombreux préjugés face aux « assistés sociaux », sans être prête, pour autant, à dilapider son système d'aide sociale. Précisons que le Québec se distingue une fois de plus, par le fait qu'il allie l'ensemble de ces objectifs, typiques au *workfare*, à un discours portant sur l'objectif de résorption de la « fracture sociale » de l'exclusion.

La formule de droits et de devoirs : le devoir individuel du pauvre ou le devoir collectif de la société

Le modèle hybride du Québec se vérifie à nouveau sur le plan de la *formule des droits et des devoirs* instituée dans l'assistance. La logique de la contrepartie est dominante, mais elle coexiste avec l'affirmation du *devoir* de la société de fournir aux pauvres des moyens d'intégration sociale. On ne va pas, toutefois, jusqu'à affirmer la primauté de la dette sociale à l'endroit des pauvres, orientation typique du modèle de l'insertion. En outre, l'étendue des obligations imposées aux prestataires de l'assistance sociale au Québec est malaisée à cerner. Le parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi n'est imposé, pour le moment, qu'à la catégorie des jeunes (prestataires âgés de 18 à 24 ans), composée majoritairement de femmes, comme nous le verrons plus loin. Toutefois, la loi 186 comporte aussi tout un ensemble d'obligations visant les prestataires « sans contraintes à l'emploi » (« aptes au travail »), maintenant rendu opératoire par le nouveau dispositif de Destination emploi. De l'ensemble des femmes prestataires du programme d'assistance-emploi en août 2000, 37,8 p. 100 se rangeaient dans cette dernière catégorie. Reste ensuite un ensemble d'obligations « suspendues » pour le moment, celles qui concernent les prestataires ayant des « contraintes temporaires » à l'emploi. Même si ce statut recoupe un éventail composite de situations⁶, il n'en demeure pas moins que plus d'un tiers des femmes (34,9 p. 100) touchant l'assistance-emploi se trouvent dans ce cas — 50,9 p. 100 des mères seules (encadré 13) — majoritairement pour des raisons d'enfant à charge qu'elles élèvent seules (57 p. 100). Derrière le langage non sexué des statuts d'employabilité, la réalité, elle, est très différenciée selon le sexe. La réciprocité assistancielle recouvre ainsi plusieurs cas de figure.

De façon générale, la logique qui oriente la relation d'aide liée au Québec est celle de la contrepartie, spécifique au *workfare*, correspondant à l'imposition d'un nouveau *devoir* là où existait auparavant uniquement un *droit*. En effet, contrairement à la France qui la récuse officiellement, le Québec affirme ouvertement que la nouvelle relation de réciprocité repose sur le principe de la contrepartie. Dans le Livre vert, il est précisé qu'« (e)n contrepartie (de l'allocation), la personne a des efforts à fournir, elle doit s'engager activement dans une démarche d'insertion » (MSR, 1996, p. 27). Le principe est réaffirmé dans la loi 186 et dans Destination emploi : « Le ministère de la Solidarité sociale vous accorde une aide financière et vous donne un important coup de main dans vos efforts vers l'emploi. En contrepartie,

vous devez entreprendre les démarches appropriées pour trouver un emploi conformément à la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* »⁷. Il s'agit bien ici d'un rapport « donnant-donnant », dans lequel l'assistance sociale (*droit*) appelle, en retour, une obligation de la part des personnes aidées (s'engager dans une démarche d'intégration en emploi), c'est-à-dire un *devoir* pour ces dernières. Dans cette version de la réciprocité, la *formule de droits et de devoirs* est énoncée en termes de « responsabilités partagées » — expression mise de l'avant par le gouvernement — entre l'État et les pauvres. Le prestataire doit faire preuve de bonne volonté, ce qui représente son *devoir* individuel, et la société doit accomplir son *devoir* collectif. Le rapport Fortin-Séguin qui, des deux rapports déposés à la Ministre en 1996, est celui qui réaffirme avec le plus d'énergie la valeur du travail dans la société, énonce néanmoins très clairement la nécessité de l'obligation de l'État de fournir aux prestataires des mesures d'intégration en emploi variées, de qualité et efficaces.

Dans une première version, la thèse des « responsabilités partagées » est présentée en mettant *ex oequo* le devoir du pauvre et celui de l'État. Dans ce cas, le *devoir* de l'État dans la relation assistancielle, reconnu comme partie intégrante de la démarche d'intégration professionnelle des prestataires, est posé comme étant équivalent à « l'engagement personnel » du pauvre : « La rencontre de l'effort individuel et de l'effort collectif en faveur de l'emploi portera ses fruits », est-il affirmé (MSS, 2000a). Les termes de l'équation, l'individuel et le collectif, sont censés s'équivaloir. Prise au pied de la lettre, cette version des responsabilités partagées endosse la fiction de la symétrie des positions de l'État et des pauvres. Autrement dit, derrière la thématique de la relation réciproque se retrouve le mythe de l'égalité des parties dans la relation assistancielle, ce qui ne va pas sans rappeler celui de l'égalité des parties dans la relation salariale⁸. Il existe toutefois une autre version de la thèse des « responsabilités partagées », où la responsabilité individuelle du pauvre est nettement plus saillante que ne l'est le « devoir d'intervention » de l'État :

« L'État a la **responsabilité d'accompagner** les prestataires dans leurs démarches vers l'emploi en leur offrant des services adaptés à leurs besoins, **mais ceux-ci demeurent les premiers responsables** de leur cheminement vers l'emploi » a déclaré M. Boisclair. Le ministre a rappelé que **le jeune, tout comme l'ensemble des prestataires, a l'obligation d'entreprendre les démarches pour trouver un emploi convenable. Voilà ce qu'est le principe de réciprocité.** « Nous croyons que les obligations que le gouvernement et les prestataires ont à respecter constituent des éléments essentiels du contrat social de solidarité à la base du régime de soutien du revenu », a indiqué M. Boisclair. Le Ministre a rappelé que **la société a le devoir d'intervenir pour éviter l'exclusion durable** de Québécoises et de Québécois et plus particulièrement de jeunes qui n'ont pas encore développé d'attachement significatif à l'égard du marché du travail. « Avec le parcours individualisé qu'offre Emploi-Québec l'appui aux jeunes prestataires est plus significatif que jamais », a conclu M. Boisclair »⁹.

On notera la similitude de vocabulaire avec l'énoncé du gouvernement français expliquant les objectifs du programme TRACE, lancé en juillet 1998, pour les jeunes de 16 à 25 ans « en

difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle » : « Le gouvernement a la volonté d'accompagner vers l'emploi les jeunes qui en sont le plus éloignés. C'est pourquoi il a proposé d'inscrire le programme TRACE dans le programme de prévention et de lutte contre les exclusions, et dans l'article 2 du projet de loi de lutte contre les exclusions, actuellement en discussion devant le parlement »¹⁰. Derrière ces nuances, on remarquera que, dans la première version de la thèse des responsabilités partagées, lorsque le devoir du pauvre et celui de l'État sont posés comme étant *ex æquo*, on commence le plus souvent par celui du pauvre. Toutefois, au delà de tout cela, on retiendra surtout que jamais l'intégration sociale n'est posée comme un *droit* du pauvre, instituant une créance de la société à son endroit, ce qui est le sens premier de la logique de la dette sociale spécifique à l'insertion.

Une certaine évolution, à tout le moins dans le discours, est à signaler cependant depuis la fin des années 1980. L'obligation de moyens de la part de l'État, ou le devoir de la collectivité face à l'intégration professionnelle des pauvres, était alors implicitement niée, puisque le Québec faisait porter aux prestataires le poids de son propre défaut de conformité, c'est-à-dire son incapacité à offrir, en quantité suffisante, les mesures d'intégration en emploi nécessaires. En effet, c'est le prestataire qui était pénalisé financièrement par le manque de places dans les programmes d'employabilité, cela à travers l'institution d'un « statut de disponibilité », situation transitoire durant laquelle la personne prête à participer à une mesure était placée en situation d'attente, faute de places disponibles pour l'y intégrer; le montant de son allocation était alors réduit et passait donc en-dessous du barème conçu pour le prestataire ayant trouvé une place disponible. La crise financière survenue à Emploi-Québec en 1999 a eu des conséquences analogues pour de nombreux prestataires : les pauvres ont payé la note du non-respect par l'État de ses engagements.

Le cas des jeunes

Les jeunes sont le premier groupe ciblé par la politique québécoise d'assistance sociale. C'est en effet sur cette catégorie de la population allocataire que se sont focalisés les débats les plus intenses concernant l'obligation de la contrepartie et, par conséquent, les exigences de comportement en matière d'intégration en emploi les plus structurées. Or, face aux jeunes, le gouvernement québécois adopte aujourd'hui une approche ambiguë. Tandis que la réglementation concernant l'obligation de participation aux parcours sera mise en application à compter du 1^{er} février 2001 (encadré 8), Solidarité Jeunesse mise, au contraire, sur une approche volontaire de l'intégration en emploi des jeunes. L'ambivalence est encore plus prononcée lorsque l'on observe que la mise en oeuvre de ces deux types d'initiatives reposent sur des réseaux d'intervention, ou des « partenariats », distincts : Emploi-Québec et la Commission des partenaires, pour ce qui est des parcours, les carrefours jeunesse-emploi (CJE), pour ce qui est de Solidarité Jeunesse. En outre, chacune des deux initiatives est impulsée par des ministres différents, la responsabilité d'Emploi-Québec étant entre les mains de Diane Lemieux, celle de Solidarité Jeunesse, entre celles d'André Boisclair, titulaire du ministère de la Solidarité sociale. En noircissant le trait, on a presque l'impression de revivre le double scénario tracé par les deux rapports de 1996 du Comité externe de réforme de la Sécurité du revenu.

En ce qui a trait à la logique de la réciprocité, mentionnons qu'il ressort du ministère de la Solidarité sociale un discours appuyé en termes de solidarité. C'est dans le cadre de Solidarité Jeunesse, en effet, que l'idée du *devoir* collectif d'insérer les jeunes dans la

communauté est poussée le plus loin dans la rhétorique gouvernementale : « La situation des jeunes qui commencent leur vie adulte à l'assistance-emploi est suffisamment préoccupante pour **nécessiter une mobilisation collective de la société québécoise** en vue du Sommet » (MSS, 2000j).

Ce projet pilote est trop récent pour pouvoir être évalué, au delà des déclarations, à partir des pratiques sur le terrain et de la manière, surtout, dont le gouvernement du Québec intégrera les résultats de son évaluation dans l'élaboration future de ses politiques destinées aux jeunes. Autrement dit, il est trop tôt pour savoir si ce projet aura un impact sur l'approche obligatoire développée surtout jusqu'à présent face à cette catégorie de prestataires. On notera, au passage, le caractère fluctuant de la définition du groupe cible des jeunes, qui varie selon la période ou le programme concerné : 30 ans à la fin des années 1980, pour la fixation des barèmes, 25 ans, quand il s'agit des parcours individualisés, et 21 ans pour Solidarité Jeunesse.

Derrière la neutralité du discours sur les jeunes, il y a la réalité différenciée des femmes. Tout d'abord, les jeunes adultes sont majoritairement des femmes : 57 p. 100 des jeunes prestataires de moins de 25 ans sont des femmes (encadré 12). Une proportion élevée d'entre elles sont des mères seules. Les jeunes femmes sont peu visibles dans le discours sur les jeunes. D'une part, celles qui élèvent des enfants ne sont pas concernées par l'obligation de s'intégrer dans un parcours individualisé, qui ne vise pour le moment, comme nous l'avons indiqué, que les jeunes sans enfants à charge. D'autre part, dans le cadre de l'expérience pilote de Solidarité Jeunesse, les femmes sont nettement sous-représentées. Selon les données les plus récentes concernant la participation au projet, sur l'ensemble des jeunes « pressentis » par les CLE participants, 28 p. 100 sont des femmes, tandis que sur l'ensemble des participants (52 sur 93), 23 p. 100 sont des femmes. D'autre part, 88 p. 100 des participants sont des personnes seules (MSS, 2000i). Le prestataire concerné par Solidarité Jeunesse, au sein de la population allocataire des jeunes, est donc le jeune homme considéré, du point de vue administratif, comme une personne seule. Autrement dit, dans les faits, l'orientation volontaire expérimentée à l'heure actuelle par le gouvernement québécois ne vise pas surtout les jeunes femmes. Il est vrai que Solidarité Jeunesse comporte, depuis peu, un volet destiné aux femmes (Ma place au soleil). Il reste à voir si ce projet bénéficiera d'investissements suffisants de la part du gouvernement pour se développer davantage et faire vraiment la différence pour les jeunes mères vivant seules avec leurs enfants. Comme le préconisaient les chercheuses du CSF : « Il faut donc souhaiter que les projets retenus (par Solidarité Jeunesse) seront accessibles tant à la clientèle féminine que masculine et qu'ils seront adaptés aux besoins particuliers des femmes, s'il y a lieu. Nous espérons également qu'une proportion équivalente d'hommes et de femmes fera partie de cette expérimentation volontaire » (Desrochers, Lepage, Moisan, 1999, p. 12).

Le Nouveau-Brunswick a, pour sa part, emprunté deux voies dans ses programmes d'intégration en emploi, misant tour à tour sur les incitations et les obligations. Le programme Nouveau-Brunswick au travail et le Projet d'autosuffisance, lequel concerne surtout des femmes, sont volontaires. Inversement, la *Politique pour les jeunes de 1995* repose sur l'approche obligatoire et s'apparente à cette variante du *workfare* américain que l'on a appelé le *learnfare*. On peut également s'interroger, dans cette province, sur l'orientation que suivra le gouvernement à l'avenir si l'évaluation des projets pilotes influence l'élaboration des programmes. La Société de recherche sociale appliqués (SSRA), organisme sans but lucratif

créé en 1992 et chargé de cette évaluation, est étroitement lié à la Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC), le pionnier et grand maître d'oeuvre des évaluations expérimentales des programmes américains d'intégration en emploi pour les prestataires de l'aide sociale. Cette étroite collaboration fait en sorte que l'expérience canadienne est suivie de très près aux États-Unis. Comme, de plus, elle s'apparente à certaines initiatives qui ont été mises de l'avant dans ce pays, pour expérimenter une approche alternative à celle de la réforme de 1996 (encadré 27), le projet canadien intéresse de nombreux intervenants. De ce point de vue, le PAS pourrait avoir un effet de rétroaction sur les politiques de supplémentation du revenu menées chez nos voisins du Sud. L'intérêt du gouvernement fédéral pour ces expériences est également confirmé.

Ajoutons que la réforme de 1995 du Nouveau-Brunswick met de l'avant, comme au Québec, la conception des « responsabilités partagées » entre les pauvres et l'État, comme cela ressort du document d'orientation, *Créations de nouvelles options* (MAR, 1993). Le ciblage des jeunes comme catégorie qui se voit imposer des obligations spécifiques est un autre point de convergence à établir avec le cas québécois. Il en va de même en Ontario, qui, avec le programme de *learnfare* LEAP, instauré à l'intention des parents adolescents prestataires, adopte l'approche obligatoire. Toutefois, dans cette province, l'approche est univoque. On ne s'embarrasse généralement pas des nuances. En Ontario, les notions d'obligations de l'État filtrent peu des discours qui se focalisent, sans détour, sur les *devoirs* des pauvres.

Une voie détournée : la modulation et l'abaissement du montant des prestations

L'analyse des droits et des devoirs dans l'assistance serait incomplète si on n'examinait pas également le volet des prestations (en plus du volet des obligations de participation aux mesures). En effet, la politique relative à la fixation des barèmes d'assistance sociale participe directement de la stratégie des pouvoirs publics consistant à inciter les prestataires à quitter l'assistance. Dans ce cas toutefois, on pourrait dire que l'approche est indirectement obligatoire au lieu de l'être ouvertement, comme c'est le cas lorsqu'on utilise le levier de l'obligation de participation. Même si alors on ne peut pas parler d'aide liée en tant que telle, le moyen employé est néanmoins le même : la pénalité financière comme outil privilégié pour provoquer les comportements désirés, c'est-à-dire la sortie de l'aide sociale. La sanction est appliquée indirectement car au lieu de prendre la forme d'une diminution ou de la suppression la prestation, elle se pratique, de façon implicite, par l'absence de relèvement des barèmes ou par leur diminution. Le maintien des prestations à un faible niveau pousse les prestataires vers la sortie. Par exemple, le gouvernement du Nouveau-Brunswick, alors qu'il hésitait encore à adopter ouvertement l'approche obligatoire, faisait état de cette voie détournée qu'il pouvait emprunter pour atteindre ses objectifs :

« L'une des solutions de rechange envisagée consiste à s'assurer que le niveau des prestations sera déterminé, entre autres critères, en fonction de la participation des clients aux possibilités de formation et d'emploi. Le gouvernement reconnaît qu'une participation entièrement obligatoire n'est peut-être pas une orientation pertinente à court terme. Toutefois, dans le cadre de l'arrangement proposé entre le client et le gouvernement, les deux parties seront exhortées à s'acquitter de leurs responsabilités » (MAR, 1993, p. 19).

Dans cette province, les barèmes ont été ajustés en fonction de la participation aux mesures d'intégration en emploi. Il en a résulté une précarisation accrue de la situation des femmes touchant l'assistance sociale. Ainsi, les femmes seules qui acceptent de prendre part à des mesures voient leur prestation d'assistance augmenter, alors que celles qui s'y refusent perdent une partie considérable de leur aide (qui passe de 260 à 50 dollars par mois). De la même manière, les mères seules âgées de moins de 18 ans qui participent à une mesure d'employabilité reçoivent une allocation de 700 dollars mensuellement, comparativement à 300 dollars pour celles qui sont classées dans le groupe des « non-participants »¹¹. Ainsi, au lieu d'intervenir *ex post*, on agit *ex ante*.

Au Québec, le gouvernement a emprunté la même stratégie quand, à la fin des années 1980, il modulait le niveau de l'aide en fonction de l'« aptitude au travail » et de la participation aux mesures d'intégration en emploi. Nous reviendrons sur cette question lorsque nous analyserons la coutume assistancielle. Qu'il suffise d'indiquer, pour le moment, que cette stratégie a considérablement appauvri les personnes classées comme étant « aptes au travail » et, parmi elles, un nombre considérable de femmes (tableau 13). Cette voie indirecte d'action politique, consistant à agir sur le montant de l'aide pour pousser les prestataires vers la sortie, a de nouveau été empruntée, dans les années 1990, avec la mise en oeuvre des ajustements visant une « meilleure équité » entre les prestataires de l'assistance et les salariés à faible revenu. Les ajustements réalisés se sont opérés sur deux plans : diminuer la protection offerte aux prestataires de l'assistance sociale et améliorer celle qui était destinée aux salariés à faible revenu, de manière à inciter les premiers à gagner les rangs des seconds. On a vu également que des réformes qui peuvent être considérées comme des avancées au niveau social (politique familiale, régime public d'assurance-médicaments) se sont soldées par une détérioration du niveau de vie des femmes touchant l'assistance-emploi. Le traitement de la pension alimentaire est venu ajouter à la baisse de revenu subie par les prestataires.

En Ontario, le trait marquant a été la très grande variabilité des niveaux d'aide. La diminution forte et subite du montant des prestations d'assistance sociale décidée, en 1995, par le gouvernement Harris, après que le gouvernement précédent les ait lui-même fortement relevées, rappelle les États-Unis du début des années 1990, quand plusieurs États avaient choisi de diminuer, en termes réels ou même nominaux, le montant de l'AFDC. Jamais toutefois, à notre connaissance, la baisse n'avait été si brutale. Dans la détermination des barèmes cependant, une différence importante demeure par rapport aux États-Unis : la règle du plafonnement familial, qui est pratiquée par plusieurs États américains et qui a été incorporée dans la réforme de 1996, n'est pas appliquée au Canada. Au Québec, le rapport Fortin-Séguin (1996, p. 57) affirmait à ce sujet : « La prise en compte de la présence des enfants dans le calcul des besoins essentiels d'une famille est absolument nécessaire et ne doit pas être remise en cause ».

La coutume assistancielle : la coutume du mérite ou la coutume de la solidarité

L'assistance sociale au Canada est, comme aux États-Unis, dominée par une *coutume du mérite*. Dès la période de la colonisation, cette dernière prend forme, surtout au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, provinces marquées par le modèle traditionnel anglais des lois sur les pauvres. Cette *coutume* évolue jusqu'à nos jours, où elle se vérifie de

nouveau par l'orientation qu'emprunte l'aide liée. Les nouvelles *règles* de la réciprocité perpétuent donc, sous de nouvelles formes, une *coutume du mérite* assistancielle bien présente à travers l'histoire. De plus, autre ressemblance avec les États-Unis, au Canada, la *coutume du mérite* a une dimension de genre qui est particulièrement saillante et qui est attribuable au caractère catégoriel net de la structuration des politiques d'assistance sociale, le fait que l'assistance sociale ait été instituée en isolant diverses catégories de pauvres, dont les mères seules avec enfants.

Ainsi, au moins quatre constats se dégagent de l'analyse historique. Premièrement, les représentations de la pauvreté, au Canada, s'élaborent davantage en termes de déviance imputée aux pauvres que de dysfonctionnements de la société. Deuxièmement, l'imposition de contreparties de travail aux pauvres employables est présente tout au long de l'histoire des politiques d'assistance sociale canadiennes. Troisièmement, le clivage « méritant/non méritant » est un trait fondamental de l'*institution* assistancielle canadienne. Quatrièmement, pour comprendre la place des femmes, il faut se tourner surtout vers la famille parce que, d'une part, les femmes brillent par leur absence dans les formes conventionnelles de mise au travail des pauvres (comme les travaux publics engagés durant la Crise), et, d'autre part, parce que, historiquement, la sphère de régulation assistancielle de la pauvreté prend surtout appui, dans leur cas, sur l'institution de la famille, régulant celle de l'emploi seulement de manière indirecte. En somme, les *règles* par lesquelles cette *coutume du mérite* assistancielle s'est appliquée ont évolué dans l'histoire. Elles ont aussi emprunté des formes différentes pour les femmes.

La prééminence de la problématique du genre que nous avons déjà observée dans l'assistance américaine ressort aussi dans les cas canadien, québécois et ontarien¹². Aux États-Unis, l'assistance est fortement marquée par le fait que les *devoirs* imposés aux pauvres s'élaborent en fonction de *règles* sexuées. Pour les hommes, la *coutume* du mérite renvoie à l'obligation du travail salarié. Pour les femmes, elle régule l'obligation relative au travail domestique, durant la plus grande partie de l'histoire, et, à l'étape du *workfare*, celle qui est relative à l'emploi. Au Canada, nous avons observé la même prévalence d'une *coutume du mérite* assistancielle différenciée selon le sexe, même si ses formes diffèrent à partir des années 1960. Les interventions de l'État, comme aux États-Unis, passent par des programmes catégoriels, par lesquels l'aide publique cible étroitement des groupes spécifiques, en particulier les mères seules. Les programmes d'aide aux mères nécessiteuses sont promus, dans les deux pays, par des groupes de femmes au nom de la même idéologie maternaliste, mettant de l'avant le caractère méritoire de la contribution des mères élevant les enfants. Le Canada s'inspire directement de l'expérience américaine, puisque les programmes apparaissent plus ou moins à la même période, mais un peu plus tôt aux États-Unis. Enfin, comme dans les programmes américains, la *coutume du mérite* se reconnaît au Canada à travers la règle du « foyer convenable », qui, comme dans le cas des *règles* construisant l'employabilité, contrôlait un *devoir* s'appliquant, non pas au travail salarié, mais au travail domestique. Comme pour les *règles* construisant l'employabilité, la *règle* du « foyer convenable » visait à susciter des comportements convenables pour que les prestataires puissent s'acquitter de leur obligation sociale, en l'occurrence, non pas le travail salarié, mais celui de s'occuper des enfants. Pour ce faire, elle comportait un jugement précis sur les règles de conduite témoignant de l'aptitude à exercer correctement ce rôle,

avec le « test de moralité » se surajoutant au « test de revenu ». Imposant un devoir dans l'assistance, la *règle* du « foyer convenable » ressortait bien de la *coutume du mérite*. Tout comme pour l'employabilité s'établissait ainsi une classification des mères pauvres qui permettait de distinguer, parmi les mères seules, celles qui « méritaient » une aide financière de l'État.

Le Québec a, plus tardivement que la plupart des autres provinces canadiennes, adopté un programme d'aide aux mères nécessiteuses qui correspondait, comme ailleurs, à une *coutume du mérite* différenciée selon le genre. Au Québec, l'inspiration de la loi de 1969 se rapproche davantage de la *coutume de la solidarité*, avec l'affirmation claire d'un droit à l'assistance énoncée dans le rapport Boucher, lequel influencera également, mais à un degré moindre, le Canada, au moment de l'instauration du RAPC. Quant à l'Ontario, la coutume du mérite paraît avoir été singulièrement persistante : du programme d'aide aux mères seules, elle se perpétue dans la « hiérarchie du mérite » reconnue et soulignée dans le rapport *Transitions* de 1988 (encadré 17), pour ressurgir encore différemment dans les pratiques actuelles. L'espace est donc réduit pour une vision en termes de droits sociaux. De ce point de vue d'ailleurs, le rapport *Transitions* n'en est que plus exemplaire (Ontario, 1988).

Enfin, l'institutionnalisation de traitements différenciés pour les pauvres, découlant d'une catégorisation des prestataires selon leur employabilité présumée, comme l'a fait le Québec à la fin des années 1980 et l'Ontario avant lui, ressort directement de la *coutume du mérite*. La réforme du Nouveau-Brunswick ressemble au schéma de catégorisation appliqué au Québec ou en Ontario. Un paradoxe doit être souligné. C'est dans la province que l'on pourrait penser être celle qui, par sa *coutume* assistancielle inspirée de l'Angleterre, a le plus intégré le principe de la contrepartie exigible des « pauvres non méritants » que le langage sur la catégorisation des pauvres est le plus feutré, le moins direct. En effet, les deux groupes d'allocataires décrits dans les documents ministériels (DRH-NB, 1994a, 1994b) (l'énoncé de politique ou la politique d'assistance sociale de 1994) répondent tout à fait aux caractéristiques de ce qui est appelé ouvertement, dans d'autres provinces, au Québec ou en Ontario par exemple, les « aptes au travail » et les « inaptes au travail ». Toutefois, au Nouveau-Brunswick, la distinction n'est pas clairement présentée en ces termes.

Le champ d'application de la relation de réciprocité : l'approche catégorielle ou l'approche universaliste

Le Québec est définitivement plus près des États-Unis par son approche catégorielle. L'aide liée est appliquée de façon inégale. Ainsi, une panoplie de traitements sont institués par catégories, selon le groupe d'appartenance, celui des jeunes, celui des mères seules avec un enfant de moins de cinq ans, celui des personnes âgées de 55 ans et plus, qui font face à des obligations systématiquement différentes. La sélection des prestataires correspond ainsi au modèle de tri à l'employabilité en amont, typique du *workfare* et de la *coutume du mérite* qui le traverse. Ces règles de tri sont particulièrement importantes pour comprendre comment s'opère la construction sociale de l'employabilité des femmes. Car l'approche catégorielle, appliquée à la délimitation des obligations liées à l'emploi dans l'assistance, repose, en bonne partie, sur les règles mouvantes relatives à l'âge des enfants dont les femmes ont la charge.

L'employabilité des mères seules recevant l'assistance-emploi est le résultat de l'action conjuguée de l'évolution de l'emploi des femmes et de l'évolution de la famille. Deux critères discriminants ressortent, comme aux États-Unis, de ce processus de ciblage des obligations selon l'employabilité (tri en amont) : l'âge des enfants et le sexe des prestataires. Nous avons déjà évoqué comment la dualité femme/enfant est porteuse d'ambivalence face au traitement des familles monoparentales dans l'assistance sociale en raison de la coexistence de deux images opposées (adulte non méritant/enfant méritant). Cette attitude, profondément ancrée donc dans la *coutume du mérite*, va de pair avec le fait que la frontière s'est progressivement déplacée, pour ce qui est de la définition de la mère « méritante », en fonction de l'âge de ses enfants. Au Canada, le processus s'est opéré dans l'histoire, abaissant graduellement l'âge de l'enfant permettant à la mère d'être exemptée des obligations liées à l'emploi. Néanmoins, ce processus se déroule également dans l'espace : aujourd'hui, la norme n'est pas la même dans toutes les provinces canadiennes, tout comme elle diffère d'un pays à l'autre. Ces différences nationales sont en partie explicables par les variations de l'emploi des femmes.

Au delà d'une configuration de devoirs différenciée selon les différentes catégories de prestataires, la modulation du montant des prestations selon l'aptitude au travail et, ensuite selon la participation aux mesures, est également une approche étrangère à la logique d'inspiration universaliste qui prédomine en France. La division aptes-inaptes ravive directement la division entre les « bons pauvres » et les « mauvais pauvres ». De fait, les changements apportés à la structure des barèmes, à la fin des années 1980, au moment où est instituée formellement la séparation entre les prestataires « aptes au travail » et « inaptes au travail », ont pour effet de fortement pénaliser une proportion élevée des prestataires, en l'occurrence les personnes âgées de 30 ans et plus, classés dans la première catégorie et qui ne participent pas à une mesure de préparation ou d'intégration en emploi. Inversement, les personnes « inaptes au travail », sont, elles, favorisées puisqu'elles se voient accorder une hausse de barèmes (tableau 12). En cela, il y a incontestablement institution d'un système d'assistance sociale à deux vitesses, fondé sur la *coutume du mérite*. En outre, la réforme est à peu près neutre, du point de vue budgétaire, ce qui signifie que l'amélioration de la situation des uns est « financée » par la détérioration de la position des autres : « Les augmentations de coûts découlant de la parité accordée aux jeunes et de la hausse pour les personnes handicapées ont été compensées par la concentration des clientèles dans la catégorie des « non-participants », dont le barème fut sensiblement abaissé » (Fortin, Séguin, 1996, p. 23). Le réalignement du système s'est donc effectué, au bout du compte, sur la base d'un transfert de fonds des « mauvais pauvres » vers les « bons pauvres ». La réforme de 1997 maintient, en bonne partie, le découpage antérieur, avec la reconduction de cette structure duale.

Spécifions que les disparités de traitement ne sont pas inexistantes en France, à la différence près que ces disparités se vérifient, non pas entre les catégories de la population, mais au sein des mêmes catégories de population. Par exemple, les personnes en chômage sont indemnisées par l'assurance-chômage (qui comprend elle-même deux volets distincts) ou par le RMI; les familles monoparentales sont aidées par l'allocation de parent isolé (API) ou le RMI; les personnes handicapées peuvent recevoir l'allocation pour adulte handicapé ou le RMI. Cette situation, qui traduit une certaine incohérence dans le traitement de la pauvreté,

s'explique par la structuration du système d'assistance sociale national, c'est-à-dire le fait que le RMI se soit ajouté à un système préexistant de minima sociaux, celui-ci étant toujours en place. Cette situation est bien différente de la logique du mérite qui se traduit, pour sa part, par des traitements différents entre les groupes de la population, selon le niveau de mérite associé à chacun d'entre eux en fonction des normes sociales en vigueur concernant leur employabilité respective. Reste le cas des jeunes : les personnes de moins de 25 ans, sans enfants à charge, ne sont pas couvertes, en France, par le régime assistanciel « général », c'est-à-dire le RMI. La comparaison avec le Québec pour ce groupe est donc malaisée. Toutefois, la France a élaboré, à l'intention des jeunes de moins de 25 ans, un ensemble de mesures d'insertion sociale et professionnelle (mesures de formation, emplois-jeunes, parcours individualisés, services d'hébergement et de subventions aux repas pour les étudiants de niveau universitaire, etc.) qui n'a pas son pendant au Québec.

La conception de l'intégration sociale des prestataires de l'assistance sociale : exclusivement professionnelle ou professionnelle et sociale

Au Canada et au Québec, l'intégration sociale des prestataires de l'assistance, qui se dégage de la conception des mesures d'intégration en emploi, est de nature professionnelle. Les activités proposées aux prestataires sont, en effet, axées sur l'intégration immédiate en emploi, la préparation à l'emploi (mesures d'éducation et de formation), l'immersion en entreprise (stages), le travail communautaire, etc. Dans tous les cas, les activités sont liées à l'emploi ou y préparent.

L'approche de l'intégration professionnelle la plus radicale est celle de l'Ontario. Dans le cadre du programme Ontario au travail, cette province a adopté l'approche que privilégient les États-Unis depuis la réforme de 1996 : celle qui donne préséance au travail (*Work-First Approach*). Le Québec n'a pas non plus adopté la perspective de l'insertion sociale. Le cas québécois offre ici un bel exemple d'effet de rhétorique, car le Québec utilise l'expression d'« insertion sociale » dans la dénomination de ses activités. Or, derrière une même expression, existe ici des réalités dissemblables : l'« insertion sociale », dans le vocabulaire d'Emploi-Québec, signifie l'insertion dans des organismes communautaires, par le biais, par exemple, de subventions salariales. Cela ne correspond pas à la définition qu'en retient la France. Il s'agit bien d'une distorsion de sens : le terme est définitivement emprunté à la France, mais la définition retenue se rapproche de la conception de l'intégration typique au *workfare*.

La dynamique d'interaction entre l'assistance, l'emploi et la famille : la préséance de la famille ou de l'emploi

Comme en France, le modèle de réciprocité québécois est, de façon dominante, ancré dans l'emploi. À ce point de vue, il correspond au modèle de l'insertion. En effet, le prestataire est d'abord un chômeur ou une chômeuse qui, soit n'a pas eu accès, soit a épuisé ses droits à l'assurance-chômage (encadré 6). Aggravation du chômage d'insertion pour ce qui est des plus jeunes, dans le premier cas, ou accentuation du chômage de longue durée pour les plus âgés, dans le second cas, tels sont les phénomènes premiers, auxquels il faut ajouter la diminution des protections offertes par le régime canadien d'assurance-chômage, qui expliquent le gonflement du nombre de prestataires des années 1980 jusqu'à tout récemment.

La présence de la thématique de l'emploi dans les entrées à l'assistance explique aussi, inversement, la diminution radicale du nombre de prestataires touchant l'assistance-emploi qui a été enregistrée ces dernières années : en août 2000, au Québec, on dénombrait 378 115 ménages touchant l'assistance-emploi, une baisse de 4,8 p. 100 par rapport à août 1999 et une baisse de 23 p. 100 en trois ans (MSS, 2000h).

Le Québec est une société de chômage élevé et ce, depuis plus longtemps encore que la France. La situation de l'emploi y a donc été déterminante pour comprendre l'apparition de l'aide liée. Le processus qui est intervenu est celui qui a été décrit dans le cas français : l'employabilité des entrants à l'assistance, des chômeurs privés de couverture assurancielle, a mené à la transformation de cette institution. Cette même dynamique est encore prédominante : par exemple, en août 2000, 42,5 p. 100 des nouvelles admissions à l'assistance-emploi était le fait de chômeurs ayant une protection nulle ou insuffisante de l'assurance-emploi (encadré 14). Le passage de l'assurance-emploi à l'assistance sociale a donc eu l'effet direct de dégrader fortement les *statuts de sécurité économique* institués dans le cadre de la prise en charge collective des risques sociaux. Cette substitution de la logique de l'assistance sociale à celle de l'assurance sociale, face au risque de chômage, a beaucoup affecté les femmes : le durcissement de l'assurance-chômage a surtout touché les salariés précaires, dont elles représentent une part disproportionnée, et les entrants-réentrants en emploi, dont elles forment également une grande proportion.

Comme le RMI, l'assistance sociale est ainsi devenue, au Québec, un système d'indemnisation-chômage de deuxième ordre : l'« assistance-emploi » étant la version déqualifiée de l'« assurance-emploi ». De plus, comme en France, la famille intervient en second lieu dans l'explication de la dynamique de la pauvreté, et concerne alors les femmes : les trajectoires sont différenciées selon le sexe, les entrées à l'assistance survenant à la suite d'une rupture conjugale étant un profil typiquement féminin : « Contrairement aux hommes, la perte du conjoint, constitue, pour les femmes, une cause importante de la venue à l'aide sociale même si, pour les deux, la perte d'un emploi demeure le motif principal » (Lepage, Martel, 1997, p. 21). À ce point de vue, la construction sociale de l'employabilité des prestataires de l'assistance-emploi s'apparente à celle qui s'observe dans le cas du *workfare*, par l'influence directe jouée par les mutations de la famille et, en particulier, l'accroissement de la monoparentalité.

Les liens avec la politique de l'emploi : à dominante sélective ou à dominante universelle

Les activités d'intégration professionnelle offertes aux prestataires au Québec les maintiennent surtout dans le statut déqualifié d'« assistés » plutôt que de leur donner accès à un statut de salariés. À cet égard, on est donc plus près du modèle du *workfare*. Quant au service public de l'emploi, son mode d'organisation lui donne une nature hybride, empruntant, à la fois, aux traits des politiques de la France et des États-Unis.

Dans l'ensemble, avant la dernière réforme québécoise, « les participants ne peuvent bénéficier de la grande majorité des lois en vigueur dans le domaine des relations de travail¹³, et ce, même si dans les mesures de réinsertion les plus importantes, les participants doivent fournir une prestation de travail » (Dufour, 1996, p. 183). Mis à part le programme Programme d'aide à l'intégration en emploi (PAIE), mesure d'emploi subventionné, « le bénéficiaire qui participe

aux mesures gouvernementales ne peut espérer être considéré comme un salarié au sens des principales lois (...) » (Dufour, 1996, p. 261). La dernière réforme est venue changer en partie cette situation, en améliorant l'accès aux protections découlant des lois du travail.

Le service public de l'emploi du Québec possède des traits qui l'apparente à la fois au système français et au système américain. D'une part, il est d'une ampleur qui est sans commune mesure avec ce qui existe ailleurs au Canada et, plus largement, en Amérique du Nord. La « politique active du marché du travail » québécoise (avec Emploi-Québec, la Commission des partenaires et le réseau des CLE, en lien avec les structures de développement régional et local) est originale et ambitieuse. C'était déjà le cas de la politique de main-d'oeuvre intégrée, qui commençait à prendre forme avec la SQDM. À cette période, la *Loi sur la formation professionnelle* représentait déjà une institution novatrice en Amérique du Nord, directement inspirée des expériences européennes, en particulier de celle de la France. Sous l'angle de ses préoccupations par rapport à l'élaboration d'une politique de main-d'oeuvre, le Québec ressemble à la France. Cependant, l'étroite proximité du service public de l'emploi avec l'assistance sociale le rapproche sans contredit du cas américain. Le fait que le cadre institutionnel de la politique de l'emploi, soit l'institution de l'assistance québécoise, lui imprime une orientation singulière, qui limite son pouvoir d'expansion, la nature de ses interventions et, par là-même, sa capacité à permettre aux femmes de sortir de la pauvreté.

Comme aux États-Unis, on peut en effet parler d'un relatif enfermement des services publics de l'emploi dans la sphère assistancielle. Au lieu que ce soit la culture de l'emploi qui infléchisse celle de l'aide sociale, conformément aux visées des défenseurs du guichet unique, c'est la culture de l'aide sociale qui infléchit celle de l'emploi. Le Québec n'a pas choisi de confier la responsabilité première de la politique de l'emploi à un organisme indépendant, comme l'était, par exemple, l'ancienne SQDM. Le gouvernement du Québec a plutôt choisi d'intégrer la politique active du marché du travail à un ministère, tout d'abord celui de l'Emploi et de la Solidarité sociale, devenu ensuite le ministère de la Solidarité sociale. Des raisons budgétaires ont, une fois de plus, motivé les décisions du gouvernement, comme l'indique le président de l'Association des manufacturiers et des exportateurs du Québec, M. Gérald Ponton (2000, p. B1) : « On nous a expliqué que notre solution coûtait 80 millions de dollars de plus en effectif budgétaire ». Au lieu de mettre sur pied un réseau de services publics de l'emploi autonome, marqué par une culture de prévention du chômage et d'intégration en emploi (adaptation et maintien en emploi par le développement de la formation continue, le reclassement, etc., insertion en emploi par une expertise spécifique en matière de services aux entreprises, facilitant, de ce fait, l'aménagement de passerelles vers l'entreprise), le Québec a choisi d'intégrer les nouveaux services à un ministère et, de surcroît, à un ministère dominé par une culture de l'assistance sociale. Il a ainsi confié la politique de main-d'oeuvre à une institution dominée par une culture de contrôle qui, par sa nature, est étrangère à une culture orientée vers l'emploi et dont le personnel possédait une expertise spécifique à la gestion des problèmes de l'aide sociale¹⁴. De ce fait, Emploi-Québec « a perdu une bonne part de l'expertise de la (...) SQDM, voire de DRHC, en matière de services aux entreprises et de partenariat, ce qui a eu des conséquences déplorables », notamment la « désaffection des employeurs » (CSN, 2000, p. 2). En outre, intégré à un ministère dont la fonction première était de gérer les budgets de l'aide sociale, cela dans un contexte marqué par la lutte contre le déficit, les préoccupations premières ont

été de réduire les coûts afférents à l'assistance plutôt que d'élaborer une véritable politique de la main-d'oeuvre dans laquelle une stratégie de services d'intégration en emploi de qualité pour les prestataires de l'assistance sociale aurait eu sa place :

« Surtout préoccupé par le volet sécurité du revenu de sa mission, le ministère de la Solidarité sociale consacre la majeure partie de ses travaux à cette clientèle et à une réduction des coûts inhérents à cette dernière. En matière de main-d'oeuvre, la problématique de l'insertion en emploi des prestataires de la sécurité du revenu aptes au travail, notamment pour soulager les coffres de la sécurité du revenu, prédomine dans les préoccupations du ministère » (CSN, 2000, p. 2).

Aux États-Unis, le fait que la politique de la main-d'oeuvre ait été associée à la « gestion des pauvres » a fortement contribué à la perte de crédibilité de ce type d'intervention auprès de la population en général, constituant un obstacle majeur à l'élaboration d'une véritable politique de l'emploi dans ce pays. Les femmes pauvres ont été les grandes perdantes de cette situation.

Au Québec, les interventions continuent de cibler les prestataires de l'assistance sociale. Ainsi, Destination emploi concerne exclusivement ce groupe. Un traitement différencié est donc encore aménagé aux prestataires de l'assistance. Par comparaison, donnons l'exemple du programme français Nouveau Départ, parcours individualisé pour les chômeurs de longue durée. Ce dernier ne cible pas exclusivement les bénéficiaires du RMI et l'ANPE, organisme public indépendant, en est l'unique maître d'oeuvre. Le principe du guichet unique est aussi mis à mal par l'existence de deux réseaux parallèles, celui qui est mis en place à partir d'Emploi-Québec et celui qui se solidifie maintenant dans les CJE. Depuis la création d'Emploi-Québec, en avril 1998, ces deux structures cohabitent malgré le chevauchement de leurs missions. Le recentrage de la mission d'Emploi-Québec a aussi dénaturé le projet du guichet unique, appauvrissant également la nature des services offerts aux femmes. Le choix qui a consisté à privilégier des mesures de courte durée¹⁵ risque d'avoir un impact important sur les femmes touchant l'assistance. En effet, pour celles-ci, l'accès à des mesures d'éducation et de formation adaptées et de longue durée est essentiel pour pouvoir occuper des emplois permettant de sortir de la pauvreté (encadré 15).

Il y a enfin le problème du manque de services aux femmes « sans chèque », c'est-à-dire celles qui demandent des services d'intégration en emploi au « guichet unique » d'Emploi-Québec, mais qui n'émargent pas aux budgets gérés par cet organisme au titre du soutien du revenu (assistance sociale) ou du remplacement du revenu (assurance-emploi). Derrière cette dénomination des « sans chèque » se retrouve des prestataires aux profils variés : des salariées licenciées ayant épuisé leurs droits à l'assurance-emploi (et d'admissibilité aux mesures actives), des femmes non admissibles à l'assistance sociale, mais qui souhaitent profiter des mesures actives, des jeunes, etc. Les femmes « sans chèque », qui sont souvent des travailleuses à statut précaire, ont été atteintes par les choix d'offre de services d'Emploi-Québec. Elles n'ont pas réussi, jusqu'à présent, à participer à de nombreuses mesures d'intégration en emploi, malgré leurs besoins en ce sens. Cette situation peut s'expliquer par le fait que, compte tenu

des critères d'économies budgétaires qui ont dominé la gestion de l'offre de services dans cet organisme, ce groupe était défavorisé : l'offre de services en leur faveur n'avait pas pour effet de diminuer les budgets de l'aide sociale et comme souvent les coûts n'étaient pas pris en charge par les budgets du gouvernement fédéral, elles n'occasionnaient que des coûts additionnels. Selon une logique comptable, on s'explique donc que ce groupe ait reçu peu de services, même si du point de vue de l'amélioration de l'« employabilité », la chose est insensée.

Ces développements aboutissent à un autre résultat de notre analyse, concernant, cette fois-ci, le problème de l'obligation de moyens de la part de l'État. Lorsque de nouvelles conditions de comportement sont instituées dans l'assistance, une obligation de moyens — un nouveau *devoir* — est créé pour la société et, en particulier, l'État : celui de mettre en oeuvre les programmes (ou les emplois) qui permettront aux prestataires de s'acquitter de leur obligation. Parmi nos questions de départ, nous nous demandions s'il existait des traits communs à l'ensemble des configurations nationales. Sur le problème de l'obligation de moyens, nous répondons par l'affirmative. Notre étude sur les États-Unis et la France nous avait permis de mettre en évidence une contradiction fondamentale au niveau de l'intervention de l'État dans l'application de la philosophie des « politiques actives » au champ de l'assistance sociale : jamais l'implication financière de l'État n'est à la hauteur des objectifs affichés, que ce soit dans le cadre du *workfare* ou de l'insertion. Il s'agit donc d'un trait inhérent à chacun des modèles de réciprocité que nous avons étudiés, car nous arrivons au même constat dans le cas du Canada. Si nous avons surtout, dans les pages précédentes, relevé les contradictions existant entre le discours et la pratique au Québec, il en va de même pour les autres provinces que nous avons étudiées. En Ontario où, comme aux États-Unis, le *workfare* est clairement l'approche privilégiée, avec ses injonctions vigoureuses visant à forcer les prestataires « aptes au travail » à travailler, les moyens n'ont pas non plus suivi les discours. « C'est la première fois que nous avons respecté notre objectif annuel en matière de placements depuis que le programme de travail obligatoire est devenu loi, il y a de cela trois ans » (MSSC, 2000a) affirmait-on récemment. Ajoutons toutefois qu'en Ontario, il est très difficile d'obtenir des données fiables sur la participation aux activités de *workfare*. Cette contradiction, c'est-à-dire le manque de moyens permettant aux prestataires d'entreprendre une démarche qualifiante d'intégration en emploi, est un obstacle majeur à la mise en oeuvre de politiques améliorant les conditions de vie des femmes pauvres.

La dynamique de régression en cours : diminution progressive des droits des prestataires de l'assistance sociale ou diminution progressive des droits des salariés

La dynamique de régression qui s'observe au Canada est celle qui est aussi typique du cas américain. Comme aux États-Unis, la régulation de l'emploi détermine celle de l'assistance. En effet, on s'est surtout préoccupé d'équité face aux salariés à faible revenu, considérés comme étant traités défavorablement comparativement aux prestataires de l'assistance sociale. Le Québec ne déroge pas à cette règle. La piètre qualité des emplois a entravé l'amélioration de la situation des prestataires de l'assistance : les bas salaires et la progression du phénomène des travailleurs pauvres (*working poor*) (Ross, Scott, Smith, 2000), facteurs auquel s'est ajouté l'argument du haut niveau d'impôt, ont été les forces d'influence les plus significatives dans la dynamique existant entre l'emploi et l'assistance

sociale. La polarisation sociale et le manque de solidarité entre les « travailleurs pauvres » et les prestataires de l'assistance ont eu les mêmes effets délétères sur la situation des pauvres au Canada qu'aux États-Unis. Si les responsables politiques tirent bénéfice de leur approche dure envers les prestataires de l'assistance sociale, c'est parce que « la population rejette sur le système de l'aide sociale le blâme pour les problèmes auxquels elle est confrontée dans sa propre vie » [traduction] (Hagen, Lurie, 1994a, p. xxviii), affirme-t-on au sujet des Américains. La situation est comparable au Canada (Baker, Tippin, 2000) et, bien qu'à un moindre degré, également au Québec.

Dans le cadre de cette dynamique de comparaison des situations relatives des pauvres, on a observé des transferts de revenus entre les diverses catégories de « pauvres non méritants » et les autres. D'abord, parmi les prestataires de l'assistance sociale, entre les « aptes » et les « inaptes », les mauvais et les bons pauvres : on a récompensé les seconds au détriment des premiers. Ensuite, au niveau de la jonction assistance-emploi, entre les prestataires « aptes » et les salariés à bas revenus – les mauvais pauvres et les « pauvres laborieux », bons pauvres par définition – où le transfert de richesses s'est réalisé dans le même sens. Ainsi, en même temps qu'il élevait le niveau de vie des salariés à faible revenu, le gouvernement québécois diminuait celui des prestataires « aptes au travail ». Le principe guidant l'action gouvernementale était à l'effet que l'occupation d'un emploi, quelle qu'en soit la qualité, est préférable à l'assistance¹⁶. Dans ce cadre, très peu de réflexion a été consacrée à la qualité des emplois, en particulier pour les femmes quittant l'assistance et qui risquent le plus souvent de se retrouver parmi les « travailleuses pauvres ». Même chose en ce qui a trait aux difficultés spécifiques qu'éprouvent les mères seules, qui sont aux prises avec des problèmes aigus de conciliation emploi-famille, et qui, de surcroît, les affrontent dans la pauvreté :

« Les mères qui gagnent un faible revenu prennent des décisions sur le travail rémunéré en tenant compte de leurs responsabilités familiales et de leurs contraintes économiques. (...) S'attendre à ce que les prestataires fassent la transition vers l'emploi, c'est poser une condition souvent compliquée et risquée pour ces mères faiblement rémunérées et peut parfois engendrer, pour elles et pour leur famille, une perte financière nette. Ces complications, qui ne sont pas systématiquement prises en compte par les décideurs ou les élus, mettent en cause l'insécurité et la faible rémunération associées aux emplois disponibles, la pénurie des postes de formation qui permettent aux travailleuses d'accéder à des postes plus intéressants et les dommages émotionnels que causent les emplois faiblement rémunérés qui ne sont assortis d'aucune perspective de promotion. La reconnaissance de ces circonstances doit forcément s'accompagner de la reconnaissance du fait que certains pères absents ne paient pas les pensions de leurs enfants et que les garderies publiques abordables sont inaccessibles » [traduction] (Baker, Tippin, 2000, p. 60).

Sur la question des services de garde, cette citation s'applique davantage au cas de l'Ontario qu'à celui du Québec; en effet, en Ontario, en raison de la faiblesse du réseau des services

de garde, l'approche du *workfare* a de graves répercussions sur les conditions de vie des femmes. Au Québec, l'étendue de la politique familiale change la donne, donnant à ce dernier un caractère distinctif. En revanche, il ne faut pas oublier que la politique familiale québécoise a été instrumentée dans le cadre de la stratégie d'assistance sociale (Rose, 1998)¹⁷, comme l'a été d'ailleurs la politique de main-d'oeuvre. Mais enfin, il demeure que, lorsqu'on se réfère aux cas exemplaires de la France et des États-Unis, la faible efficacité des politiques sociales et familiales au Canada, en regard de l'objectif de la lutte contre la pauvreté des femmes, rapproche ce pays de son voisin du Sud. En effet, en ce qui a trait à l'incidence de la pauvreté des familles monoparentales, le Canada se range près des États-Unis et loin de la France : « La monoparentalité est moins souvent synonyme de pauvreté en France que dans les pays anglo-saxons. Au total, 17 p. 100 des familles monoparentales vivent en dessous du seuil de pauvreté en France, alors que plus de la moitié sont dans ce cas au Royaume-Uni ou aux États-Unis » (Olier, Herpin, 1999, p. 333). Le faible taux de pauvreté des familles monoparentales est dû à « l'importante participation des mères seules au marché du travail, dans des emplois à temps plein, mais aussi à l'efficacité des politiques sociales et familiales » (Olier, Herpin, 1999, p. 333) :

« Au milieu des années quatre-vingt, la proportion de familles “pauvres” parmi les ménages monoparentaux diminuait de moitié en France sous l'effet des politiques sociales et fiscales, passant de 38 % à 17 %, entre avant et après l'incidence des transferts sociaux, alors qu'au États-Unis ou au Canada, cette incidence était nettement plus faible (la proportion de ménages monoparentaux pauvres passant respectivement de 56 % à 53 % et de 60 % à 48 % » (Olier, Herpin, 1999, p. 333).

Conclusion

Tel que nous l'avons envisagé au départ, la démarche privilégiée au Québec correspond à un modèle hybride, empruntant aux deux modèles du *workfare* et de l'insertion. Toutefois, d'après les critères que nous avons utilisés, la logique dominante du modèle de réciprocité assistanciel québécois est celle du *workfare*. En effet, aux différents niveaux de la relation assistancielle, les caractéristiques du modèle québécois s'apparentent, dans la majorité des cas, à celles du *workfare* plutôt qu'à celles de l'insertion. Ainsi, le thème de la dépendance domine celui de l'exclusion dans la représentation du « sujet-citoyen » de l'assistance et dans les objectifs assignés aux réformes assistancielles. Même si elle coexiste avec l'affirmation du *devoir* de la société de fournir aux pauvres des moyens d'intégration sociale, la logique de la contrepartie est prépondérante dans la réciprocité assistancielle. La coutume du mérite s'enracine historiquement dans une logique de genre et dans la structure duale du système d'assistance, fondée sur l'aptitude au travail. La relation de réciprocité est appliquée selon une logique catégorielle, avec ses tris et ses classifications qui définissent des traitements différents pour les groupes concernés. L'intégration sociale des prestataires de l'assistance est de nature professionnelle, avec une nette propension au maintien du statut d'« assisté ». Enfin, c'est l'amélioration de la situation des bas salariés et des contribuables qui inquiète surtout les pouvoirs publics, et non celle des pauvres « aptes au travail ». En revanche, la présence de l'emploi dans l'institution de la réciprocité assistancielle rapproche le modèle québécois de celui de l'insertion. La relation de réciprocité qui émerge de l'analyse du cas québécois a également des traits spécifiques, comme ce mélange de référents relatifs à la solidarité et

au mérite ou encore à la dépendance et à l'exclusion dans la constitution de l'institution assistancielle. Cette spécificité québécoise est encore plus nette quand on compare le Québec à sa province voisine. Car, en Ontario, la question de la nature de la réciprocité est tranchée d'emblée : cette province met en place une approche très apparentée à celle qu'ont adoptée les États-Unis ces dernières années, qui est une version radicale et dure des obligations de travail. Quant au Nouveau-Brunswick, les éléments de comparaison que nous avons fait ressortir ne nous permettent pas, à l'heure actuelle, de situer plus précisément son approche du *workfare* par rapport au Québec et à l'Ontario. Dans tous les cas, les femmes, et particulièrement les mères seules, se retrouvent coincées entre leurs responsabilités familiales et leurs obligations en emploi.

Enfin, nous avons relevé un trait commun à l'ensemble des configurations nationales : la contradiction de l'obligation de moyens de la part de l'État. Nous avons constaté que l'incohérence des interventions publiques (faible financement des mesures d'intégration en emploi, en regard des objectifs affichés, normes de rendement allant à l'encontre de la qualité des services, inadéquation des autres relais de politiques sociales, en particulier l'assurance-chômage, mais aussi la politique familiale en Ontario et au Nouveau-Brunswick) nuit fortement à l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté au Canada et au Québec, tout comme aux États-Unis et en France. Si les incohérences mises à jour dans cette étude sont les mêmes que celles que nous avons relevées précédemment dans les autres pays, une caractéristique spécifique ressort néanmoins du cas canadien : les modalités du partage des compétences en matière d'indemnisation-chômage, qui en divisant la responsabilité des bons risques (assurance-chômage) et des mauvais risques (assistance-chômage) entre le gouvernement fédéral et les provinces respectivement, ont eu l'effet pervers de laminer gravement le *statut économique* d'une fraction importante des chômeurs et chômeuses. La relation de réciprocité qui a été instituée face aux femmes en a été incontestablement profondément marquée.

Notes

¹ Il serait même tripartite, si l'on considère le programme APPORT.

² Voir, à ce sujet, les liens avec la politique de l'emploi, plus loin dans ce chapitre.

³ En août 2000, au Québec, les femmes formaient 51,8 p. 100 des ménages touchant l'assistance-emploi (encadré 12).

⁴ Voir, à ce sujet CSF, 2000.

⁵ Parmi les motifs sérieux reconnus par la loi 186 pour refuser ou abandonner un emploi convenable, mentionnons « la nécessité de prendre soin d'un enfant ou d'un proche parent » (art. 50). Par cette disposition, la réforme de l'aide sociale est intégrée à la réforme de la santé et des services sociaux.

⁶ Les personnes avec contraintes temporaires sont celles : dont l'état de santé les empêche, pour une période d'au moins un mois, de réaliser une activité d'intégration à l'emploi; les

femmes enceintes d'au moins 20 semaines; qui gardent un enfant à leur charge âgé de moins de cinq ans ou qui ne fréquente pas l'école en raison d'un handicap; qui sont âgées de 55 ans et plus; qui sont réfugiées dans une maison d'hébergement pour victimes de violence; qui procurent des soins constants à une personne dont l'autonomie est réduite à cause de son état physique ou mental; qui sont placées en résidence d'accueil; qui sont responsables d'une résidence d'accueil ou d'un foyer d'accueil reconnus à cette fin (MSS, 2000h, p. 6).

⁷ Dépliant Destination emploi, ministère de la Solidarité sociale, 2000.

⁸ Cette égalité est symbolisée par la représentation théorique orthodoxe en économie de l'égalité entre l'offre et la demande sur le marché du travail.

⁹ Gras ajouté. Extrait du communiqué de presse reproduit en annexe (encadré 8).

¹⁰ Circulaire du 1^{er} juillet 1998.

¹¹ Une partie seulement de l'écart peut être justifiée par des dépenses associées à la participation aux mesures.

¹² Pour le Nouveau-Brunswick, nous n'avons pas pu avoir accès à des documents traitant en détail du programme d'aide aux mères nécessiteuses.

¹³ *La Loi sur les normes du travail, la Loi sur les décrets de convention collective et la Loi sur la fonction publique.*

¹⁴ Nous remercions Diane Bellemare d'avoir fait ressortir ces aspects en entrevue.

¹⁵ C'est du moins ce que tendent à laisser croire les données sur la participation aux mesures actives d'Emploi-Québec. De 1998-1999 à 1999-2000, le nombre de « participations actives annuelles » est passé de 301 362 à 236 642. Alors que les participations aux services d'aide à l'emploi augmentaient de 96 464 à 102 008, les participations à la formation diminuaient de 121 073 à 77 170 (Lemieux, 1999, annexe).

¹⁶ Ainsi peut-on lire, dans le document de présentation de Destination Emploi, que : « Occuper un emploi, même à faible revenu, ça vaut la peine! » (MSS, 2000b).

¹⁷ Selon Ruth Rose (1998, pp. 96, 9), le Québec utilise la politique familiale « comme instrument de contrôle des bénéficiaires de l'aide sociale »; cette dernière « joue le rôle de la carotte qui accompagne le bâton des réductions ».

6. RECOMMANDATIONS

Au chapitre de la formulation des politiques d'assistance sociale ainsi que des pratiques dans ce domaine, nous terminons cette recherche par l'énoncé d'un certain nombre de recommandations de politiques et de suggestions de recherche, qui, selon nous, seraient de nature à améliorer la condition des femmes pauvres.

Recommandations de politiques visant à améliorer la condition des femmes pauvres

1. Réorienter la conception des politiques d'intégration sociale et professionnelle des femmes touchant l'assistance sociale en redonnant à la famille son rôle central, afin de mieux reconnaître les contraintes différenciées des femmes et d'amoindrir les incohérences existant à l'intérieur du système d'incitations et d'obligations issu des autres politiques publiques.
2. Revoir, dans la conception des politiques sociales de sécurité du revenu¹, l'opposition tranchée existant entre les mesures « actives » et les mesures « passives », afin de formuler des politiques qui intègrent les transferts de revenu et les mesures d'intégration sociale et professionnelle de façon complémentaire plutôt que mutuellement exclusive.
3. Réévaluer sur le principe de l'« aide liée » dans les politiques d'assistance sociale, afin de réorienter les interventions dans un sens moins stigmatisant pour les femmes et plus soucieux de l'accompagnement des personnes que du contrôle de leur comportement.
4. Ajouter aux activités professionnelles offertes aux prestataires de l'assistance sociale, des mesures d'« insertion sociale », afin que la démarche d'intégration sociale des femmes s'opère de manière graduelle, lorsque c'est nécessaire, et en fonction de leurs besoins différenciés.
5. Concevoir les programmes en tenant compte de la réalité différenciée des femmes, en élaborant, outre les mesures d'insertion sociale, des cheminements graduels, des activités à temps partiel, des mesures d'éducation et de formation adaptées ainsi que des mesures de soutien et d'accompagnement, qui aideront les femmes à réussir leur démarche d'intégration, cela également en valorisant le travail accompli par les groupes communautaires et les groupes de femmes possédant une expertise dans ce domaine.
6. Créer des mécanismes de renforcement de l'imputabilité de l'État, de façon à mieux garantir le respect de l'« obligations de moyens » en ce qui a trait à l'offre des mesures d'intégration sociale et professionnelle, ainsi que des mesures de soutien (services de garde, aides au transport, etc.), pour les femmes touchant l'assistance sociale; parmi ces mécanismes, on peut penser à l'institution de nouvelles formes de représentation collective dans les lieux décisionnels, à une obligation d'information plus stricte au sujet des fonds publics consacrés aux programmes, du nombre de participants, etc. de la part des ministères et organismes gouvernementaux concernés.

7. Réfléchir à la conception de nouvelles formes de « contrepartie » du côté des employeurs, en termes d'obligations de résultats au niveau de l'emploi, à intégrer aux aides publiques aux entreprises, de manière à garantir que les fonds publics ainsi distribués apportent plus d'avantages collectifs.
8. Développer le champ des « politiques actives » du côté des entreprises, à l'exemple des interventions qui se forment dans le champ de l'« intermédiation de l'insertion », afin d'aider les employeurs à mieux définir leurs besoins en matière de main-d'oeuvre, de manière à favoriser l'intégration en emploi de populations stigmatisées, dont les femmes prestataires de l'assistance sociale.
9. Revenir à l'idée originale du « guichet unique » au Québec et confier la politique de développement de la main-d'oeuvre à un organisme public et indépendant et dont le mandat serait exclusif.
10. Élaborer des interventions publiques permettant d'accroître le pouvoir des femmes pauvres d'infléchir les décisions qui les concernent, notamment par des mécanismes de représentation collective des chômeurs et chômeuses au sein des organismes de gestion des politiques de sécurité du revenu et de la main-d'oeuvre (commission d'assurance-chômage, service public de l'emploi, etc.), par un meilleur financement public des groupes de défense des personnes prestataires de l'assistance sociale, etc.
11. Cerner les modalités d'élaboration de nouvelles politiques d'emploi et de sécurité sociale, à l'image de ce qui se développe notamment en Europe concernant la thématique des « marchés transitionnels », permettant, à plus long terme, d'inscrire les *statuts économiques* des femmes, en particulier celles qui élèvent seules des enfants, dans l'orbite des institutions « de droit commun », afin qu'elles aient accès à des conditions de vie, pour elles et leur famille, moins dégradantes que celles qui leur sont instituées dans l'assistance sociale.

Suggestions de recherche qui se situent dans le prolongement de notre étude

12. Réaliser une analyse comparative systématique de la conception et la mise en oeuvre des programmes d'aide aux mères nécessiteuses adoptés dans les provinces canadiennes, en comparaison aussi avec les programmes adoptés dans différents États américains.
13. Approfondir l'analyse des liens existant entre ces derniers programmes et les mesures de *workfare* actuelles, afin d'évaluer la signification de la nature des obligations de travail imposées aujourd'hui aux femmes et leur évolution à travers l'histoire.
14. Travailler à l'élaboration d'une problématique féministe de l'exclusion, dans laquelle la pauvreté serait analysée dans la perspective large des inégalités sociales, celles du partage du travail dans la société et de la dévalorisation des activités faites par les femmes (le travail du « prendre soin » ou du *caring*, que ce travail prenne place dans la famille ou en emploi), en lien avec les nouveaux « risques sociaux » qui proviennent des mutations des institutions de la famille et de l'emploi.

15. Entreprendre des évaluations portant sur la mise en oeuvre des mesures d'intégration en emploi dans les provinces canadiennes, afin de mieux comprendre le traitement réel qui est aménagé aux femmes dans ce cadre.
16. Améliorer les outils méthodologiques (analyses longitudinales sur grandes séries ou par études de panel, élaboration de critères qualitatifs pour évaluer les positions des femmes dans la famille et en emploi, etc.) permettant de mieux connaître les trajectoires dans la famille (recomposition familiale) et en emploi des sortantes de l'assistance sociale.
17. Développer la réflexion sur les nouveaux « risques sociaux », comme l'est devenue la rupture familiale, afin de concevoir des programmes d'assurance sociale protégeant les femmes qui se retrouvent seules avec des enfants à charge, comme on l'a fait historiquement pour le « risque chômage ».
18. Étudier les modalités et les répercussions du transfert de responsabilités du programme d'assurance-emploi vers les provinces canadiennes et, spécifiquement, vers le Québec, afin de permettre le développement d'une stratégie unifiée des politiques d'indemnisation du chômage (assurance sociale/assistance sociale) ainsi que d'une politique de main-d'oeuvre orientée vers les besoins des chômeurs et chômeuses, plutôt qu'en fonction de préoccupations budgétaires.
19. Poursuivre les recherches comparatives entre le Canada et les États-Unis, afin notamment d'analyser l'évolution relative de leurs approches de *workfare*.
20. Continuer les recherches comparatives entre le Canada et les pays européens qui, pour certains d'entre eux, développent leurs politiques sociales et leurs politiques d'emploi dans des voies différentes de celles privilégiées par les pays anglo-saxons.

Note

¹ Les politiques sociales de sécurité du revenu comprennent trois formes de transferts : l'assistance sociale, l'assurance sociale et les transferts universels.

7. CONCLUSION

Cette recherche visait à identifier la nature de la configuration assistancielle de *droits et de devoirs* existant entre les femmes et l'État au Canada et au Québec. Il en ressort, dans l'ensemble, qu'il n'y a pas une, mais plusieurs configurations assistanciennes de *droits et de devoirs*, selon l'endroit étudié ou selon le sexe et l'âge des prestataires. Ainsi, l'approche de la réciprocité adoptée au Québec est différente de celle existant, par exemple, en Ontario, tout comme les obligations imposées depuis l'assistance diffèrent entre les hommes et les femmes, ou encore, entre les différentes « catégories » de femmes. Les politiques publiques instituent ainsi des traitements différents, à partir des classements qui y sont établis. Cela dit, à partir des cas du Québec et de l'Ontario, nous concluons que le Canada évolue à présent dans la voie du *workfare*, avec toutefois diverses variantes.

Société nord-américaine francophone imbibée d'une culture française, le Québec ne déroge pas non plus à sa spécificité en matière d'assistance sociale. Empruntant à la fois à l'approche française et à l'approche américaine, la configuration hybride du modèle québécois de réciprocité assistanciel est certes assez unique, mais penche définitivement du côté du *workfare*, qui en constitue la logique dominante. Cependant, quand on compare le Québec à l'Ontario, où les discours et certaines interventions empruntent un tour nettement dur à l'endroit des pauvres recevant des transferts de l'État, on constate que les provinces se démarquent clairement l'une de l'autre. La relation entre l'État et les pauvres « aptes au travail » touchant l'assistance en Ontario emprunte la voie non seulement du *workfare*, mais une « version dure » de ce dernier. Par comparaison, le Québec en a une « version douce ». Cependant, pour pousser plus loin l'analyse, il faudrait étudier la mise en oeuvre des mesures, à partir d'enquêtes approfondies sur le terrain.

Du point de vue des conditions de vie des femmes pauvres, il n'est pas indifférent de constater que les cas canadien et québécois sont davantage appariés à la logique de réciprocité du *workfare*, plutôt qu'à celle de l'insertion. Car, si la logique de l'insertion correspond au renforcement de la structure des droits sociaux, celle du *workfare* équivaut à son démantèlement progressif. À cet égard, la réforme de 1996 survenue aux États-Unis témoigne avec éloquence de ce que le *workfare*, lorsqu'il est poussé à son extrême, est bel et bien synonyme d'une dégradation profonde des garanties collectives instituées dans l'assistance, pour protéger les individus contre les risques sociaux. Inversement, la loi cadre contre les exclusions adoptée en France représente une nette volonté politique d'étendre les protections collectives concernant les « exclus ». La conception de « politiques d'assistance actives » peut ainsi obéir à des logiques d'intervention face aux pauvres extrêmement différenciées.

Nous avons vu ensuite que la réciprocité est différenciée selon le sexe, en raison de l'ancrage des femmes dans la famille. Sur ce point, l'ensemble des provinces canadiennes se rejoignent. Historiquement, la réciprocité assistancielle pour les femmes a régulé les obligations de travail dans la famille et, ce faisant, indirectement, dans l'emploi. Aujourd'hui, les pressions se cumulent pour que l'assistance régule davantage les obligations de travail en emploi, à la suite de la mutation de la famille et de l'emploi féminin. Le problème toutefois, c'est que l'essor de

l'emploi des femmes ne s'est pas accompagné de la mutation du partage des responsabilités familiales qui aurait dû lui correspondre. Les femmes sont donc aujourd'hui mobilisées de toutes parts, leur citoyenneté active, c'est-à-dire leur contribution à la richesse collective, se jouant implicitement dans la sphère de la famille, en même temps qu'explicitement dans celle de l'emploi.

Dans une société salariale, le mode prépondérant de relation sociale régulant la distribution du revenu est fondé sur une relation « contribution-rétribution ». Autrement dit, le « droit au revenu » repose principalement sur la contribution de travail de son titulaire : le travail salarié contre rémunération, dans la relation salariale, la cotisation sociale contre l'assurance sociale, dans la relation assurancielle. La seule façon d'y échapper est d'être « inapte au travail ». Dans le domaine de l'assistance sociale, nous avons vu qu'il fut une époque où le principe de la contribution/rétribution était explicitement reconnu comme fondement de la relation assistancielle entre les femmes et l'État, à l'époque où il s'enracinait dans la famille. L'État réalisait, par l'aide aux mères nécessiteuses, un « placement en citoyenneté ». La contribution sociale des femmes était reconnue explicitement et l'assistance, qui en était la contrepartie, s'apparentait dès lors à un « droit » : le « travail de la mère pour tout ce qui touche l'éducation et l'entretien de ses enfants peut être à juste titre considéré comme la contribution active d'un citoyen dans la grande vie du pays et de la société, contribution qui lui confère des droits » (Laroche, 1950, p. 54). Le même principe était toujours à l'oeuvre : la contribution officiellement reconnue est fondatrice d'un droit. Si on reconnaissait véritablement l'existence de cette contribution du travail des femmes dans la famille, ne pourrait-il pas en être encore de même aujourd'hui, se demandent les féministes actuelles? Ne devrait-on pas oeuvrer à ce que la contribution non reconnue des femmes dans la famille redevienne créatrice d'un *droit* à l'assistance sociale pour les femmes? Nous en doutons fortement. Maintenant que le droit à l'emploi est ouvertement reconnu aux femmes, l'assistance sociale ne peut plus être un lieu de reconnaissance de la citoyenneté des femmes, comme le concevaient historiquement les féministes de l'époque de l'aide aux mères nécessiteuses, qui, rappelons-le, fondèrent leurs stratégies sur la consolidation d'un droit à l'assistance pour les mères certes, mais au détriment de la défense de l'emploi des femmes. La question centrale que les féministes ont maintenant à débattre entre elles nous semble être de savoir s'il est encore approprié de donner à l'aide sociale le rôle de moyen d'accès à un revenu qu'elle a eue historiquement, surtout pour les mères seules.

Dans le cadre d'une *coutume du mérite*, comme celle qui caractérise le Canada, il nous semble bien risqué d'affirmer encore une telle stratégie. Aussi, oeuvrer à faire reconnaître la contribution productive des femmes signifie, selon nous, agir prioritairement en amont de l'assistance sociale. Pour être de qualité, les *droits* des femmes doivent être consolidés dans l'orbite d'autres institutions que celle de l'assistance sociale : les femmes ont surtout besoin de droits comme bénéficiaires de politiques familiales universelles, comme travailleuses salariées, comme assurées sociales. Dans une société dominée par la *coutume du mérite*, l'enjeu n'est-il pas tant, pour les femmes, de diminuer les *devoirs* dans l'assistance, que de réinscrire des *droits* dans les espaces « de droit commun », où tout le monde est concerné?

L'institution de *statuts économiques* pour les femmes, en particulier les mères seules, devra être repensée au sein d'une nouvelle architecture de *droits* sociaux, alliant, d'une part, en

première ligne, l'emploi conçu dans une perspective élargie d'espace articulé à la famille, mais aussi à d'autres espaces de développement humain, comme les institutions éducatives et de formation, les institutions participatives du milieu ou de la communauté politique plus large, d'autre part, en guise de garanties de deuxième ligne, des formes renouvelées d'assurance sociale et de transferts universels, adaptées à des trajectoires de vie plus variées, plus souples et plus complexes. Telle est la flexibilité nouvelle qui peut garantir aux femmes une vie plus riche. L'assistance sociale n'a toujours été qu'un rempart provisoire derrière lequel se sont abritées, en situation de panne, celles qui élevaient seules leurs enfants. Toujours fragile et incertaine, cette institution de la gestion des pauvres est désormais devenue un lieu intenable, la source d'un appauvrissement accéléré, inconciliable, en somme, avec la sérénité que réclame ce travail de valeur inestimable qui consiste à prodiguer les soins aux enfants et aux autres êtres chers.

ANNEXE : ENCADRÉS

| | | |
|-------|---|-----|
| 1. | Les entretiens | 129 |
| 2. | Survol des provinces canadiennes | 129 |
| 3. | Du RAPC au TCSPS : des coupures d'une ampleur inégalée | 132 |
| 4. | Modalités du partage des responsabilités entre le gouvernement fédéral, la province et les municipalités : l'exemple de l'Ontario | 134 |
| 5. | La Maison d'industrie de Montréal au 19 ^e siècle | 135 |
| 6. | La substitution de l'assurance-chômage par l'assistance sociale | 137 |
| 7. | La mesure AGIR | 137 |
| 8. | Le Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi pour les 18-24 ans..... | 138 |
| 9. | Solidarité Jeunesse, Déclaration des partenaires | 139 |
| 10. | Le Fonds de lutte contre la pauvreté..... | 140 |
| 11. | La politique familiale québécoise (1997) | 140 |
| 12. | Programme d'assistance-emploi (août 2000)..... | 142 |
| 13. | Situation des familles monoparentales, programme d'assistance-emploi (août 2000)..... | 143 |
| 14. | Nouvelles admissions au programme d'assistance-emploi, août 2000..... | 143 |
| 15. | Les femmes et la formation professionnelle | 144 |
| 16. | Catégories d'admissibilité à l'aide sociale, Ontario, 1981-1987 | 144 |
| 17. | Le système d'assistance sociale ontarien : une « hiérarchie du mérite »..... | 145 |
| 18. | La définition de conjoint..... | 146 |
| 19. | Programme Ontario au travail : objectifs, participation..... | 147 |
| 20. | Le programme Ontario au travail : la trajectoire des prestataires | 148 |
| 21. | Les activités relevant du programme Ontario au travail..... | 149 |
| 22. | La politique ontarienne de tolérance zéro de la fraude d'aide sociale..... | 149 |
| 23. | Objectifs et évolution du programme Nouveau-Brunswick au travail | 150 |
| 24. | Projet d'autosuffisance (PAS) : principales caractéristiques du supplément de gains pour les demandeuses | 152 |
| 25. | Projet d'autosuffisance (PAS) : résumé des constatations..... | 153 |
| 26. | Le programme de <i>learnfare</i> du Nouveau-Brunswick | 154 |
| 27. | Le projet <i>New Hope</i> : l'approche volontaire pour lutter contre la pauvreté et la « dépendance »..... | 156 |
| Notes | | 157 |

Encadré 1 : Les entretiens

Dans le cadre de cette recherche, nous avons mené des entrevues individuelles semi-directives avec quelques personnes qui s'occupent de la conception et de la mise en oeuvre des politiques d'assistance sociale. Les critères présidant au choix de ces personnes étaient le fait qu'elles occupent ou occupaient des fonctions décisionnelles ou de représentation de groupes concernés par ces politiques (spécifiquement les prestataires de l'aide sociale et les femmes), leur connaissance des pratiques se déroulant sur le terrain, leur capacité d'analyse et de critique ou encore leur expertise spécifique. Ces entrevues nous ont permis d'approfondir notre analyse en nous donnant l'occasion d'échanger avec nos informateurs et informatrices sur les points jugés essentiels, tant de notre part que du point de vue de ces personnes. Les personnes qui ont accepté de nous accorder des entrevues sont :

- Diane Bellemare, économiste, ex-présidente de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre et de la Commission des partenaires du marché du travail;
- Jean-Yves Desgagnés, porte-parole du Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ);
- Suzanne Leduc, conseillère syndicale, Service de la recherche, de la formation et des relations du travail, Confédération des syndicats nationaux (CSN);
- Johanne Loyer et Francis Côté : respectivement conseillère en matière de sécurité du revenu et conseiller au dossier de Solidarité Jeunesse, cabinet du ministre de la Solidarité sociale, M. André Boisclair;
- Manon Massé, responsable des dossiers politiques, Fédération des femmes du Québec (FFQ);
- Francine Séguin : professeure à l'École des hautes études commerciales (HEC) (Montréal); ex-membre du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu.

Encadré 2 : Survol des provinces canadiennes

Évolution des systèmes d'assistance sociale des provinces canadiennes depuis les années 1980

L'analyse exploratoire sur les provinces canadiennes a consisté en un survol de la situation prévalant dans chacune des provinces canadiennes. Elle a servi à nous guider dans le choix des deux provinces canadiennes qui, en plus du Québec, ont fait l'objet d'analyses plus détaillées. Dans cet encadré, nous présentons quelques extraits de cette analyse, qui était intégrée à notre rapport de recherche préliminaire, afin de broser très rapidement un tableau des principaux changements ayant affecté récemment les systèmes d'assistance des provinces canadiennes (à l'exception de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick).

Toutes les provinces canadiennes ont connu, à des degrés variables, une transformation de leur système d'assistance sociale. Comme l'indiquent Carolyne Gorlick et Guy Brethour (1998a, p. 6), « (b)ien que la plupart des provinces aient étudié ce qui se faisait ailleurs au Canada et dans d'autres pays avant de procéder à la réforme de leurs programmes d'assistance sociale, chacune a mis au point son propre modèle de conception et de mise en oeuvre ».

Cependant, malgré leurs différences, les provinces ont pour point commun de faire de la participation à leurs programmes d'intégration en emploi une obligation pour une partie ou l'ensemble des personnes recevant une aide assistancielle. Autrement dit, le refus de participer aux mesures offertes dans ce cadre entraîne, pour ces personnes, une sanction financière, soit la perte partielle ou totale de leur prestation. En ce sens, nous pouvons donc affirmer que les provinces canadiennes ont transformé leur institution assistancielle en une relation contractuelle où l'assistance est devenue une aide liée.

Colombie-Britannique

En Colombie-Britannique, le BC Benefits Program réforme récente la plus importante du système d'assistance sociale, remonte à 1996. Cependant, bien avant cette date, le gouvernement de cette province promeut ou implante des mesures visant à favoriser l'intégration en emploi des prestataires de l'assistance sociale. En effet, dès la fin des années 1980, des mesures sont amorcées en ce sens. Aussi, la Colombie-Britannique est-elle l'une des premières provinces à avoir manifesté son intention de lier plus étroitement l'assistance sociale et l'emploi. Les programmes d'intégration en emploi ciblent les prestataires employables, dont les personnes seules, les couples et les familles avec enfants. À l'heure actuelle, ces programmes ne sont pas prioritairement destinés aux femmes responsables de familles monoparentales.

Alberta

L'Alberta est une province très volontariste pour promouvoir l'intégration en emploi des prestataires de l'assistance sociale. La première ronde de réformes intervient assez tôt dans cette province. Elle date d'avril 1993, deux mois avant l'élection provinciale qui conduit au pouvoir Ralph Klein, devenu depuis peu le chef du Parti conservateur albertain (Murphy, 1997, p. 112). De fait, l'exemple de l'Alberta semble avoir été suivi ensuite par d'autres provinces canadiennes. L'Alberta offre un cas intéressant quant à la situation des femmes responsables de familles monoparentales, car c'est elle qui a fixé au niveau le plus bas l'âge de l'enfant le plus jeune déterminant le passage des prestataires de la catégorie des « inemployables » à celle des « employables ». En Alberta, les prestataires qui élèvent seules leurs enfants deviennent aptes au travail quand le dernier d'entre eux atteint l'âge de six mois, comparativement à deux ans en Saskatchewan, au Yukon, à Terre-Neuve et au Labrador, à six ans au Manitoba et à sept ans en Colombie-Britannique, laquelle est pourtant la province voisine (Gorlick, Brethour, 1998a, p. 10). La politique albertaine sur l'employabilité des parents seuls ressort ainsi comme un élément de très grand intérêt dans le cadre de notre recherche, d'autant plus que l'intégration à l'emploi n'est pas, en Alberta, des plus faciles, le salaire minimum de cette province étant parmi les plus faibles au Canada (Murphy, 1997).

Saskatchewan

Dès 1984, la Saskatchewan fait montre de son intérêt pour des politiques assistancielles axées sur une aide liée, c'est-à-dire associant l'assistance à de nouvelles conditions liées à la participation à des programmes d'intégration en emploi. Avec le changement de gouvernement qui survient lors de l'élection provinciale de 1991, cette orientation est laissée de côté. Il faut attendre 1997 pour que prenne forme définitivement l'orientation proactive

qu'adopte la Saskatchewan pour intégrer les prestataires de l'assistance sociale à la main-d'oeuvre. Pour le gouvernement¹, un des axes essentiels du Income Security Redesign (« réorganisation de la sécurité du revenu ») a consisté à agir à l'extérieur du système d'aide sociale, en fournissant des aides non seulement aux prestataires de l'assistance, mais à l'ensemble des personnes à faible revenu. Cette approche a redonné au Saskatchewan Assistance Plan (SAP) (Régime d'assistance de la Saskatchewan) son rôle d'aide de dernier recours pour les personnes qui sont en transition vers l'emploi et celles qui sont incapables de subvenir à leurs besoins. L'accent est mis sur la préparation à l'emploi et sur l'établissement de liens avec les emplois existants. En 1997, le Provincial Training Allowance (allocation provinciale de formation) a été créé pour soutenir financièrement l'éducation aux adultes et préparer ces derniers à s'intégrer en emploi.

Manitoba

Au Manitoba, c'est en 1996 qu'un programme d'intégration en emploi est implanté à l'intention des prestataires de l'assistance sociale. Un aspect particulier en ressort : une démarche d'obligations réciproques est, dès ce moment, ouvertement favorisée entre les pauvres et l'État. Cependant, ce qui continue de marquer profondément la culture assistancielle de cette province, c'est la structuration de son système d'assistance sociale en deux volets distincts. En vertu de ce système, des traitements différents sont institués pour les pauvres à des niveaux, en outre, de responsabilités administratifs distincts, selon l'employabilité attribuable à ces derniers. Partageant ce dernier trait avec deux autres provinces canadiennes, le Manitoba a déployé de nombreux efforts pour résoudre les problèmes associés à cette configuration segmentée.

Nouvelle-Écosse

La Nouvelle-Écosse est l'une des trois provinces canadiennes dont l'histoire de l'institution assistancielle est marquée par un système à double niveau. À la différence du Manitoba toutefois, cette province a beaucoup progressé dans la voie de l'uniformisation de son système, au point où il est prévu qu'en août 2001, ce dernier soit à niveau unique. La Nouvelle-Écosse dispose aussi d'une série de mesures visant l'intégration en emploi des prestataires de l'assistance sociale, dans lesquelles l'évaluation de l'employabilité constitue une étape obligatoire.

Île-du-Prince-Édouard

L'Île-du-Prince-Édouard a mis sur pied depuis longtemps des programmes d'emploi mettant l'accent sur l'immersion en entreprise des prestataires de l'assistance sociale. Ainsi, le Employment Enhancement Program (EPP) (Programme d'amélioration de l'emploi) et le Job Creation Program (JBP) (Programme de création d'emplois), créés en 1986, visent surtout la création d'emplois dans le secteur privé, même s'ils donnent aussi accès à des postes dans les administrations provinciale et municipale de même que dans les organismes à but non lucratif. L'apprentissage ou le perfectionnement des compétences professionnelles par l'exercice d'un emploi sont les moyens de réintégration que favorise la province. Au début, les programmes visaient surtout les « chefs de famille nombreuse ». Ils s'étendent désormais à toutes les catégories de prestataires de sorte que toutes les personnes « aptes au travail » doivent participer aux programmes. Une « entente contractuelle » est conclue avec chaque participant (Gorlick, Brethour, 1999, p. 3). La pratique de l'« écrémage » y est

toutefois prééminente puisque les plus employables sont les personnes qui bénéficient prioritairement des mesures (Gorlick, Brethour, 1998b, p. 35-36).

Terre-Neuve et Labrador

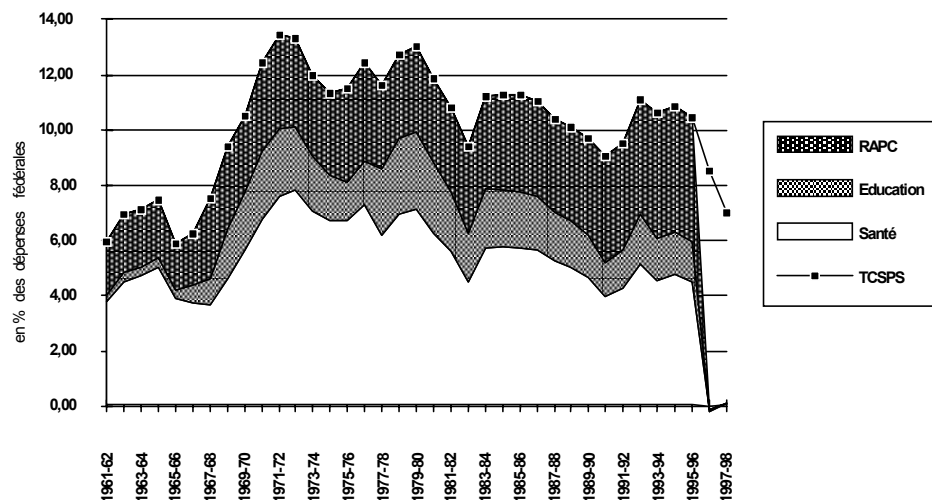
À Terre-Neuve et au Labrador, le programme qui vise à soutenir les prestataires de l'assistance sociale à accéder à l'emploi, le Supports to Employment Program (STEP) (Programme d'intégration sociale et de transition à l'emploi) a été lancé en 1996-1997. Plusieurs autres mesures l'avaient toutefois précédé. Cette province se distingue des autres par le fait que l'approche volontaire est privilégiée. Tous les prestataires « employables » sont admissibles au programme STEP, mais « aucun critère d'employabilité n'a été élaboré et aucun outil n'est utilisé pour définir l'employabilité » [*traduction*] (Gorlick, Brethour, 1998b, p. 1). Selon le ministère des Ressources humaines et de l'Emploi (Department of Human Resources and Employment)², tout le monde doit être considéré comme employable, il faut s'occuper des prestataires qui veulent s'intégrer en emploi et aucun prestataire n'est automatiquement exclu de la couverture du programme.

Encadré 3 : Du RAPC au TCSPS : des coupures d'une ampleur inégalée (extrait de Thérêt, 1999, p. 67-72)

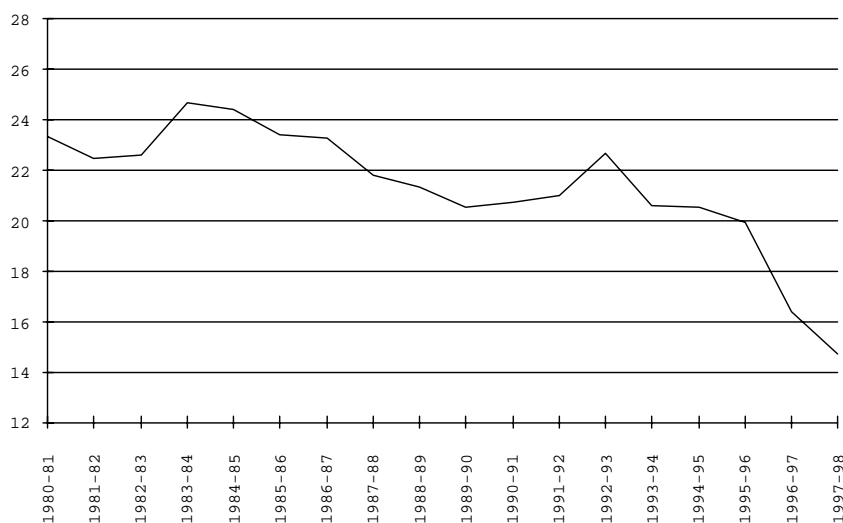
« La réforme du RAPC et l'intégration du financement fédéral de l'aide sociale dans un transfert global pour la santé et les programmes sociaux a pour premier objectif de permettre une réduction de la dépense fédérale que la formule du financement partagé interdisait. (...) »

La coupure de 1996 équivaut à 55% du montant total des dépenses fédérales au titre du RAPC l'année précédente, et celle de 1997 à encore près de 35% de ce même montant. Ainsi en deux ans, c'est l'équivalent de 90% environ des transferts au titre du RAPC en 1995 qui ont été supprimés par l'État fédéral. Rapportée à l'ensemble des domaines touchés, la chute des transferts aux provinces sur ces deux années est de 23,6%, ce qui ramène la dépense fédérale au titre de l'ensemble des transferts finalement regroupés dans le TCSPS à son niveau moyen des années 1960 (époque où l'EPC était encore peu développé notamment en ce qui concerne la santé et l'assistance publique), c'est-à-dire à environ 7% des dépenses fédérales et 1,2% du PIB alors qu'elle valait plus du double en pourcentage du PIB dans les années 1970 et 1980 (Thérêt, 1999, p. 173-175).

Vues du côté des provinces, ces coupures font chuter en trois ans la part du financement fédéral (hors transferts de points d'impôts) dans leurs recettes de 20% en 1995 à 14,7% en 1997, une chute de 5,3 points supérieure à la baisse tendancielle de 4,7 points survenue entre 1983 - année où le financement fédéral des provinces atteignait 24,7% de leurs recettes totales — et 1995. (...)

Graphique 1 : Le TCSPS et ses composantes

Source : Finances Canada, *Tableaux de référence financiers*, Travaux publics et Services gouvernementaux, Canada, novembre 1998.

Graphique 2 : Part des transferts fédéraux dans les recettes des provinces

Source : Finances Canada, novembre 1998.

En ce qui concerne 1998 et 1999, il était prévu initialement le gel du TCSPS à son niveau de 1997, et pour les années 2000 à 2002, une croissance au niveau de celle du PIB moins 2%, 1,5% et 1% respectivement. Néanmoins, compte tenu des effets dramatiques qu'elles ont entraînés sur les conditions de vie des populations et sur la légitimité de l'État fédéral quant à son rôle de gardien de l'unité de la fédération, ces objectifs ont été révisés plusieurs fois à la hausse : le plancher des transferts en espèces a d'abord été remonté de 11 à

12,5 milliards de \$ en 1997, puis, dans le budget 1999, 11,5 milliards supplémentaires ont été injectés pour la période 1999-2003 dont 3,5 milliards immédiatement, ce qui devrait ramener « le budget du volet santé du TCSPS à son niveau « avant l’amorce de la compression des dépenses, au milieu des années 1990 » (Finances Canada, 1999c).

L’impact des coupures de 1996-97 a en effet été considérable. Il a accéléré la baisse de la quantité et de la qualité des prestations délivrées par les provinces, celles-ci ne pouvant compenser totalement par un accroissement de leurs recettes propres la baisse des ressources fédérales, et cela d’autant plus qu’elles connaissaient déjà des problèmes de financement, compte tenu des coupures antérieures dans le FPE, du “*cap on the CAP*” ainsi que des déficits budgétaires relativement importants qu’elles connaissaient. »

Encadré 4 : Modalités du partage des responsabilités entre le gouvernement fédéral, la province et les municipalités : l’exemple de l’Ontario

L’Ontario est l’une des trois provinces canadiennes possédant un système d’assistance à deux niveaux, c’est-à-dire un système à responsabilités partagées entre le gouvernement provincial et les municipalités. Le gouvernement fédéral intervient, pour sa part, au niveau du financement des programmes. En 1997, la réforme du système d’assistance sociale modifie radicalement ce dernier, mais maintient néanmoins cette structure, la reconduisant sous de nouvelles formes. L’évolution du partage des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement fait ressortir un autre mouvement : une décentralisation accrue des pouvoirs du gouvernement fédéral vers les provinces et, dans un deuxième temps, de ces dernières vers les municipalités.

La décentralisation prend la forme du désengagement progressif de l’État fédéral du partage avec les provinces du financement des programmes d’assistance sociale. Le gouvernement ontarien a subi de lourdes pertes à la suite des changements opérés dans les modalités de financement des programmes sociaux au Canada. Le gouvernement fédéral, en vertu des règles du RAPC, payait généralement 50 p. 100 du coût de l’aide sociale. Le plafonnement à 5 p. 100 des hausses de dépenses du RAPC pénalise particulièrement l’Ontario, qui connaît alors une forte récession économique et qui, de surcroît, vient d’élire un gouvernement néo-démocrate ayant promis de réformer l’aide sociale (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 188). Ainsi, le manque à gagner est estimé à quelque 1,1 milliard de dollars pour la seule année fiscale 1991-1992 (CNBS, 1997). Pour l’exercice 1992-1993, la participation du gouvernement fédéral représente à peine 28 p. 100 des dépenses globales supportées par la province alors que, théoriquement, les coûts doivent être assumés à parts égales. La récession économique entraîne une augmentation du chômage. Le nombre de prestataires de l’assistance sociale double presque entre les années 1989 et 1995 (CNBS, 1997). Le 1^{er} janvier 1992, la province accroît le montant des prestations dans une proportion de 2 p. 100 pour la partie allouée aux besoins fondamentaux et de 3 p. 100 pour l’allocation logement. Le 1^{er} juillet 1992, l’allocation logement est de nouveau haussée de 3 p. 100. Les pressions financières qui s’exercent sur le gouvernement néo-démocrate de Bob Rae sont toutefois de plus en plus fortes. Dans l’ensemble, le CNBS estime que la prise en charge presque exclusive par

l'Ontario de l'augmentation des dépenses d'assistance sociale a coûté à cette province plus de 8,4 milliards de dollars (CNBS 1997).

Le Groupe consultatif sur la nouvelle loi en matière d'aide sociale (Groupe Moscovitch), mis sur pied en 1990, s'oppose ouvertement à la décision du gouvernement fédéral de plafonner le partage des coûts de l'aide sociale et des services sociaux, incitant le ministère des Services sociaux et communautaires à entamer des pourparlers avec le gouvernement Mulroney dans le but de l'inciter à maintenir sa participation financière traditionnelle au titre du RAPC (Thériault, Vaillancourt, 1991, p. 188).

La réforme de l'assistance sociale a également entraîné une réorganisation des services sociaux municipaux et provinciaux³. Les principales modifications sont celles qui ont été apportées au financement des programmes et des services. La prestation directe des services est aussi transformée. En revanche, du point de vue législatif, c'est encore le gouvernement provincial qui détient les pouvoirs.

En ce qui a trait au programme Ontario au travail, la nouveauté réside dans le transfert de responsabilités entre les niveaux de gouvernement de l'aide aux familles monoparentales. Cette catégorie de bénéficiaires ne reçoit plus ses prestations en vertu du programme de *prestations familiales*, mais du programme Ontario au travail. Alors que les coûts du premier programme étaient assumés entièrement par le gouvernement provincial, les frais associés au second programme sont, quant à eux, assumés partiellement entre la province et les municipalités, soit à la hauteur de 80 p. 100 pour les frais généraux et de 50 p. 100 pour les frais administratifs. Toujours au niveau du partage des coûts, les municipalités sont tenues de prendre en charge 20 p. 100 des frais reliés au volet soutien du revenu du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Auparavant, la province en assumait tous les coûts et non seulement, comme c'est le cas présentement, du volet de soutien à l'emploi pour les personnes handicapées.

Enfin, le gouvernement provincial n'assurera plus la prestation directe des services de soutien à l'emploi pour les personnes handicapées, les municipalités ou autres organisations pourraient être enrôlées. Quant aux services de garde, le partage des coûts est le même que dans le cadre du programme Ontario au travail, la province assumant 80 p. 100 des services prescrits et les municipalités, 20 p. 100. Cependant, les municipalités remplaceront la province en tant que gestionnaires des services.

Encadré 5 : La Maison d'industrie de Montréal au 19^e siècle (extrait de Lapointe-Roy, 1987, p. 214-215)

La version montréalaise de la Maison d'industrie trouve son modèle d'origine dans l'Angleterre du XVII^e siècle. Elle fut implantée aux États-Unis, notamment à New York et à Boston. Dix ans après son legs testamentaire de John Conrad Marsteller, un « règlement » de la Maison d'industrie était imprimé. Les principes en étaient les suivants :

(...) que toutes les personnes qui y résideront, ou dépendront en manière quelconque de cet établissement soient de bonnes moeurs et se conduisent

décemment et avec régularité, qu'elles entretiennent la propreté tant sur elles-mêmes que dans leurs appartements, qu'on les accoutume à l'Industrie et qu'on la leur fasse pratiquer; que cet établissement soit soutenu suivant l'intention et de manière à répondre aux vues de son bienveillant fondateur et que l'on rende justice à tous les parties (McCord, 1819).

La Maison d'industrie était dirigée par des francophones et des anglophones et accueillait les « mendiants » des deux sexes (Lapointe-Roy 1987 :202). À sa création, elle devait corriger la situation des nombreux indigents qui mendiaient sans permis dans les rues de Montréal. Elle devait :

« procurer du travail à ces nécessiteux, les héberger et les réformer. Les mendiants qui refusaient et travail et réforme par le travail ou toute autre forme d'assistance devaient être considérés comme des escrocs et enfermés pour vagabondage ». Dans d'autres cas, à cette époque, les personnes dénuées de ressources subissaient l'emprisonnement. Ainsi est-il permis de faire une distinction entre la clientèle de la Maison d'industrie et celle de la Maison de correction : la première acceptait le travail, une forme de réadaptation par l'internement et une discipline imposée; la deuxième était tout simplement incarcérée pour avoir troublé la paix publique » (Lapointe-Roy, 1987, p. 200).

Les indigents admis à la Maison d'industrie recevaient le gîte et le couvert. Hommes, femmes et enfants dormaient dans des dortoirs séparés. Au cours de la journée chacun vaquait à ses occupations. Dès leur admission, les pauvres étaient informés de l'obligation de travailler selon leurs aptitudes et leurs capacités. Un horaire fixait le lever à six heures, d'octobre à mars. La journée de travail, ponctuée de repas et de récréations, se terminait à six heures du soir, sauf pour le congé du samedi après-midi au dimanche soir. L'heure du coucher était établie à neuf heures du soir. Toute personne résidant dans la maison était soignée gratuitement.

Il fallait la permission d'un syndic aux personnes hébergées par ladite maison pour recevoir des visiteurs ou sortir de l'établissement, ou pour faire usage d'alcool. Le règlement publié avait prévu l'assistance obligatoire aux services religieux les dimanches et jours fériés. Toute dérogation était punie par une privation de nourriture ou un surcroît d'ouvrage. Ce « règlement » de 1819 est le seul connu. Il est probable qu'il fut appliqué plus ou moins selon les circonstances jusqu'à la mise sur pied, en 1865, du Saint Bridget's Refuge.

Le principe de la Maison d'industrie était de réhabiliter les mendiants par le travail et une vie ordonné. À Montréal, il semble que le principal travail confié aux hommes fut le concassage de la pierre pour les rues de la ville. Il est parfois question de fabrication de matelas et de vadrouilles, du travail du bois et d'effilochage de vieux cordages. Les femmes filaient la laine et exécutaient des travaux de couture. »

Encadré 6 : La substitution de l'assurance-chômage par l'assistance sociale

En matière d'indemnisation du chômage, l'assistance prend progressivement le relais de l'assurance sociale en raison de la hausse du chômage de longue durée et des emplois précaires ainsi que des restrictions apportées aux programmes d'assurance-chômage⁴. Le resserrement des règles de l'assurance-chômage a pris plusieurs formes et s'est observé en Europe, aux États-Unis et au Canada, à partir des années 1980 jusqu'à tout récemment, dans plusieurs pays (Bassi, McMurrer, 1997; Chassard, Bosco, 1998; Fortin, 1997). Ce déplacement vers l'assistance signifie surtout une dégradation des statuts pour les chômeurs et les chômeuses concernés, c'est-à-dire l'accroissement de leur vulnérabilité économique.

Les effets des réformes de l'assurance-chômage sur l'assistance sociale québécoise

Pierre Fortin a étudié, notamment avec Pierre-Yves Crémieux, les effets des réformes du régime d'assurance-chômage canadiennes réalisées durant les années 1990, sur les effectifs et les coûts des programmes d'assistance sociale provinciaux. Pour le Québec, l'auteur déclarait ainsi : « À elle seule, la *Loi de l'assurance-emploi de 1996* amènera ultimement 36 000 personnes de plus à la sécurité du revenu et coûtera environ 157 millions de dollars au trésor québécois. Ces effets s'échelonneront sur une décennie complète, mais 90 p. 100 se réaliseront au cours des cinq prochaines années » (Fortin, 1997).

D'autre part, au Québec, la situation de l'emploi revêt une importance de premier plan en ce qui a trait à la dynamique d'entrée et de sorties à l'aide sociale. Tout d'abord, le profil des prestataires de l'assistance sociale montre que ces derniers sont majoritairement des chômeurs et des chômeuses. En effet, environ 60 p. 100 des prestataires de l'assurance-emploi ont une expérience de travail (MSS, 2000b, p. 6). En 1999, près de 47 p. 100 des personnes nouvellement admises à l'assistance sociale l'ont été après avoir épuisé leurs prestations d'assurance-emploi (MSS, 2000a) ou parce qu'elles n'étaient pas admissibles à l'assurance-emploi (MSS, 2000b, p. 6).

Encadré 7 : La mesure AGIR (d'après Bouchard, Labrie, Noël, 1996, p. 94)

AGIR (Activité de groupe pour l'intégration par la recherche d'emploi) est une mesure obligatoire qui cible la catégorie des prestataires « non participants » du programme APTE, qui reçoivent l'assistance depuis plus de 12 mois consécutifs et dont on a jugé qu'ils étaient prêts pour l'emploi.

Les activités proposées dans ce cadre durent sept semaines. Elles consistent en une série de rencontres (cinq rencontres de groupe et des rencontres individuelles) dont les objectifs sont les suivants : « informer les participants, les aider à identifier leurs objectifs et leurs possibilités et les préparer à mener une recherche d'emploi efficace » (p. 94). Selon les membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu, les résultats de l'évaluation de la mesure AGIR permettent d'affirmer que celle-ci « fonctionne plus comme une mesure de contrôle de la conformité et de dissuasion que comme véritable mesure d'insertion » (p. 94). Ainsi, en décembre, 1995, le taux d'insertion des prestataires ayant complété leur participation aux activités (15 p. 100 étaient en emploi ou avaient quitté l'assistance sociale et 7 p. 100 participaient à une autre mesure d'employabilité) était comparable au taux

d'insertion des prestataires qui n'avaient pas participé à une mesure (15 p. 100). Le constat le plus remarquable, selon les auteurs, en regard de la mesure AGIR, est le taux supérieur d'insertion (25 p. 100 dont l'effet net se chiffre à 10 p. 100) des prestataires qui n'y participent pas.

Encadré 8 : Communiqué : Cabinet du ministre de la Solidarité sociale — Le Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi pour les 18-24 ans (MSS, 2000k)

UN SOUTIEN ACCRU POUR L'INTÉGRATION DES JEUNES EN EMPLOI QUÉBEC, le 1^{er} déc. 2000 - « Plus que jamais, les jeunes prestataires de la sécurité du revenu de moins de 25 ans aptes au travail auront accès à des services personnalisés et des mesures adaptées à leurs besoins. La nouvelle offre de service permet de les soutenir de façon exceptionnelle dans leurs démarches vers l'emploi », a déclaré le ministre de la Solidarité sociale, M. André Boisclair. Cette offre de service prend notamment la forme d'un parcours individualisé pour les jeunes de 18 à 24 ans. « Emploi-Québec dispose des ressources humaines et financières nécessaires pour intégrer ces jeunes dans un parcours menant à leur réintégration au marché du travail. À compter du 1^{er} février 2001, chacun d'entre eux, à moins d'être déjà dans une démarche concrète, devra se présenter à une entrevue d'évaluation de ses besoins en matière d'aide à l'emploi », a indiqué le ministre de la Solidarité sociale. Le Ministre a expliqué qu'un jeune pourra alors choisir parmi des mesures adaptées à sa situation, telles que des activités de soutien et de suivi de ses recherches personnelles d'emploi. Soulignons que les activités inscrites dans le parcours individualisé du jeune seront convenues avec son agente ou son agent d'aide à l'emploi et qu'en cas de désaccord le jeune pourra bénéficier du mécanisme de révision. Le Ministre Boisclair s'est réjoui de l'attention soutenue qu'apporte sa collègue, M^{me} Diane Lemieux, ministre d'État au Travail et à l'Emploi, dans la mise en oeuvre d'un parcours individualisé bien adapté au besoin des jeunes. Le Ministre a indiqué que si un jeune refuse de participer à un parcours, les motifs de ce refus seront évalués correctement avant qu'une réduction de l'aide financière soit appliquée. Le jeune, comme c'est le cas avec Destination emploi, aura la possibilité de s'amender en tout temps. De plus, ces réductions de l'aide financière sont graduelles et inférieures à celles qui étaient prévues initialement.

UNE QUESTION DE RÉCIPROCITÉ

« L'État a la responsabilité d'accompagner les prestataires dans leurs démarches vers l'emploi en leur offrant des services adaptés à leurs besoins, mais ceux-ci demeurent les premiers responsables de leur cheminement vers l'emploi », a déclaré M. Boisclair. Le Ministre a rappelé que le jeune, tout comme l'ensemble des prestataires, a l'obligation d'entreprendre les démarches pour trouver un emploi convenable. Voilà ce qu'est le principe de réciprocité. « Nous croyons que les obligations que le gouvernement et les prestataires ont à respecter constituent des éléments essentiels du contrat social de solidarité à la base du régime de soutien du revenu », a indiqué

M. Boisclair. Le Ministre a rappelé que la société a le devoir d'intervenir pour éviter l'exclusion durable de Québécoises et de Québécois et plus particulièrement de jeunes qui n'ont pas encore développé d'attachement significatif à l'égard du marché du travail. « Avec le parcours individualisé qu'offre Emploi-Québec, l'appui aux jeunes prestataires est plus significatif que jamais », a conclu M. Boisclair.

Encadré 9 : Solidarité Jeunesse : Engagement de solidarité (MSS, 2000j)

Déclaration des partenaires

- Considérant la volonté des partenaires à agir ensemble pour lutter contre l'exclusion sociale et économique des jeunes sous toutes ses formes;
- Considérant que l'insertion des jeunes les plus démunis constitue une responsabilité qui doit être partagée par tous les acteurs de notre collectivité;
- Considérant la nécessité d'unir nos efforts afin que tous les jeunes puissent trouver la place à laquelle ils aspirent au sein de notre communauté et qu'ils aient envie de s'y intégrer;
- Considérant la nécessité d'offrir aux jeunes d'autres solutions que l'octroi d'une prestation de sécurité du revenu;
- Considérant que le projet Solidarité jeunesse constitue une initiative concrète qui permettra aux jeunes de travailler à leur avenir pour cheminer vers la réussite et leur pleine participation à la vie active.

Nous, partenaires de la région de la Capitale-Nationale, nous nous engageons à :

- **Travailler activement** à l'atteinte de l'objectif national qui est de faire en sorte que 75 % des jeunes de moins de 21 ans, admissibles à la sécurité du revenu, retournent aux études, se trouvent un emploi ou s'inscrivent en formation 18 mois après leur demande.
- **Unir nos efforts** afin d'accroître la capacité d'accueil des jeunes dans les institutions, les organismes et les entreprises de notre région afin qu'ils puissent cheminer avec succès vers un retour aux études, une formation ou un emploi le plus rapidement possible.
- **Promouvoir** la prospérité de notre région et la création d'emplois en favorisant une plus grande participation des jeunes à l'économie régionale et locale.
- **Offrir** une aide soutenue à plus de 1 200 jeunes demandeurs potentiels à la sécurité du revenu de la Capitale-Nationale.

M. André Boisclair
Ministre de la Solidarité sociale

M. Jean-François Simard
Député de Montmorency

M. Martin Bouchard
Représentant du Carrefour jeunesse-emploi
de Charlevoix et de la Côte-de-Beaupré

M. Patrick Simard
Président de la Chambre de commerce de
de Beauport

Encadré 10 : Le Fonds de lutte contre la pauvreté (MSS, 2000k,l)

Le Fonds de lutte contre la pauvreté est une initiative remontant au Sommet sur l'économie et l'emploi de novembre 1996 et reconduite lors du Sommet du Québec et de la jeunesse de février 2000. Le ministre de la Solidarité sociale est responsable de son administration et Emploi-Québec en assure la « gestion régionale et locale ». L'objectif de ce fonds, doté d'un budget de 160 millions pour les trois prochaines années, est de soutenir des « projets de préparation à l'emploi, de création d'emplois et d'insertion en emploi réalisés par des organismes promoteurs (organismes à but non lucratif, coopératives, municipalités, municipalités régionales de comté et exceptionnellement les entreprises privées) afin de permettre aux personnes économiquement démunies d'intégrer le marché du travail ». Le Fonds privilégie les projets s'adressant à des groupes cibles, comme les prestataires d'assistance-emploi, les personnes immigrantes, les minorités visibles et les femmes. Les projets de préparation à l'emploi consistent généralement en des activités de formation, d'orientation et de développement de l'employabilité. Les projets d'insertion en emploi comprennent tous une « période d'apprentissage et de formation suivie d'une expérience de travail » alors que les projets de création d'emplois visent l'occupation de nouveaux emplois par des « personnes économiquement démunies ».

Entre le 12 juin 1997 et le 31 mars 2000, 2 943 projets ont été subventionnés, permettant, selon le Ministère, la réalisation de 26 221 emplois, formations ou stages. Près de 80 p. 100 des participants étaient des prestataires de l'assistance sociale. Les responsables de famille monoparentale comptent pour 20 p. 100 des participants.

Encadré 11 : La politique familiale québécoise (1997) (MFE, 1999)

En 1997, le Québec a entrepris une vaste réforme de sa politique familiale. Le gouvernement affirme poursuivre trois grands objectifs, cela au moyen de trois nouvelles dispositions, à savoir :

- assurer l'équité entre les familles en accordant une aide accrue à celles qui sont à faible revenu : *l'allocation unifiée*;
- favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances : les *services éducatifs et de garde à la petite enfance*;
- faciliter la conciliation des responsabilités parentales et professionnelles : le *régime d'assurance parentale* (MFE, 1999).

L'allocation unifiée

L'allocation unifiée (AU) remplace l'allocation familiale de base, l'allocation pour jeune enfant et l'allocation à la naissance (tout en tenant compte de la prestation fiscale fédérale pour enfants). L'AU est calculée en fonction du revenu familial, du nombre d'enfants et du type de famille (monoparentale ou biparentale). Elle est versée jusqu'à l'âge de 18 ans et permet de couvrir en priorité les besoins essentiels des enfants des familles à faibles revenus. Cette nouvelle allocation remplace la portion de l'allocation d'assistance sociale destinée aux besoins des enfants. Ces besoins sont estimés annuellement à 3 900 dollars pour le premier enfant d'une famille monoparentale et à 2 600 dollars pour le premier enfant d'une famille biparentale, puis à 2 400 dollars pour chaque enfant suivant. L'ancienne allocation pour enfant handicapé est préservée. Les familles québécoises peuvent avoir droit à des crédits d'impôt⁵. Les crédits d'impôt pour enfant à charge, pour famille monoparentale, pour études postsecondaires et pour autre personne à charge⁶ sont non remboursables. Les crédits remboursables sont aussi au nombre de quatre. Il s'agit des crédits d'impôt pour frais de garde⁷, pour la TVQ⁸, pour frais d'adoption et pour l'hébergement de parents âgés. Les familles de travailleurs et travailleuses à faible revenu peuvent bénéficier de la réduction d'impôt à l'égard de la famille⁹.

Les services éducatifs et de garde à la petite enfance

De nouveaux services sont créés : un réseau de Centre à la petite enfance (CPE) et des places en garderie à contribution réduite pour les parents (5 dollars par jour), subventionnées par le gouvernement. La fréquentation volontaire de la maternelle à temps plein pour les enfants de 5 ans est également instaurée. Les CPE offrent des services de garde aux parents et proposent un programme éducatif. Les services de garde en milieu scolaire et les garderies à but lucratif sont mis à contribution.

Les places à contribution réduite sont offertes, depuis septembre 1997, aux enfants de 3 et 4 ans et doivent s'appliquer graduellement aux enfants de 2 ans, puis d'un an et, enfin, aux très jeunes enfants. Pour les enfants de 3 et 4 ans (et progressivement pour les plus jeunes) de parents prestataires de l'assistance sociale, ces services éducatifs et de garde sont gratuits pendant 23 heures et demie par semaine. Au delà de cette limite, le ministère de la Solidarité sociale prend en charge les frais de garde des prestataires participant à une mesure d'employabilité. Les familles de travailleurs et travailleuses à faible revenu admissibles au programme APPORT, encourant des frais de garde quotidiens de 5 dollars, reçoivent une compensation maximale quotidienne de 3 dollars.

Le régime d'assurance parentale

La politique d'assurance parentale québécoise n'est toujours pas en vigueur¹⁰, car sa mise en oeuvre requiert préalablement des négociations avec le gouvernement fédéral au sujet du transfert de plus de 500 millions de dollars de la caisse d'assurance-emploi¹¹. Selon le projet initial, le régime québécois a les caractéristiques suivantes : il couvre tous les salariés et les travailleurs autonomes (ce qui n'est pas le cas dans le programme fédéral) dont le revenu assurable est supérieur à 2 000 dollars; le taux de remplacement du revenu est supérieur (75 p. 100 du revenu net) à ceux des prestations de maternité et des prestations parentales de l'assurance-emploi (55 p. 100 du revenu brut); aucun délai de carence n'est prévu; il comprend un nouveau congé de paternité de 5 semaines.

Le programme québécois d'assurance parentale est un dossier d'actualité. Au début du mois de juin 2000, la ministre d'État à la Santé et aux Services sociaux, Pauline Marois, dépose le projet de loi 140 sur l'assurance parentale, portant sur la création d'un régime québécois de congés parentaux. Ce geste vise à forcer les négociations avec le gouvernement fédéral, qui, une fois de plus, sont interrompues et ce, depuis avril 2000¹². Le gouvernement du Québec est décidé à aller devant les tribunaux, advenant un refus d'Ottawa, fait-on savoir de source gouvernementale.

Le programme de congés parentaux, décrit dans le projet de loi, coûterait 666 millions de dollars, dont 532 millions proviendraient d'un transfert de cotisations versées à la caisse d'assurance-emploi, c'est-à-dire la somme versée annuellement par les entreprises et les employés québécois à la caisse fédérale aux fins des congés parentaux. Le programme québécois se substituerait au programme fédéral de congés parentaux, dont Ottawa a annoncé la bonification pour le 31 décembre 2000 (Dutrisac, 2000b). Le programme du Québec prévoit maintenant deux options de remplacement de revenu, options entre lesquelles les parents choisiraient : 70 p. 100 du revenu brut pendant 25 semaines et 55 p. 100 pour les 25 semaines suivantes, ou 75 p. 100 du revenu brut pendant 40 semaines. Le revenu assurable maximal est de 52 500 dollars (39 000 dollars dans le programme fédéral). Le régime québécois coûtera 44 millions de plus que le programme fédéral amélioré (6,6 p. 100 de plus). Une résolution de l'Assemblée nationale afin que le Québec soit le maître d'oeuvre de la politique familiale a aussi été adoptée.

Encadré 12 : Programme d'assistance-emploi (août 2000) (MSS, 2000h)

Situation des femmes

- Les femmes représentent 51,8 p. 100 de l'ensemble des adultes prestataires en août 2000.
- Chez les jeunes de moins de 25 ans, les femmes comptent pour 56,8 p. 100 de l'ensemble des jeunes adultes prestataires.
- Bien que la proportion des femmes soit supérieure, leur nombre à l'assistance-emploi a diminué plus rapidement que celui des hommes. On constate une baisse de 5,6 p. 100 entre août 1999 et août 2000 du nombre de femmes prestataires alors que chez les hommes, cette diminution s'établit à 4,5 p. 100.

Des 222 044 femmes prestataires du programme d'assistance-emploi en août 2000 :

- 37,8 p. 100 n'ont aucune contrainte à l'emploi;
- 34,9 p. 100 ont des contraintes temporaires;
- 27,3 p. 100 ont des contraintes sévères à l'emploi.

Les principales raisons de contraintes temporaires chez les 77 439 femmes prestataires concernées sont, dans l'ordre :

- 57,0 p. 100 pour enfants à charge de moins de cinq ans ou grossesse;
- 30,8 p. 100 en raison de l'âge (55 ans et plus);

- 9,7 p. 100 pour motif de santé.

Encadré 13 : Situation des familles monoparentales, programme d'assistance-emploi (août 2000) (MSS 2000h)

| | Août 1999 | Août 2000 | Taux de variation annuelle (%) |
|----------------------------|-----------|-----------|--------------------------------|
| Adultes de moins de 30 ans | 97 034 | 87 634 | - 9,7 |
| Jeunes de moins de 25 ans | 53 664 | 48 351 | - 9,9 |
| Familles monoparentales | 74 357 | 66 625 | - 10,4 |
| Adultes nés hors du Canada | 71 701 | 68 898 | - 3,9 |

On compte 66 625 familles monoparentales. Elles représentent, en août 2000, 17,6 p. 100 de l'ensemble des ménages.

- En un an, soit entre les mois d'août 1999 et août 2000, le nombre de familles monoparentales a diminué de 7 732 (10,4 p. 100).
- La place qu'elles occupent parmi l'ensemble des ménages diminue de plus d'un point de pourcentage, passant de 18,7 p. 100 en août 1999 à 17,6 p. 100 en août 2000.
- La moitié des chefs de familles monoparentales à l'assistance-emploi (50,9 p. 100) présentent des contraintes temporaires à l'emploi. La principale raison invoquée (88,2 p. 100) est la présence d'enfants à charge de moins de cinq ans (incluant les grossesses).

Encadré 14 : Nouvelles admissions¹ au programme d'assistance-emploi, août 2000 (MSS, 2000h)

| | Nombre de ménages | Pourcentage | Nombre de prestataires | Pourcentage |
|--|-------------------|-------------|------------------------|-------------|
| Fin des prestations d'a-e ² | 1 700 | 17,1 | 2 641 | 17,2 |
| Perte d'emploi sans a-e ² | 2 078 | 20,9 | 2 836 | 18,4 |
| Prestations d'a-e ² insuffisantes | 456 | 4,6 | 716 | 4,7 |
| Sous-total | 4 234 | 42,5 | 6 193 | 40,2 |
| Perte du conjoint | 782 | 7,9 | 1 669 | 10,8 |
| Fin des études à temps complet | 385 | 3,9 | 533 | 3,5 |
| Revenus insuffisants | 1 677 | 16,8 | 2 677 | 17,4 |
| En attente de revenus | 127 | 1,3 | 206 | 1,3 5 |
| Autres raisons | 2 750 | 27,6 | 4 117 | 26,7 |
| TOTAL | 9 955 | 100 | 15 395 | 100 |

Notes :

¹ Désignent le nombre de demandes acceptées de prestations d'assistance-emploi en août 2000.

² a-e : assurance-emploi.

Encadré 15 : Les femmes et la formation professionnelle (extrait de Coalition nationale des femmes contre la pauvreté et la violence, site de la Fédération des femmes du Québec, <http://www.ffq.qc.ca/marchequbec/pourquoi/quebec.html>, consulté le 12 février 2002)

« De nouveaux programmes de formation professionnelle, technique et même universitaire ont été développés pour répondre aux besoins de nouveaux secteurs économiques en expansion. Cependant, la plupart de ces nouveaux programmes s'adressent à des jeunes en formation initiale et sont très peu adaptés à la réalité des adultes. Cela est notamment le cas pour les femmes ayant des enfants à charge (et particulièrement les cheffes de famille monoparentale) ou encore pour les femmes sans soutien financier de l'État (femmes sans chèque). Sans un accès réel à l'éducation, c'est-à-dire sans le soutien financier nécessaire à un retour aux études, ces femmes perdent les leviers indispensables qui leur permettraient de sortir de la pauvreté.

En effet, les femmes ayant des enfants à charge font face à un grand nombre de difficultés lorsqu'elles décident de retourner aux études. Lorsqu'elles ont de jeunes enfants, plusieurs ont une disponibilité limitée et ne peuvent étudier qu'à temps partiel. Toutefois cela s'avère souvent impossible pour elles car la plupart des formations professionnelles de niveau secondaire et de niveau technique sont données à temps complet et même, dans certains cas, en formule intensive pour combler certains besoins des adultes.

Pour ces femmes, accéder au régime de prêts et bourses occasionne aussi des problèmes. Non seulement ce régime sous-évalue-t-il le coût réel des frais liés aux enfants mais il ne reconnaît pas non plus l'autonomie financière des femmes. Ainsi, les femmes dont le conjoint reçoit un revenu d'emploi ne peuvent, la plupart du temps, accéder au régime de prêts et bourses, pas plus que celles qui désirent poursuivre leurs études à temps partiel. C'est pourquoi, connaissant les limites que comporte l'actuel régime de prêts et bourses pour les femmes ayant charge d'enfants, nous pouvons affirmer que cette orientation limitera considérablement l'accès de ces femmes à la formation professionnelle qualifiante ».

Encadré 16 : Catégories d'admissibilité à l'aide sociale, Ontario (1981-1987)¹³ (Ontario 1988, p. 30)

Prestations familiales

Personnes âgées d'au moins 65 ans, inadmissibles à la Pension de la vieillesse (habituellement des immigrants)

Personnes handicapées

Personnes aveugles

Personnes réputées inaptes au travail de façon permanente

Femmes seules âgées de 60 à 64 ans

Conjoints de bénéficiaires de prestations familiales

Chefs de famille monoparentale, veufs ou veuves

Chefs de famille monoparentale, abandonnés
 Chefs de famille monoparentale, divorcés
 Chefs de famille monoparentale, séparés
 Chefs de famille monoparentale, célibataires
 Chefs de famille biparentale dont le conjoint est confié à un établissement
 Participants aux Services de réadaptation professionnelle
 Parents de famille d'accueil
 Parents d'enfants handicapés
 Personnes dont la situation ne correspond à aucune catégorie; le Conseil des ministres peut leur accorder des prestations par décret

Aide sociale générale

Personnes incapables d'obtenir un emploi régulier (dites chômeurs, aptes au travail)
 Chefs de famille monoparentale
 Personnes souffrant temporairement d'un mauvais état de santé
 Personnes souffrant d'un mauvais état de santé permanent
 Parents de famille d'accueil

Encadré 17 : Le système d'assistance sociale ontarien : une « hiérarchie du mérite »

En Ontario, le montant des prestations est en rapport avec une « hiérarchie du mérite » (Ontario, 1988, p. 141), c'est-à-dire que les pauvres méritants bénéficient d'un traitement plus favorable que les pauvres non méritants. Ainsi, les prestations sociales sont plus élevées pour les personnes inaptes au travail (prestations familiales) que pour celles qui sont aptes au travail : « À en juger d'après les prestations réelles qu'il verse, les personnes aveugles et handicapées ainsi que leurs familles figurent parmi les plus méritants tandis que les jeunes et ceux qui sont considérés aptes au travail sont les moins méritants » (Ontario, 1988, p. 162).

Les familles dont le chef est aveugle reçoivent les prestations les plus élevées; elles jouissent aussi des exemptions de gains et des plafonds de biens les plus généreux. Les aveugles n'ont pas besoin de chercher du travail, mais, s'ils travaillent, ils ne sont pas automatiquement exclus de l'aide sociale après un nombre arbitraire d'heures de travail, comme le sont les chefs de famille monoparentale. Ils ne sont pas soumis au test de l'aptitude au travail, comme les personnes aptes au travail, et les bénéficiaires aveugles âgés de 18 à 20 ans peuvent vivre n'importe où, contrairement aux autres adolescents de 18 à 20 ans qui ne peuvent toucher des prestations s'ils vivent chez leurs parents. Le travail autonome n'exclut pas les aveugles comme il le fait pour d'autres requérants; aucune période de carence ne retarde leur admissibilité et aucun pouvoir discrétionnaire ne peut modifier leur droit aux prestations.

Par contre, les jeunes gens seuls aptes au travail touchent les prestations les moins élevées possible, ne peuvent conserver, au mieux, qu'un minimum de biens et ne bénéficient que des exemptions de gains les plus basses. On peut leur refuser de l'aide si leurs antécédents professionnels sont médiocres et s'ils refusent de suivre une formation. Pour recevoir de l'aide, ils doivent

chercher du travail ou suivre des études; ils sont parfois complètement inadmissibles s'ils vivent chez leurs parents.

Nous ne suggérons pas par là que les personnes handicapées ne méritent pas un traitement privilégié, justifié par des besoins supplémentaires. Comme nous l'avons déjà mentionné, nous nous soucions plutôt de voir minimiser le plus possible le recours à des méthodes fondées sur des jugements moraux, ou chargées de valeurs explicites ou tacites, pour définir les besoins. Si l'on peut démontrer que les besoins des handicapés, ou de tout autre groupe, d'ailleurs, sont plus importants que ceux d'une autre catégorie, ces bénéficiaires devraient avoir droit présomption à des prestations plus élevées. La question est maintenant de savoir si les prestations les plus élevées actuellement accordées aux personnes handicapées reflètent avec précision leurs besoins les plus importants.

Nombre d'autres différences découlant de la « hiérarchie du mérite » sont moins faciles à expliquer de façon rationnelle. Les prestations touchées par les femmes âgées de 60 à 64 ans sont près du double de celles qu'on accorde à un homme du même âge. Cela témoigne peut-être de l'opinion traditionnelle selon laquelle les hommes ont une plus grande obligation de travailler, mais, de nos jours, on ne peut décrire cette distinction que comme une discrimination patente, fondée sur le sexe. Comme nous l'avons déjà mentionné, les prestations familiales imposent aux mères célibataires, séparées et abandonnées une période de carence de trois mois alors qu'il n'y a aucune exigence de ce genre pour les mères divorcées ou veuves. Quelle que soit l'étiquette sociale que l'on ait pu déjà invoquer pour établir certaines distinctions entre une situation dans laquelle on croyait que l'intéressée avait une part de responsabilité et celle dans laquelle elle semblait impuissante, le système d'aide sociale ne devrait plus permettre ce genre de distinctions (Ontario, 1988, p. 161-163).

Face à la catégorisation du système d'assistance sociale ontarien, le Comité met de l'avant la recommandation 9 : « À court et à moyen terme, il conviendrait de ramener à trois le nombre des catégories à l'aide sociale, à savoir : les personnes handicapées; les personnes nécessiteuses qui doivent participer au processus de planification des possibilités; les personnes nécessiteuses qui sont encouragées à participer à un tel processus, mais qui n'y sont pas tenues » (Ontario, 1988, p. 163).

Encadré 18 : La définition de conjoint telle qu'amendée en 1995 (Règlement de l'Ontario, 222/98, Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, paragraphe 1(1))

Le terme de « conjoint », relativement à l'auteur d'une demande ou à un bénéficiaire, s'entend, selon le cas :

- a) d'une personne qui est du sexe opposé à celui de la demande ou du bénéficiaire et qui a déclaré avec lui au directeur ou à un administrateur

visé par la *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail* qu'ils sont conjoints;

- b) d'une personne qui est tenue aux termes d'une ordonnance judiciaire ou d'un contrat familial de fournir des aliments à l'auteur de la demande ou au bénéficiaire ou à l'une ou l'autre des personnes à la charge de celui-ci;
- c) d'une personne qui est tenue aux termes de l'article 30 ou 31 de la *Loi sur le droit de la famille*, de fournir des aliments à l'auteur de la demande ou au bénéficiaire ou à l'une ou l'autre des personnes à la charge de celui-ci, que la personne et l'auteur de la demande ou le bénéficiaire aient conclu ou non un contrat familial ou un autre accord selon lequel ils renonceraient à une telle obligation alimentaire ou y mettraient fin;
- d) sous réserve du paragraphe (3), d'une personne du sexe opposé à celui de l'auteur de la demande ou du bénéficiaire qui réside dans le même logement que celui-ci si les aspects sociaux et familiaux des rapports existant entre eux constituent une cohabitation et que, selon le cas :
 - (i) la personne fournit un soutien financier à l'auteur de la demande ou bénéficiaire,
 - (ii) l'auteur de la demande ou le bénéficiaire fournit un soutien financier à la personne,
 - (iii) la personne et l'auteur de la demande ou le bénéficiaire ont un accord ou un arrangement en ce qui concerne leurs affaires financières.

Encadré 19 : Programme Ontario au travail : objectifs, participation

Les objectifs du programme Ontario au travail (d'après CCDS, 1998b, p. 125)

- Réduire le nombre de prestataires de l'assistance sociale
- Réduire les coûts du programme
- Conduire les gens à quitter les rangs de la population allocataire
- Aider les prestataires à trouver un emploi
- Enrichir les compétences de travail des participants à court terme
- Rendre le travail financièrement plus attrayant que l'assistance sociale
- Réduire le taux de récurrence à l'assistance sociale et augmenter le taux de sortie vers l'emploi
- Réduire la dépendance sur l'assistance sociale

À cet énoncé d'objectifs, il faut ajouter celui de l'apport d'une « contribution à la collectivité », comme l'énonce le Ministère dans la présentation des placements dans la collectivité : ceux-ci fournissent « l'occasion à la fois d'apporter une contribution à la collectivité, d'acquérir de l'expérience et des compétences essentielles sur le plan tant personnel que professionnel, et de nouer des contacts pouvant mener à un emploi futur. Les activités et les projets compris dans ces placements doivent profiter à la collectivité » (MSSC, 1997).

Que signifie participer au programme Ontario au travail?

Afin de demeurer admissible aux prestations d'aide sociale, vous devrez entreprendre une démarche active axée sur le marché du travail. On pourra ainsi vous demander de vous engager dans un placement dans la collectivité, de suivre une formation professionnelle, ou encore de chercher un emploi ou d'en accepter un. Vous devez accepter tout emploi rémunéré qui vous est offert si vous avez la capacité physique requise. L'agente ou l'agent chargé de votre cas cherchera à établir avec vous quelles sont les composantes du programme Ontario au travail les plus susceptibles de favoriser votre retour sur le marché du travail dans les plus brefs délais (Ontario, 1997, p. 2).

Encadré 20 : Le programme Ontario au travail : la trajectoire des prestataires (CCDS, 1998b)

Avant toute participation aux mesures de *workfare*, la première étape de la trajectoire prévue dans le cadre du programme Ontario au travail consiste à déterminer l'admissibilité du requérant à l'assistance sociale au moyen d'un test de besoin. L'agent de prestation de services doit déterminer aussi si le prestataire est apte au travail. Dans la démarche de prestation des services qui s'enclenche ensuite, lorsque ces deux conditions sont satisfaites, l'agent de prestation de services (le fonctionnaire municipal) semble être celui qui détermine l'orientation que devra suivre le prestataire. Le principe directeur qui fonde le choix de l'agent est de trouver « le chemin le plus court » menant à un emploi rémunéré. Dans cet esprit, n'importe quel emploi est un bon emploi¹⁴. Les personnes participant au programme signent une « entente de participation » avec l'agent chargé du dossier. Dans cette entente sont précisées les démarches que le prestataire compte « entreprendre pour décrocher un emploi rémunéré »¹⁵. Un feuillet administratif tient principalement lieu d'avis¹⁶.

Les participants ont la possibilité de proposer un placement de participation communautaire ou un placement en emploi rémunéré. Cependant, de façon générale, durant les quatre premiers mois de prestations, avant d'être orienté vers une participation communautaire ou dans une activité de formation ou d'orientation professionnelle, les prestataires doivent effectuer une recherche active d'emploi de façon autonome ou structurée. Ils peuvent aussi avoir accès à une éducation de base, en suivant par exemple des cours de français ou d'anglais. Les activités n'ont pas toutes un caractère obligatoire¹⁷. Les personnes participant aux activités de *workfare* peuvent, en plus de la prestation habituelle, se voir rembourser les dépenses encourues pour l'achat de vêtements de travail et de matériel ou pour le transport.

Si ces quatre mois de recherches d'emploi sont infructueuses, le prestataire est aiguillé, par l'agent chargé de son dossier, vers une agence de placement dont le mandat est de faciliter sa démarche d'emploi en l'aidant à « trouver un emploi et à quitter l'aide sociale », ou encore en lui offrant un soutien au démarrage d'entreprise¹⁸. L'agence n'est payée que si les « efforts communs » portent fruit. L'inscription à une agence de placement est d'une durée maximale de 10 mois.

Une fois inscrit dans une agence d'aide au travail indépendant, le prestataire dispose de 18 semaines pour élaborer un « plan d'entreprise » décrivant en détail les activités futures de l'entreprise et les moyens mis en oeuvre pour garantir son succès. Après approbation du plan d'entreprise, le prestataire-entrepreneur dispose de huit semaines supplémentaires

pour « faire la preuve » que l'entreprise génère des revenus. Le prestataire peut être inscrit jusqu'à 60 semaines, ou environ 14 mois, à une agence d'aide au travail indépendant. Pour certains types d'entreprise, jusqu'à trois mois supplémentaires peuvent être accordés¹⁹.

La personne qui est aiguillée sur un programme de formation peut être exemptée de participer aux autres volets du programme Ontario au travail. Toutefois, il est précisé que pendant les périodes de vacances, cette personne est tenue de chercher du travail, d'accepter un emploi temporaire si on lui en offre un, ou de consentir à travailler jusqu'à 17 heures par semaine, ou 70 heures par mois, dans le cadre d'un placement dans la collectivité.

Encadré 21 : Les activités relevant du programme Ontario au travail (Ontario, 1996)

Aide à l'emploi (Employment Supports)

Services de recherche d'emploi, orientation vers une éducation de base et formation professionnelle liée à un emploi particulier. Ces activités ont pour but de préparer les prestataires à occuper un emploi et à les soutenir pour accéder à un emploi rémunéré « par le chemin le plus court ». À titre d'exemple, on peut penser à des guichets d'emploi ou à des clubs d'entraide.

Participation communautaire (Community Participation)

Les travaux de services communautaires sous la direction de collectivités, d'organismes publics ou d'organismes sans but lucratif. Il vise à permettre aux participants et participantes de contribuer à leur collectivité, à se créer des réseaux de base, à leur fournir une expérience précieuse et une formation professionnelle afin de favoriser leur intégration dans des emplois rémunérés. Les placements sont d'une durée maximale de 6 mois; ils peuvent durer jusqu'à 11 mois s'ils comprennent un programme de formation. Les prestataires sont tenus d'effectuer au maximum 17 heures de travail par semaine (70 heures par mois), ce qui correspond au quotient du montant de la prestation divisé par le salaire minimum. Les prestataires disposent du reste de la semaine pour chercher un emploi rémunéré. Les placements peuvent être proposés par les groupes communautaires et les organismes sans but lucratif ou par les prestataires. Ces derniers peuvent faire valoir des activités de bénévolat comme une participation communautaire.

Placement en emploi rémunéré (Employment Placement)

Il s'agit d'une mesure spécifique pour les prestataires prêts à occuper un emploi. Il peut s'agir de démarrage d'entreprise ou d'emploi autonome. Des agences de placement peuvent jouer un rôle important dans le processus d'intégration en emploi des prestataires. En effet, certaines primes leur sont consenties par le gouvernement si elles parviennent à placer en emploi un prestataire et s'il le conserve six mois. La participation d'agences de placement à but lucratif n'est pas exclue du processus de prestations de service.

Encadré 22 : La politique ontarienne de tolérance zéro de la fraude d'aide sociale

Le 1^{er} avril 2000, la « politique ontarienne de tolérance zéro de la fraude d'aide sociale » entre en vigueur. Toute personne reconnue coupable d'avoir fraudé l'aide sociale ne sera plus jamais admissible à des prestations. Ces mesures rigoureuses visent à mettre fin à la

fraude de l'aide sociale en Ontario (MSSC, 2000b). Prononçant une allocution devant les presses d'impression des chèques d'aide sociale, M. Harris a déclaré ce qui suit : « Les fraudeurs de l'aide sociale ne mettent pas le système en échec. Ils fraudent leurs voisins et les contribuables travailleurs de l'Ontario. Et le pire, c'est qu'ils fraudent ceux et celles qui dépendent réellement de l'aide sociale et qui respectent les règles du jeu » (MSSC, 2000b). « Nous refusons de ne rien faire et de laisser des tricheurs escroquer la population ontarienne, a déclaré M. John Baird, ministre des Services sociaux et communautaires. En Ontario, l'aide sociale est destinée aux femmes, aux hommes et aux familles qui en ont réellement besoin. Pas aux fraudeurs » (MSSC, 2000b). M. Harris a affirmé également : « Nous avons un message simple pour ceux qui ont fraudé le système et ce message est que c'est assez. La fraude de l'aide sociale ne sera plus tolérée en Ontario et si vous êtes reconnu coupable, vous serez banni de l'aide sociale. Nous disons seulement tolérance zéro. Voilà tout »²⁰ (Brennan, 2000). « Nos mesures de lutte contre la fraude ont également un rôle de dissuasion » a déclaré, pour sa part, M. Baird. « Nous ne tolérons pas que l'on abuse du système d'aide sociale et des contribuables qui le financent » (MSSC, 2000c). « Ce n'est pas mon intention de couper l'aide sociale à qui que ce soit, a déclaré M. Baird, mais nous ne pouvons permettre aux gens d'escroquer un système qui a été conçu pour aider ceux qui sont vraiment dans le besoin. Cette politique a pour but premier non d'économiser de l'argent, mais de préserver l'intégrité du système » (MSSC, 2000d). La radiation à vie des individus identifiés comme des fraudeurs est la radicalisation d'une orientation suivie depuis plusieurs années par le gouvernement Harris. Un programme anti-fraude inclut notamment une ligne téléphonique provinciale mise à la disposition de la population pour dénoncer les tricheries et abus connus. Le gouvernement du NPD avait également pris des mesures dans ce sens (Morisson, 1998, p. 4).

Le plan de consultation en matière de désintoxication

En novembre 2000, le ministre John Baird dévoilait un « plan de consultation en matière de désintoxication », dont l'objectif est « (d')aider les toxicomanes à se désaccoutumer, à ne plus dépendre de l'assistance sociale et à retrouver leur autonomie » (MSSC, 2000e). « On m'a parlé de gens qui utilisent leurs chèques d'aide sociale pour payer leurs drogues au lieu de nourrir leurs propres enfants », a indiqué le Ministre en conférence de presse (MSSC, 2000f). L'action gouvernementale est présentée comme une intervention humanitaire (MSSC, 2000f). La politique est encore floue quant à son contenu, mais le gouvernement ontarien a déjà opté pour une approche obligatoire en matière de traitement de désintoxication et pour l'application de lourdes sanction en cas de non-conformité aux nouvelles obligations qui seront édictées : « les particuliers qui refusent le traitement ou qui refusent de subir les tests sur demande ne pourront plus toucher de chèque d'assistance sociale ».

Encadré 23 : Objectifs et évolution du programme Nouveau-Brunswick au travail (DRH-NB, n.d.)

Objectifs et activités

Le projet vise à aider les participants (pendant un maximum de trois ans) à passer par diverses étapes de l'aide financière jusqu'à l'autosuffisance. Cela comprend un premier placement professionnel, la récupération scolaire, les stages d'été, l'acquisition de nouvelles compétences et la transition à l'emploi. Les participants peuvent recevoir un soutien du revenu de DRHC au taux d'allocation de formation et une allocation de services de garde,

s'il y a lieu, pendant un maximum de 156 semaines. Les participants sont alors considérés comme des non-clients. Cependant, ils peuvent avoir droit à la carte d'assistance médicale et aux prestations spéciales, y compris le complément du taux de base. Ils n'ont pas droit aux services de garde.

Les montants épargnés par DRH-NB en ne payant pas l'aide aux participants sont réaffectés à un fonds de formation et de perfectionnement. À son tour, ce fonds sert au projet pour régler les frais liés à l'acquisition de nouvelles compétences et aux autres services. Les gestionnaires de cas de DRH-NB ont la responsabilité de jouer un rôle clé pour identifier les services et assurer que ce sont ceux qui conviennent le mieux aux participants; de maintenir les liens pendant la transition entre l'emploi, les services scolaires et la formation professionnelle; de faciliter toutes les interventions nécessaires à chaque étape du projet; de dresser des plans de cas; de mettre à jour les renseignements sur les participants dans toute la gamme de services; de soutenir l'évaluation du projet; et d'assurer le suivi des participants.

Les participants peuvent obtenir leur diplôme d'études secondaires et acquérir une formation de niveau post-secondaire. On y trouve aussi des activités des services-conseils en matière de violence familiale ou encore sur la gestion du stress lié à la conciliation famille-emploi. L'information sur le harcèlement sexuel en milieu de travail est aussi intégrée aux activités se rapprochant de l'intégration professionnelle (Gorlick, Brethour, 1998b, p. 72).

Évolution du programme

« Le premier groupe a terminé l'étape initiale de perfectionnement scolaire en juin 1993 et a ensuite pris part à un stage de sept semaines, avant de retourner aux études en septembre. Il est devenu évident au cours de l'année précédente que tous les participants ne pourraient pas obtenir leur diplôme d'études secondaires dans les délais prévus. On a donc élaboré de nouveaux programmes visant l'acquisition de compétences professionnelles afin d'aider les participants à poursuivre leurs objectifs de carrière. (...) Un cours d'orientation au travail a (...) été ajouté au programme afin de préparer les participants du deuxième groupe à ce changement majeur dans leur vie. En plus d'en apprendre davantage sur les attentes des employeurs, les participants ont acquis diverses connaissances pratiques, dont l'équilibre entre les responsabilités familiales et professionnelles, ainsi que l'élaboration d'un budget ».

Le financement du programme a atteint 177 millions de dollars en six ans. Quelque 2 800 personnes y ont participé, à 80 p. 100 des femmes (Gorlick, Brethour, 1999, p. 7-8). Lors de l'élaboration du programme, on a « pris en considération la promotion d'emplois bien rémunérés pour les femmes, surtout les mères monoparentales à faible revenu » (Gorlick, Brethour, 1999, p. 8). La dimension évaluative de ce programme est prépondérante étant donné son statut de projet pilote. Les résultats de la dernière évaluation seront disponibles en 2001 (Gorlick, Brethour, 1998a, p. 14).

Encadré 24 : Projet d'autosuffisance (PAS) : principales caractéristiques du supplément de gains pour les demandeuses (d'après Michalopoulos *et al.*, 1999, p. S-3)

Obligation de travailler à temps plein

Le supplément est versé seulement aux mères de famille monoparentale travaillant à temps plein (en moyenne au moins 30 heures par semaine, sur une période comptable de quatre semaines ou d'un mois, avec un emploi ou plus) et ne recevant pas de prestations d'aide au revenu.

Incitatifs financiers substantiels

Le supplément équivaut à la moitié de la différence entre les gains d'emploi de la participante et un niveau de gains cible fixé par le PAS pour chaque province. Ce niveau de gains provincial est tel que l'emploi à temps plein devrait être plus payant que l'aide au revenu, pour la plupart des participantes. La première année du programme, le niveau cible a été fixé à 37 000 dollars en Colombie-Britannique (et 30 000 dollars au Nouveau-Brunswick²¹). Depuis, il a été réajusté selon les changements du coût de la vie et l'augmentation du plafond de l'aide au revenu. En 1996, il s'élevait à 37 625 dollars. Le supplément est réduit de 0,50 dollar par dollar d'augmentation des gains. Le revenu non gagné (pension alimentaire pour enfants, par exemple), les gains des autres membres de la famille et le nombre d'enfants n'influent pas sur le montant du supplément, qui est à peu près égal aux gains de nombreux travailleurs à bas salaire (avant impôt et avant déduction des frais reliés à l'emploi).

Ciblé sur les assistées sociale de longue date

L'admissibilité au supplément est limitée aux assistées sociales de longue date (recevant des prestations d'aide au revenu depuis au moins un an). Il s'ensuit que les participantes à l'étude sur les demandeuses devraient continuer à être prestataires de l'aide au revenu durant la première année suivant leur inscription à l'étude, pour être admissibles au supplément.

Délai d'un an pour se prévaloir de l'offre

Si la prestataire de l'aide au revenu devenait admissible au supplément à la fin de la première année, on l'informait qu'elle pouvait s'inscrire pour le recevoir si elle trouvait un emploi à temps plein dans les 12 mois suivants (donc, au cours de la deuxième année). Si elle ne s'inscrivait pas dans ce délai de 12 mois, elle ne pouvait pas recevoir le supplément.

Période de réception du supplément limitée à trois ans

La participante peut recevoir le supplément pendant un maximum de trois années civiles à partir du mois où elle commence à le toucher, tant qu'elle travaille à temps plein et ne reçoit pas d'aide au revenu.

Solution de rechange à l'aide sociale à participation volontaire

Personne ne peut recevoir des prestations d'aide au revenu en même temps que le supplément. Personne n'est non plus tenu de participer au PAS, mais, après avoir commencé à recevoir le supplément, la participante peut décider n'importe quand de recommencer à être prestataire de l'aide au revenu, à condition de cesser de recevoir le supplément et de satisfaire aux exigences d'admissibilité à l'aide au revenu. Elle peut aussi toucher de nouveau le supplément en recommençant à travailler à temps plein, n'importe quand durant la période de trois ans pendant laquelle elle est admissible au supplément.

Encadré 25 : Projet d'autosuffisance (PAS) : résumé des constatations (d'après Michalopoulos *et al.*, 1999, p. S-4-S-5)

Dans l'étude sur les demandeuses²², l'offre de supplément du PAS a entraîné des changements significatifs de l'emploi à temps plein, des gains et du revenu, tout en réduisant nettement la pauvreté. En outre, à la fin de la période de suivi visée par le présent rapport, le coût du supplément versé a été plus que compensé par la réduction des prestations d'aide au revenu et par l'augmentation des recettes fiscales.

- **En offrant un supplément des gains pour rendre le travail payant, le PAS a nettement accru l'emploi.** Durant les six derniers mois de la période de suivi de 30 mois, l'offre de supplément du PAS a accru d'environ 12 points tant l'emploi à temps plein que l'emploi global. Il y a peu de changement du taux d'emploi à temps partiel. Par conséquent, le PAS semble avoir encouragé à travailler à temps plein des personnes qui ne l'auraient pas fait autrement, mais il a eu peu d'effet discernable sur l'effet déployé pour travailler par des personnes qui auraient quand même travaillé à temps partiel.
- **Comme bien des nouvelles prestataires de l'aide sociale sont relativement qualifiées, le PAS les a aidées à trouver de nombreux emplois bien payés.** Environ un tiers des nouveaux emplois que les participantes ont trouvés payaient au moins 10 dollars l'heure, ce qui est considérablement plus élevé que le salaire minimum légal de 7 dollars l'heure, quoique le salaire payé pour environ la moitié des nouveaux emplois soit près du salaire minimum.
- **En exigeant que les participantes travaillent à temps plein, le PAS a accru leurs gains de plus d'un tiers.** Parce que le PAS oblige les participantes à travailler à temps plein pour recevoir le supplément (et qu'il a eu un effet si marqué sur le pourcentage de celles qui ont trouvé des emplois bien payés), il a fait beaucoup augmenter les gains. Durant les six derniers mois de la période de suivi, les membres du groupe programme ont gagné en moyenne 836 dollars par mois comparativement à 613 dollars par mois pour les membres du groupe témoin, ce qui représente une différence de 223 dollars par mois (et de 1 338 dollars sur cette période de six mois).
- **Dans la majorité des cas, le supplément a été versé à des personnes qui auraient continué à être prestataires de l'aide au revenu s'il ne leur avait été pas offert.** Pendant les six derniers mois de la période de suivi, le PAS a réduit de 11 points le pourcentage des membres du groupe programme qui recevaient de l'aide au revenu. Toutefois, pour la même période, près d'une sur cinq (19 p. 100) des membres du groupe programme a reçu un versement du supplément. Le fait que le pourcentage des membres du groupe programme qui recevaient des versement du supplément est plus élevé que l'impact du PAS sur le pourcentage de celles qui touchent de l'aide au revenu laisse entendre que certaines participantes recevant des versements du supplément auraient renoncé à l'aide au revenu même si l'incitatif du PAS ne leur avait pas été offert. Le fait que nettement moins de membres du groupe programme que du groupe témoin ont reçu de l'aide au revenu indique que le supplément du PAS est aussi versé à de nombreuses personnes qui auraient continué à être prestataires de l'aide au revenu si l'offre du PAS ne leur avait pas été présentée.

- **Le PAS n'a entraîné aucune augmentation des paiements de transfert publics nets.** Afin de se qualifier pour obtenir le supplément, les membres du groupe programme devaient renoncer à l'aide au revenu et travailler à temps plein. De plus, elles devaient payer l'impôt et les charges sociales sur leurs gains, ainsi que l'impôt sur le supplément versé. En raison du grand impact du PAS sur les gains, la combinaison de l'augmentation des recettes fiscales et de la réduction des prestations d'aide au revenu a plus que compensé le coût des versements du supplément.
- **Le PAS a réduit nettement la pauvreté.** Le PAS a encouragé les participantes à travailler en leur proposant la « carotte » des incitatifs financiers plutôt que le « bâton » d'une réduction de leurs prestations d'aide sociale. Son grand impact sur les gains a donc réduit de 11 points le pourcentage des familles vivant au-dessous du seuil de pauvreté de Statistique Canada. C'est une réduction importante de la pauvreté, peut-être la plus importante jamais obtenue grâce à un programme qui ne fait pas augmenter les paiements de transfert du gouvernement.

Encadré 26 : Le programme de *learnfare* du Nouveau-Brunswick (DRH-NB, n.d.)

Depuis septembre 1995, les jeunes prestataires de moins de 21 ans sont tenus de fréquenter l'école ou de participer à une session de formation, de recyclage ou de perfectionnement²³. Ceux qui ne se conforment pas à ces obligations sont sanctionnés : ils perdent soit leur prestation, soit leur admissibilité à l'assistance. Ce nouvel ensemble de règles est regroupé dans ce que le gouvernement a appelé la *Politique pour les jeunes*²⁴.

La *Politique pour les jeunes* concerne les requérants ou les prestataires âgés de 16 à 20 ans inclusivement, qui ne résident pas chez leurs parents. Son objectif est d'« appuyer et d'encourager les jeunes à obtenir leur diplôme d'études secondaires ou à poursuivre leurs études ou leur formation » (p. 206). Dans le cadre du programme Avenir Jeunesse et de « partenariats avec le système d'enseignement public », les personnes concernées reçoivent des services de *counseling* et d'orientation afin de demeurer à l'école ou de retourner aux études. Il est prévu que tous les jeunes doivent avoir un « plan de cas actif établi, approuvé et surveillé par DRH-NB » (p. 206).

La *Politique pour les jeunes* prévoit une structure de prestations distincte et établie essentiellement en fonction de la participation ou non aux programmes de formation ou de perfectionnement (taux de participation ou de non-participation). Cette modulation des barèmes d'aide sociale en fonction du critère de participation aux mesures est, à elle seule, une obligation de transition professionnelle déguisée. Le prestataire est classé comme « participant » s'il est un requérant (non un allocataire) ayant un rapport d'examen médical qui atteste qu'il ne peut pas participer à la formation, s'il fréquente une école ou un établissement de formation, s'il participe à un programme de réadaptation ou un programme de rattrapage, ou s'il « est disposé à participer, mais ne peut le faire ou aucune possibilité ne s'offre à lui pour le moment » (p. 206). La personne qui ne satisfait à aucun des critères identifiés ci-dessus a le statut de prestataire « non-participant ». Certains groupes sont exemptés de l'application de la *Politique pour les jeunes*, dont les « parents célibataires » âgés de 19 ans ou plus.

Les barèmes varient fortement selon le statut de participation. Ainsi, un prestataire célibataire reçoit une aide mensuelle de 300 dollars, s'il est classé comme participant, et de 50 dollars, s'il est considéré comme « non-participant ». Pour les « parents célibataires » âgés de 16 à 18 ans, les barèmes de participation et de non-participation sont fixés à 700 dollars et 300 dollars, respectivement.

La *Politique pour les jeunes* prévoit des règles applicables aux situations difficiles. Ainsi, dans les cas de problèmes d'alcoolisme ou de toxicomanie, la participation à un programme de réadaptation ou à des services thérapeutiques est considérée comme une activité faisant partie du plan de cas. Le prestataire est alors reconnu comme étant « actif ». Également, dans certains cas de violence familiale, un jeune prestataire qui fréquente déjà l'école peut être admissible au barème de participation. Enfin, il est précisé que, pour les élèves souffrant de troubles d'apprentissage, le gestionnaire de cas « discutera de chaque cas individuellement avec l'école avant de déterminer le taux qui s'appliquera au jeune »²⁵.

Durant la période de participation aux mesures, le prestataire est tenu de se conformer à un certain nombre d'exigences, définies en termes d'assiduité et de résultats à atteindre :

« Les jeunes sont tenus de maintenir une fiche de présence parfaite pendant toutes les composantes du programme de formation. Le ou les fournisseurs de services peuvent fixer un nombre d'absences et une moyenne scolaire acceptables. En l'absence d'une politique sur l'absentéisme, le nombre d'absences correspondant à plus de 10 % du mois ou les retards habituels ne seront pas tolérés et entraîneront une étude de cas et des mesures. Les décisions concernant les suspensions, par exemple, seront prises au cours de conférences de cas avec le personnel de l'école. Il faut trouver des solutions afin d'assurer que les élèves continuent de participer activement aux programmes ».

Les prestataires « participants », qui abandonnent leurs études ou leur formation, « verront immédiatement le montant de leurs prestations passer au taux de non-participation » (p. 206). En cas de suspension de l'école, il est indiqué que « le gestionnaire de cas déterminera, seulement après avoir consulté l'école, le moment où le montant des prestations sera réduit » (p. 206). Après 21 ans, les jeunes inscrits à une mesure verront leur barème d'assistance redressé et resteront admissibles aux services qu'ils recevaient antérieurement.

Barèmes d'assistance sociale pour les prestataires âgés de 16 à 21 ans, selon le statut de participation aux mesures, 1995

CELIBATAIRE

| | |
|-----------------|-----------------|
| Participant | 300 \$ par mois |
| Non-participant | 50 \$ par mois |

DEUX PERSONNES OU PLUS (TOUS DES JEUNES)

| | |
|----------------------------------|-----------------|
| Tous les membres participant | 600 \$ par mois |
| Pas tous les membres participant | 100 \$ par mois |

DEUX PERSONNES OU PLUS (PAS TOUS DES JEUNES)

Les jeunes (de 16 à 18 ans) sont considérés comme un ménage économique distinct s'ils vivent avec une personne de 21 ans ou plus. Il en va de même des personnes âgées de 19 et 20 ans qui demeurent avec une personne de 21 ans ou plus. Le barème est déterminé selon le statut de participant ou non-participant.

PARENTS CELIBATAIRES AGES DE 16 A 18 ANS¹

| | |
|-----------------|-----------------|
| Participant | 700 \$ par mois |
| Non-participant | 300 \$ par mois |

Note :

¹ Tous les parents âgés de 16 à 18 ans inclusivement doivent participer à des classes d'éducation parentale « selon la disponibilité de ces cours ».

Il est à noter que les parents célibataires ont droit au taux de participation pendant les six mois qui suivent la naissance de leur enfant. Toutefois, il est stipulé que « l'évaluation sociale des SSC (Santé et services communautaires) indiquera si la responsabilité de ou des enfants est assumée par les deux parents ». Cette évaluation est donc déterminante en ce qui a trait au classement du ménage comme monoparental ou biparental (DRH-NB, p. 199).

Encadré 27 : Le projet *New Hope* : l'approche volontaire pour lutter contre la pauvreté et la « dépendance »²⁶ (d'après Bloom, D., 1997, p. 86)

Le projet *New Hope* de Milwaukee (Wisconsin) vise à faire face aux problèmes structurels qui sont source de pauvreté et de dépendance de l'aide sociale (pénuries d'emploi, bas salaires, temps de travail réduit, manque d'assurance médicale ou de services de garde). Le programme est basé sur l'idée que l'emploi est la solution à ces problèmes et qu'il sera préféré à l'assistance si les salaires sont suffisants pour permettre un niveau de vie convenable.

Le programme est destiné aux personnes et aux familles dont le revenu est égal ou inférieur à 150 p. 100 du seuil de la pauvreté. Il ne cible pas les prestataires de l'assistance sociale : y sont également admissibles les salariés et les chômeurs ne touchant pas l'aide sociale. Les mesures sont conçues pour inciter à l'emploi et représentent, en ce sens, une alternative à l'assistance sociale traditionnelle. *New Hope* offre une assistance à la recherche d'emploi aux chômeurs ou aux salariés désirant se réorienter en emploi. Les personnes ne pouvant s'insérer dans l'emploi non aidé se voient offrir des emplois au salaire minimum dans des organismes sans but lucratif. Des subventions salariales sont offertes mensuellement aux personnes travaillant au moins 30 heures par semaine et dont le revenu est inférieur au seuil de la pauvreté, ce qui, combiné à l'Earned Income Tax Credit (EITC)²⁷, fait passer le salaire annuel familial au-dessus de ce seuil. Ces salariés peuvent aussi bénéficier, moyennant une contribution financière de leur part (fixée selon leur revenu et la taille du ménage), d'une assurance médicale lorsqu'ils ne sont pas couverts par l'employeur ou le *Medicaid*. Une aide

financière destinée à couvrir une partie des dépenses liées à la garde d'enfants de moins de 13 ans est également fournie.

Notes

¹ D'après les propos de la personne qui a évalué notre rapport pour le gouvernement de la Saskatchewan.

² D'après les propos de la personne qui a évalué notre rapport pour le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador.

³ La suite de notre commentaire s'appuie sur MSSC, 1998b.

⁴ Nous avons déjà montré comment, dans l'histoire, les institutions assurancielles et assistancielles ont évolué selon un mouvement d'interaction réciproque, cela tant en France qu'au Québec et au Canada (Morel, 1994).

⁵ Le soutien du revenu est assuré par la combinaison de transferts d'argent et de mesures fiscales.

⁶ Crédit pour enfant de plus de 18 ans qui n'est pas aux études.

⁷ Déduction d'une partie des frais de garde à l'exception des frais pour les places à 5 dollars.

⁸ Lorsque le revenu net est inférieur à un certain seuil.

⁹ Cette mesure haussant les seuils d'imposition nulle des familles.

¹⁰ Initialement, le programme devait être en vigueur le 1^{er} janvier 1998.

¹¹ Le gouvernement québécois fonde sa réclamation sur l'article 69 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, qui prévoit « que les entreprises et les employés qui participent à un programme provincial de congés parentaux au moins aussi généreux que le programme fédéral ont droit à une réduction des cotisations afférentes qu'ils versent à la caisse d'assurance-emploi » (Dutrisac, 2000b).

¹² En février, la ministre québécoise avait tenté de relancer les négociations. En avril, la ministre Jane Stewart avait annoncé qu'elle attendrait que le programme fédéral amélioré soit mis sur pied à la fin de décembre et évalué par la suite, avant de procéder plus avant (Dutrisac, 2000c).

¹³ Certaines catégories englobent des sous-catégories qui ne figurent pas dans cet encadré.

¹⁴ À la fin des années 1990, le slogan du ministre de la Famille et des Services sociaux de l'Alberta s'énonce également en ces termes.

¹⁵ MSSC, 1997, « Que signifie participer au programme Ontario au travail ? », site du ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario (<http://www.gov.on.ca/CSS/page/brochure/owiaf.html>).

¹⁶ Nous disposons de peu d'information sur la nature de l'entente.

¹⁷ Telle fût en effet la décision de la Commission de révision de l'aide sociale à l'égard des sessions d'orientation.

¹⁸ Pour être aiguillé sur le volet de placement en emploi rémunéré, certaines conditions doivent être satisfaites par les prestataires. Premièrement, ceux-ci doivent toucher l'assistance sociale depuis au moins quatre mois, avoir entrepris une recherche d'emploi au cours des quatre derniers mois et ne pas avoir été référés à une agence de placement au cours des 18 derniers mois.

¹⁹ Le prestataire peut bénéficier d'une exemption sur les avoirs d'entreprise d'environ 10 000 dollars, calculée en fonction du type d'entreprise créée. Un emprunt ayant servi au démarrage d'entreprise peut, dans certains cas, être déduit du revenu et de l'actif du prestataire lors du calcul des prestations.

²⁰ Dans le cas des parents, seuls les enfants pourront recevoir l'assistance sociale.

²¹ Ce niveau est élevé puisqu'il représente en fait le double du salaire brut de la grande majorité des prestataires (Berlin *et al.*, 1998m p. vii).

²² De nombreuses études d'évaluation ont été rendues publiques : Bancroft, Currie, Vernon, 1995; Berlin *et al.*, 1998; Bloom *et al.*, 1997; Card, Robins, 1996; Linn *et al.*, 1998; Mijanovitch, Long, 1995.

²³ Les jeunes qui sont âgés de 16 à 18 ans peuvent aussi être concernés par la politique appelée « jeunes de 16 à 18 ans vivant hors du foyer parental » (<http://www.gov.nb.ca/hrd/POL-F/policy1F.htm#youth-policy>).

²⁴ Des mesures incitatives ont également été adoptées avec la bonification des exemptions de gains d'emploi et l'introduction d'exemptions pour les prestataires qui deviennent travailleurs autonomes (CNBS, 1997, p. 28).

²⁵ Une politique relative aux « clients incarcérés » a aussi été élaborée.

²⁶ Voir aussi Brock *et al.*, 1997.

²⁷ L'EITC est un supplément salarial versé aux faibles salariés.

TABLEAUX

| | | |
|----|--|-----|
| 1 | Étude synthétique la situation au Canada, admissibilité à l'aide aux mères nécessiteuses, 1958..... | 160 |
| 2 | Régime d'assistance publique du Canada, total des dépenses fédérales-provinciales partagées pour l'assistance générale, par province et pour le Canada, 1980-1981 à 1994-1995..... | 161 |
| 3 | Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, par province et pour le Canada, 1996-1997 à 1998-1999..... | 162 |
| 4 | Régime d'assistance publique du Canada, nombre de bénéficiaires de l'assistance générale par province et pour le Canada, 1970-1971 à 1998-1999..... | 163 |
| 5 | Distribution des prestataires et des bénéficiaires de l'assistance sociale par type de famille, Canada, mars 1998..... | 164 |
| 6 | Nombre de prestataires selon le type de famille, Québec, Ontario, Nouveau-Brunswick, mars 1997..... | 164 |
| 7 | Évolution en pourcentage des barèmes des prestations d'assistance sociale au Québec, en Ontario et au Nouveau-Brunswick entre 1986 et 1996..... | 165 |
| 8 | Revenu estimatif d'assistance sociale, provinces choisies, 1998..... | 166 |
| 9 | Proportion d'enfants au sein de familles monoparentales ayant une femme à leur tête sous le seuil de faible revenu, avant impôt, par province et au Canada, 1980-1998..... | 168 |
| 10 | Données sur le marché du travail, mères seules, Canada et provinces choisies, 1996..... | 169 |
| 11 | Programme APTE : l'aide financière..... | 170 |
| 12 | Programme Soutien financier : l'aide financière..... | 171 |
| 13 | Évolution des barèmes d'aide sociale de 1988 à 1996 pour divers types de ménage, Québec..... | 172 |
| 14 | Pourcentages des nouvelles participations selon le statut des participants, Emploi-Québec, 1 ^{er} avril – 24 octobre 2000..... | 173 |
| 15 | Répartition des nouvelles participations selon le statut des participants, Québec, 2000..... | 174 |

Tableau 1 : Étude synthétique la situation au Canada, admissibilité à l'aide aux mères nécessiteuses, 1958

| | C.-B. | Alb. | Sask. | Man. | Ont. | Qc | N.-B. | N.-É. | Î.P.-É |
|--|-------|------|-------|------|------|----|-------|-------|--------|
| BENEFICIAIRES | | | | | | | | | |
| Mère avec un enfant ou plus | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| ADMISSIBILITE : (A) CONDITIONS | | | | | | | | | |
| Caractère | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Nationalité | ✓ | | | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Résidence | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Évaluation des ressources | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| ADMISSIBILITE : (B) CATEGORIES | | | | | | | | | |
| Veuve | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Mari invalide | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Invalidité physique | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Maison de santé | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Institution pénale | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | | |
| Divorcée | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | | | | |
| Séparée | ✓ | | | ✓ | ✓ | | | | |
| Abandonnée | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Fille-mère | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | | |
| Parent nourricier | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Exceptionnels non autrement admissibles | | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | |
| LES ENFANTS ADMISSIBLES | | | | | | | | | |
| De base : | | | | | | | | | |
| Au-dessous de 15 ans | | | | ✓ | | | | | |
| Au-dessus de 16 ans | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Circonstances spéciales : | | | | | | | | | |
| 16 ans, et à l'école jusqu'à la fin de l'année académique | | | ✓ | | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ |
| De 16 à 18 ans, et fréquentant l'école | ✓ | ✓ | | | | | | | |
| Au-dessous de 18 ans, désavantagés physiques ou mentaux | ✓ | | | ✓ | | | | | |
| Au-dessous de 19 ans, physiquement ou mentalement incapables de travailler | | | | | | ✓ | | | |
| De 16 à 21 ans, invalides et incapables de gagner leur vie | | | ✓ | | | | | | |

Source : Laroche, Bernadette. *L'assistance aux mères nécessiteuses dans la province de Québec*, 1950. Thèse en service social, Université Laval, appendice VI d'après *Santé et bien-être social*, bulletin mensuel, Division des services de l'information du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Ottawa, janvier 1950.

Tableau 2 : Régime d'assistance publique du Canada, total des dépenses fédérales-provinciales partagées pour l'assistance générale, par province et pour le Canada, 1980-1981 à 1994-1995 (en milliers de dollars)

| Années ¹ | Québec | Ontario | Nouveau-Brunswick | Canada |
|---------------------|-----------|-----------|-------------------|-----------|
| 1995-1996 | 3 179 488 | s/o | 252 798 | s/o |
| 1994-1995 | 3 476 704 | s/o | 263 874 | s/o |
| 1993-1994 | 3 485 347 | s/o | 284 962 | s/o |
| 1992-1993 | 3 204 512 | s/o | 308 592 | s/o |
| 1991-1992 | 2 836 088 | s/o | 259 374 | s/o |
| 1990-1991 | 2 408 579 | 3 639 189 | 261 052 | 8 882 801 |
| 1989-1990 | 2 143 957 | 2 425 147 | 236 185 | 7 146 312 |
| 1988-1989 | 2 121 456 | 2 163 820 | 227 535 | 6 825 719 |
| 1987-1988 | 2 118 102 | 1 831 461 | 235 034 | 6 393 927 |
| 1986-1987 | 2 146 744 | 1 642 812 | 229 282 | 6 123 980 |
| 1985-1986 | 2 221 906 | 1 479 479 | 206 714 | 5 880 410 |
| 1984-1985 | 2 055 285 | 1 406 421 | 192 857 | 5 521 736 |
| 1983-1984 | 1 851 769 | 1 200 805 | 174 614 | 4 927 492 |
| 1982-1983 | 1 472 324 | 1 047 128 | 170 377 | 4 154 831 |
| 1981-1982 | 1 220 364 | 845 825 | 142 188 | 3 272 423 |
| 1980-1981 | 1 080 067 | 737 762 | 126 191 | 2 838 161 |
| 1979-1980 | 886 794 | 653 788 | 107 161 | 2 430 048 |
| 1978-1979 | 780 316 | 605 934 | 104 788 | 2 178 996 |
| 1977-1978 | 703 566 | 557 098 | 79 716 | 1 986 600 |
| 1976-1977 | 625 524 | 494 906 | 106 036 | 1 808 330 |
| 1975-1976 | 520 784 | 483 790 | 78 836 | 1 606 878 |
| 1974-1975 | 427 826 | 411 706 | 55 644 | 1 374 850 |
| 1973-1974 | 368 908 | 311 242 | 42 656 | 1 079 386 |
| 1972-1973 | 367 380 | 280 468 | 34 756 | 1 027 206 |

Notes :

¹ Années financières se terminant le 31 mars.

Le total des dépenses fédérales-provinciales a été calculé en doublant le montant fédéral payé chaque année afin de faire ressortir la notion des coûts partagés à 50 p. 100. Les dépenses fédérales représentent les paiements réels aux provinces quant aux réclamations reçues chaque année financière et peuvent comprendre certains coûts engagés au cours d'années antérieures. La contribution à la province de Québec inclut des transferts de points d'impôt en vertu de la *Loi de 1977 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*. En vertu de la *Loi fédérale sur la compression des dépenses du gouvernement*, les données sur les dépenses fédérales-provinciales, par composante de programme, ne sont pas disponibles pour l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique en raison du taux limité de majoration des contributions fédérales (croissance annuelle de 5 p. 100 supérieure au taux de l'année de référence 1989-1990). Les dépenses pour 1990-1991 incluent la part égale des contributions fédérales et les trop-payés ont été recouverts en 1991-1992. Les dépenses indiquées visent les paiements réels effectués durant l'année financière, indépendamment de l'année des dépenses. Les programmes, définitions et systèmes de rapport varient considérablement d'une province à l'autre ou encore dans une même province au cours de plusieurs années; les données ne sont pas comparables et ne devraient être utilisées qu'à titre estimatif.

Source : Les données sont tirées de Développement des ressources humaines du Canada. *Statistiques de sécurité sociale Canada et provinces 1972-73 à 1996-97*, DRHC, Hull, 1997, tableau 362.

Tableau 3 : Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, par province et pour le Canada, 1996-1997 à 1998-1999 (en milliers de dollars)

| | Québec | Ontario | Nouveau-Brunswick | Canada |
|------------------------|-----------|------------|-------------------|------------|
| 2003-2004 | 7 709 000 | 12 527 000 | 773 000 | s/o |
| 2002-2003 | 7 584 000 | 12 211 000 | 765 000 | s/o |
| 2001-2002 | 7 474 000 | 11 921 000 | 758 000 | s/o |
| 2000-2001 | 7 557 000 | 11 571 000 | 754 000 | 30 800 000 |
| 1999-2000 | 7 284 000 | 10 968 000 | 728 000 | 29 400 000 |
| 1998-1999 ¹ | 6 944 000 | 9 546 000 | 655 000 | 26 251 000 |
| 1997-1998 ¹ | 6 749 521 | 9 044 150 | 632 226 | 25 044 441 |
| 1996-1997 ¹ | 7 358 161 | 9 681 958 | 691 562 | 26 900 000 |

Notes :

¹ Année financière se terminant le 31 mars.

En avril 1996, le TCSPS a remplacé le RAPC et le FPE. En vertu du TCSPS, les provinces et territoires reçoivent une aide financière fédérale globale pour la prestation de services de santé, d'éducation postsecondaire, d'aide sociale et de services sociaux. Le total inclut une combinaison d'argent comptant et le transfert de points d'impôt. Les montants donnés pour 1998-1999 sont les montants auxquels les provinces ont droit étant donné que les montants réels ne sont pas disponibles. Le montant total n'inclut pas les 3,5 milliards de dollars versés aux provinces et territoires sous forme de supplément du TCSP spécifiquement désigné aux programmes de santé. Les montants prévus pour les années 1999-2000 et suivantes sont approximatifs. En plus, il se peut qu'ils comptabilisent certains points d'impôt prévus par le système de péréquation.

Source : Développement des ressources humaines Canada. *Statistiques de sécurité sociale Canada et provinces 1974-1975 à 1998-1999*, tableau 440, 1999 (<http://www.hrdc-drhc.gc.ca/socpol/statistics/74-75/tabfig/tab440f.html>, consulté le 15 février 2002). Pour les années 1999-2000 et suivantes, voir Finances Canada. *Principaux transferts fédéraux aux provinces et territoires (1999-2000 à 2003-2004)*, 2000 (<http://www.fin.gc.ca/FEDPROV/mftf.html>).

Tableau 4 : Régime d'assistance publique du Canada, nombre de bénéficiaires de l'assistance générale par province et pour le Canada, 1970-1971 à 1998-1999

| | Québec | Ontario | Nouveau-Brunswick | Canada |
|-----------|----------------|------------------|-------------------|-----------|
| 1998-1999 | 661 300 (29 %) | 910 100 (39,9 %) | 61 800 | 2 279 200 |
| 1997-1998 | 725 700 | 1 091 300 | 67 100 | 2 577 500 |
| 1996-1997 | 793 300 | 1 149 600 | 70 600 | 2 774 900 |
| 1995-1996 | 813 200 | 1 214 600 | 67 100 | 2 937 100 |
| 1994-1995 | 802 200 | 1 344 600 | 67 400 | 3 070 900 |
| 1993-1994 | 787 200 | 1 379 300 | 73 500 | 3 100 200 |
| 1992-1993 | 741 400 | 1 287 000 | 78 100 | 2 975 000 |
| 1991-1992 | 674 900 | 1 184 700 | 78 200 | 2 723 000 |
| 1990-1991 | 594 900 | 929 900 | 71 900 | 2 282 200 |
| 1989-1990 | 555 900 | 675 700 | 67 200 | 1 930 100 |
| 1988-1989 | 559 300 | 588 200 | 67 700 | 1 856 100 |
| 1987-1988 | 594 000 | 533 500 | 70 600 | 1 853 000 |
| 1986-1987 | 649 600 | 518 400 | 73 700 | 1 904 900 |
| 1985-1986 | 693 900 | 485 800 | 68 800 | 1 892 900 |
| 1984-1985 | 708 700 | 485 800 | 69 100 | 1 923 300 |
| 1983-1984 | 705 900 | 484 600 | 68 600 | 1 894 900 |
| 1982-1983 | 675 800 | 471 200 | 70 100 | 1 832 900 |
| 1981-1982 | 561 900 | 406 800 | 62 700 | 1 502 800 |
| 1980-1981 | 532 900 | 389 800 | 67 400 | 1 418 400 |
| 1979-1980 | 511 925 | 354 798 | 66 312 | 1 334 330 |
| 1978-1979 | 478 277 | 382 224 | 65 040 | 1 347 180 |
| 1977-1978 | 464 503 | 356 324 | 63 432 | 1 321 676 |
| 1976-1977 | 457 053 | 338 909 | 67 130 | 1 327 984 |
| 1975-1976 | 428 713 | 367 943 | 52 521 | 1 322 918 |
| 1974-1975 | 416 558 | 336 415 | 55 604 | 1 280 441 |
| 1973-1974 | 395 820 | 317 283 | 51 879 | 1 208 629 |
| 1972-1973 | 406 452 | 307 880 | 58 575 | 1 221 413 |
| 1971-1972 | 462 571 | 333 584 | 61 717 | 1 379 257 |
| 1970-1971 | 489 073 | 364 046 | 65 756 | 1 460 064 |

Note : Les programmes, définitions et systèmes de rapport varient considérablement d'une province à l'autre ou encore dans une même province au cours de plusieurs années; les données ne sont pas comparables et ne devraient être utilisées qu'à titre estimatif.

Source : Les données pour les années 1970-1971 à 1994-1995 sont tirées de Développement des ressources humaines Canada. *Statistiques de sécurité sociale Canada et provinces 1970-71 à 1994-95*, DRHC, Hull, 1995, tableau 361. Pour l'année 1995-1996, les données sont tirées de Développement des ressources humaines Canada. *Statistiques de sécurité sociale Canada et provinces 1972-73 à 1996-97*, DRHC, Hull, 1997, tableau 361. Pour les années 1996-1997 à 1998-1999, les données sont tirées de Développement des ressources humaines Canada. *Statistiques de sécurité sociale Canada et provinces 1974-75 à 1998-99*, DRHC, Hull, 1999, tableau 435 (Nombre de bénéficiaires des programmes provinciaux et municipaux d'assistance sociale).

Tableau 5 : Distribution des prestataires et des bénéficiaires de l'assistance sociale par type de famille, Canada, mars 1998

| | Prestataires | | Bénéficiaires | |
|----------------------|--------------|-------------|---------------|-------------|
| | Nombre | Pourcentage | Nombre | Pourcentage |
| Célibataires | 778 600 | 55,6 | 778 600 | 30,2 |
| Couples sans enfants | 73 400 | 5,2 | 146 800 | 5,7 |
| Couples avec enfants | 147 300 | 10,5 | 294 600 | 11,4 |
| Parents seuls | 402 100 | 28,7 | 402 100 | 15,6 |
| Enfants | --- | --- | 955 400 | 37,1 |
| Total | 1 401 600 | 100 | 2 577 500 | 100 |

Note : Les quatre premières catégories (autant pour les prestataires que les bénéficiaires) ne comprennent que des adultes. La cinquième comprend seulement des enfants.

Source : Conseil canadien de développement social, (<http://www.ccds.ca/factsheets/sadis98.htm>, consulté le 15 février 2002). Données provenant de : Développement des ressources humaines Canada, décembre 1998.

Tableau 6 : Nombre de prestataires selon le type de famille, Québec, Ontario, Nouveau-Brunswick, mars 1997

| | Québec | Ontario | Nouveau-Brunswick | Total |
|----------------------|--------------------|--------------------|-------------------|----------------------|
| Célibataires | 299 511 (64 %) | 273 588 (47 %) | 17 115 (47 %) | 793 990 (55 %) |
| Couples sans enfants | 25 947 (6 %) | 28 816 (5 %) | 2 944 (8 %) | 75 013 (5 %) |
| Couples avec enfants | 46 806 (10 %) | 73 491 (13 %) | 4 926 (14 %) | 157 675 (11 %) |
| Parents seuls | 98 111 (21 %) | 201 900 (35 %) | 11 192 (31 %) | 425 800 (29 %) |
| Total | 470 375 (100 %) | 577 795 (100 %) | 36 177 (100 %) | 1 452 779 (100 %) |

Note : Les données dans ce tableau incluent 97 p. 100 du total estimé du nombre national de prestataires en mars 1997.

Source : Conseil canadien de développement social (http://www.ccds.ca/factsheets/fs_wfp98.htm, consulté le 15 février 2002), Évolution en pourcentage du taux des prestations d'assistance sociale au Canada et dans les provinces entre 1986 et 1996 (en dollars constants).

Tableau 7 : Évolution en pourcentage des barèmes des prestations d'assistance sociale au Québec, en Ontario et au Nouveau-Brunswick entre 1986 et 1996 (en dollars constants)

| | 1986 | 1995 | 1996 | Changement en % 1995-1996 | Changement en % 1986-1995 |
|-----------------------------|--------|--------|--------|------------------------------|------------------------------|
| Québec | | | | | |
| Célibataire apte au travail | 3 254 | 6 096 | 6 000 | -1,6 | 84,4 |
| Personne handicapée | ... | 8 217 | 8 268 | 0,6 | ... |
| Parent seul, un enfant | 10 951 | 11 713 | 11 528 | -1,6 | 5,3 |
| Couple, deux enfants | 14 154 | 13 741 | 13 524 | -1,6 | -4,5 |
| Ontario | | | | | |
| Célibataire apte au travail | 6 955 | 8 024 | 6 584 | -17,9 | -5,3 |
| Personne handicapée | ... | 11 650 | 11 466 | -1,6 | ... |
| Parent seul, un enfant | 12 456 | 14 535 | 11 940 | -17,9 | -4,1 |
| Couple, deux enfants | 15 505 | 18 716 | 15 428 | -17,6 | -0,5 |
| Nouveau-Brunswick | | | | | |
| Célibataire apte au travail | 3 092 | 3 146 | 3 132 | -0,4 | 1,3 |
| Personne handicapée | ... | 6 511 | 6 483 | -0,4 | ... |
| Parent seul, un enfant | 9 286 | 9 628 | 9 573 | -0,6 | 3,1 |
| Couple, deux enfants | 10 045 | 10 778 | 10 711 | -0,6 | 6,6 |

Source : Conseil canadien de développement social (http://www.ccds.ca/factsheets/fs_wfp98.htm, consulté le 15 février 2002). Données provenant du CNBS. *Revenus de bien-être social, 1996*, hiver 1997-1998, 1998.

Tableau 8 : Revenu estimatif d'assistance sociale, provinces choisies, 1998

| | Assistance sociale de base | Prestations supplémentaires | Prestation fiscale fédérale pour enfants ¹ | Prestations provinciales pour enfants | Crédit pour la TPS ² | Crédits d'impôt provinciaux | Revenu d'assistance sociale total |
|---|----------------------------|-----------------------------|---|---------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|
| Québec ³ | | | | | | | |
| Personne seule apte au travail ⁴ | 5 880 | | | | 199 | | 6 079 |
| Personne seule handicapée ⁵ | 8 544 | | | | 236 | | 8 780 |
| Parent seul, un enfant ⁶ | 7 738 | 810 | 1 460 | 2 275 | 495 | | 12 778 |
| Couple, deux enfants ⁷ | 10 602 | 139 | 2 511 | 1 950 | 608 | | 15 810 |
| Ontario ⁸ | | | | | | | |
| Personne seule apte au travail | 6 240 | | | | 199 | 383 | 6 822 |
| Personne seule handicapée ⁹ | 11 160 | | | | 293 | 306 | 11 759 |
| Parent seul, un enfant ¹⁰ | 11 181 | 105 | 1 535 | | 501 | 373 | 13 695 |
| Couple, deux enfants ¹¹ | 14 063 | 407 | 2 545 | | 608 | 483 | 18 106 |
| Nouveau-Brunswick ¹² | | | | | | | |
| Personne seule apte au travail | 3 168 | | | | 199 | | 3 367 |
| Personne seule handicapée ¹³ | 6 696 | | | | 201 | | 6 897 |
| Parent seul, un enfant ¹⁴ | 8 772 | 900 | 1 536 | 252 | 463 | | 11 923 |
| Couple, deux enfants ¹⁵ | 9 828 | 1 000 | 2 545 | 504 | 608 | | 14 485 |

Notes :

¹ La famille monoparentale ayant un enfant reçoit 1 200 dollars soit le montant de base de la Prestation fédérale pour enfants et un supplément de 213 dollars pour chaque enfant de moins de sept ans. La famille biparentale ayant un enfant de 10 ans et un autre de 15 ans avait droit à 2 040 dollars (1 020 pour chaque enfant). Au 1^{er} juillet 1998, le parent seul avec un enfant recevait un supplément de 605 dollars par an (ou 50,42 dollars par mois) et le couple avec deux enfants recevait un supplément de 1 010 dollars par an (84,17 dollars par mois). Toutes les provinces, sauf Terre-Neuve et le Labrador, et le Nouveau-Brunswick et les deux territoires, soustrayaient la valeur du supplément des prestations d'assistance sociale versées aux familles. Les éditions futures du présent rapport indiqueront les nouveaux changements qui seraient apportés au supplément. Le Québec et l'Alberta ont demandé au gouvernement fédéral de faire varier le montant de la Prestation fiscale pour enfants; c'est la raison pour laquelle les chiffres de la prestation pour enfants diffèrent pour ces provinces.

² Les crédits pour la TPS sont versés aux trois mois. Le supplément spécial TPS pour personnes seules et familles monoparentales est inclus dans les totaux pour l'année.

³ La valeur du crédit de taxe de vente du Québec est incluse dans le montant de l'assistance sociale de base. La personne seule handicapée a été classée selon le Programme d'aide financière. La famille monoparentale a été classée « non disponible » en vertu du programme APTE, tandis que les autres ont été classées « non participants ».

⁴ Le 1^{er} avril 1997, les taux sont passés de 500 dollars à 490 dollars par mois. Le taux d'exemption pour revenu gagné a augmenté d'un montant équivalent. Le montant réel d'assistance sociale pourrait être moins élevé que celui indiqué ici si le bénéficiaire était réputé avoir droit à une « contribution parentale » au sens de la loi québécoise.

⁵ Le 1^{er} janvier 1997, l'assistance sociale de base versée aux personnes handicapées a augmenté de 2 p. 100. Les taux ont de nouveau augmenté le 1^{er} janvier 1998.

⁶ Le Québec a réduit ses paiements d'aide sociale aux familles avec enfants d'un montant équivalent à la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Le 1^{er} avril 1997, le taux d'assistance sociale a diminué, passant de 850 dollars à 839 dollars par mois. L'exemption pour revenu gagné a augmenté d'un montant équivalent. Les taux ont de nouveau diminué à 671 dollars le 1^{er} septembre 1997, parallèlement à l'augmentation des allocations familiales provinciales. Les chiffres de la colonne des prestations supplémentaires représentent l'allocation-logement versée aux bénéficiaires avec enfants à charge. Cette subvention était de 60 dollars par mois jusqu'au 1^{er} octobre 1997, date à laquelle elle a été portée à 66 dollars. Le Québec a augmenté l'allocation-logement une nouvelle fois le 1^{er} octobre 1998, la portant à 72 dollars par mois. Le Québec a demandé au gouvernement fédéral de faire varier le montant de la Prestation fiscale pour enfants selon l'âge de l'enfant et son rang dans la famille. Les chiffres de la colonne des prestations provinciales pour enfants sont ceux de l'allocation familiale du Québec, de l'allocation pour jeune enfant et du supplément pour parent unique.

⁷ Le Québec a réduit ses paiements d'aide sociale aux familles avec enfants d'un montant équivalent au supplément à la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Le 1^{er} avril 1997, le taux de base de l'assistance sociale a diminué, passant de 1 000 dollars à 978 dollars par mois. L'exemption pour revenu gagné a augmenté d'un montant équivalent, soit de 225 à 247 dollars par mois. Les taux ont de nouveau diminué à 853 dollars par mois le 1^{er} septembre 1997, parallèlement à l'augmentation des allocations familiales provinciales. Les chiffres de la colonne des prestations supplémentaires comprennent la subvention pour le logement versée aux bénéficiaires avec enfants à charge. Cette subvention était de

60 dollars par mois jusqu'au 1^{er} octobre 1997, date à laquelle elle est passée à 66 dollars par mois. Ces chiffres incluent aussi l'allocation pour frais scolaires de 46 dollars pour chaque enfant à charge fréquentant l'école primaire et de 93 dollars pour chaque enfant à charge fréquentant l'école secondaire. Le Québec a demandé au gouvernement fédéral de faire varier le montant de la Prestation fiscale pour enfants selon l'âge de l'enfant et son rang dans la famille. Les chiffres de la colonne des prestations provinciales pour enfants sont ceux de l'allocation familiale du Québec, de l'allocation pour jeune enfant et du supplément pour parent unique.

⁸ Les chiffres de la colonne des crédits d'impôt provinciaux représentent le montant combiné de la taxe de vente de l'Ontario et du crédit d'impôt foncier pour 1997 fondé sur les coûts de logement du bénéficiaire en 1997.

⁹ L'aide versée à une personne seule handicapée est fondée sur le Programme de soutien aux personnes handicapées de l'Ontario, autrefois désigné programme GAINS-D. La dernière augmentation des taux remonte à avril 1993.

¹⁰ L'Ontario soustrait la valeur du supplément à la Prestation fiscale canadienne pour enfants du montant d'assistance sociale de base. Les prestations supplémentaires représentent l'allocation pour vêtements d'hiver de 105 dollars par enfant à charge.

¹¹ L'Ontario soustrait la valeur du supplément à la Prestation fiscale canadienne pour enfants du montant d'assistance sociale de base. Les chiffres de la colonne des prestations supplémentaires représentent le montant combiné de l'allocation de rentrée scolaire (69 dollars pour un enfant de 10 ans et 128 dollars pour un enfant de 15 ans) et à l'allocation de 105 dollars par enfant à charge.

¹² Les taux, pour les quatre types de familles recevant l'aide sociale, ont augmenté de 2 p. 100 le 1^{er} octobre 1996.

¹³ Le 1^{er} avril 1997, le Nouveau-Brunswick a augmenté les prestations aux personnes handicapées d'un autre 2 p. 100.

¹⁴ Le Nouveau-Brunswick permet aux familles de conserver le supplément à la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Les chiffres de la colonne des prestations supplémentaires sont ceux de la Prestation du supplément de revenu, une subvention au logement accordée à toute famille avec enfant(s) qui doit assumer des coûts de logement élevés. La subvention maximale accordée aux ménages y ayant droit est de 90 dollars par mois de novembre à avril, et de 60 dollars par mois de mai à octobre. Dans la colonne des prestations provinciales pour enfants, le montant mensuel de 21 dollars versé à partir d'avril 1997 représente la Prestation fiscale pour enfants du Nouveau-Brunswick.

¹⁵ Le Nouveau-Brunswick permet aux familles de conserver le supplément à la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Les chiffres de la colonne des prestations supplémentaires sont ceux de la Prestation du supplément de revenu et du supplément de rentrée scolaire (50 dollars par an par enfant). Les chiffres de la colonne des prestations provinciales pour enfants représentent la Prestation fiscale pour enfants mensuelle du Nouveau-Brunswick de 21 dollars par enfant commençant en avril 1997.

Source : Repris intégralement de CNBS. *Revenus de bien-être social, 1997 et 1998*, Ottawa, 2000.

Tableau 9 : Proportion d'enfants au sein de familles monoparentales ayant une femme à leur tête sous le seuil de faible revenu, avant impôt, par province et au Canada, 1980-1998

| | Proportion % | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------|--------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
| Québec | 64,8 | 57,0 | 71,7 | 68,0 | 70,7 | 68,3 | 63,4 | 70,2 | 60,2 | 57,4 | 60,9 | 63,0 | 65,8 | 62,1 | 63,6 | 55,7 | 56,6 | 63,4 | 62,1 |
| Ontario | 57,4 | 57,8 | 62,0 | 64,0 | 63,4 | 65,5 | 55,8 | 51,3 | 52,6 | 49,7 | 61,0 | 67,4 | 52,6 | 60,3 | 55,9 | 62,1 | 64,6 | 57,2 | 56,5 |
| Nouveau-Brunswick | 59,1 | 78,1 | 73,6 | 70,1 | 80,5 | 72,8 | 73,7 | 76,6 | 70,6 | 70,2 | 67,6 | 65,6 | 69,7 | 74,3 | 62,2 | 74,8 | 73,6 | 69,1 | 60,8 |
| Canada | 58,9 | 58,2 | 64,2 | 64,8 | 66,6 | 65,9 | 61,1 | 63,3 | 59,4 | 57,5 | 62,9 | 64,2 | 60,0 | 63,3 | 59,9 | 61,9 | 61,8 | 59,8 | 56,3 |

Note : Enfants âgés de moins de 18 ans. Chef de famille âgé de moins de 65 ans. Seuils de faible revenu, base de 1992. Avant 1996, les données étaient fournies par l'Enquête sur les finances des consommateurs (EFC), mais depuis elles proviennent de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR). Les données pour le Canada et le Québec (années 1995 à 1998 inclusivement) ont fait l'objet d'une révision par Statistique Canada.

Source : Pour les années 1989 à 1995 inclusivement, voir Statistique Canada. *Personnes à faible revenu, 1980 à 1997*, Statistique Canada, Division de la statistique du revenu, avril 1999, catalogue 13-569-X1B, Tableau 5 (Personnes à faible revenu selon l'âge, le sexe et la province, 1980 à 1997). Pour les années suivantes, voir Statistique Canada. *Le revenu au Canada 1998*, Statistique Canada, Division de la statistique du revenu, juin 2000, catalogue 75-202-XPB, Tableau 8.5 (Personnes à faible revenu avant impôt (SFR-base de 1992), illustrant la prévalence et le nombre estimatif, Canada et provinces, 1989-1998).

Tableau 10 : Données sur le marché du travail, mères seules, Canada et provinces choisies, 1996

| Statut selon la semaine de référence | | Total des mères seules | Personnes occupées | | | Chômage | Personnes inactives |
|--------------------------------------|---------------------------|------------------------|--------------------|-------------------------|-----------------------|---------|---------------------|
| | | | Total | Travail à temps partiel | Travail à temps plein | | |
| Canada | Mères seules | 945 235 | 480 555 | 103 270 | 353 685 | 93 820 | 370 860 |
| | Enfants < 6 ans | 237 535 | 96 925 | 26 510 | 64 130 | 34 055 | 106 550 |
| | Enfants entre 6 et 14 ans | 294 585 | 185 080 | 40 620 | 137 125 | 36 970 | 72 535 |
| | Enfants 15 ans et + | 413 110 | 198 545 | 36 150 | 152 430 | 22 800 | 191 770 |
| Québec | Mères seules | 252 515 | 119 500 | 23 635 | 89 970 | 23 485 | 109 530 |
| | Enfants < 6 ans | 55 520 | 19 805 | 4 275 | 14 250 | 6 090 | 29 620 |
| | Enfants entre 6 et 14 ans | 77 270 | 46 575 | 9 150 | 35 490 | 9 985 | 20 710 |
| | Enfants 15 ans et + | 119 725 | 53 115 | 10 205 | 40 230 | 7 405 | 59 200 |
| Ontario | Mères seules | 355 035 | 180 750 | 40 310 | 132 155 | 38 625 | 135 665 |
| | Enfants < 6 ans | 91 835 | 37 665 | 11 095 | 24 175 | 15 485 | 38 685 |
| | Enfants entre 6 et 14 ans | 108 345 | 67 200 | 16 100 | 48 720 | 14 515 | 26 630 |
| | Enfants 15 ans et + | 154 855 | 75 880 | 13 120 | 59 260 | 8 625 | 70 350 |
| Nouveau-Brunswick | Mères seules | 24 585 | 11 220 | 2 550 | 8 085 | 2 695 | 10 680 |
| | Enfants < 6 ans | 5 845 | 2 375 | 595 | 1 580 | 1 160 | 2 305 |
| | Enfants entre 6 et 14 ans | 7 475 | 4 395 | 995 | 3 220 | 935 | 2 145 |
| | Enfants 15 ans et + | 11 275 | 4 445 | 960 | 3 285 | 600 | 6 230 |

Source : Données du recensement de 1996.

Tableau 11 : Programme APTE : l'aide financière

Aide pour besoins de base

L'aide est versée sur la base d'un déficit mensuel entre les revenus d'un ménage et ses besoins. Ainsi, une personne qui n'a aucun revenu reçoit le plein barème. Ces barèmes varient selon la taille du ménage et correspondent aux besoins ordinaires pour le logement, la nourriture, les vêtements et autres nécessités.

Le montant des prestations ainsi que le niveau des gains de travail exclus du calcul des ressources sont fonction de la disponibilité des clients et de leur participation effective aux mesures d'aide à l'intégration au marché du travail.

| Composition familiale | | Barème des besoins / Revenus de travail exclus, 1990 (\$) | | | |
|-----------------------|--------------------|---|-------------------|---------------|-------------------|
| Adulte(s) | Enfant(s) à charge | Participation | Non-disponibilité | Disponibilité | Non-participation |
| 1 | 0 | 545/84 | 532/56 | 504/84 | 441/147 |
| 1 | 1 | 755/84 | 724/73 | 713/84 | 650/147 |
| 1 | 2 | 862/84 | 831/73 | 820/84 | 757/147 |
| 2 | 0 | 892/53 | 845/40 | 808/53 | 682/178 |
| 2 | 1 | 1 012/53 | 913/68 | 928/53 | 802/178 |
| 2 | 2 | 1 093/53 | 988/73 | 1 009/53 | 883/178 |

Source : MMSRFP, 1991, p. 46.

La première catégorie correspond aux personnes « participant effectivement » à des mesures. Par exemple, en 1990, un adulte sans enfant à charge participant à une telle mesure reçoit une prestation mensuelle de 545 dollars et a droit à une exemption de ses revenus de travail de 84 dollars. Par opposition sont dits « non-participants » les personnes qui sont à la recherche d'un emploi et qui ne désirent pas participer à une mesure. Le deuxième groupe, pour qui est institué le statut de « non-disponibilité », regroupe les personnes qui, pour des raisons énumérées dans la loi, ne peuvent participer à une mesure. Les responsables de famille monoparentale ayant un enfant à charge de moins de six ans sont rangés dans cette catégorie, tout comme les femmes enceintes¹. Quant à la catégorie enfin des « personnes disponibles », elle est formée des prestataires qui, bien que désirant participer à une mesure, ne peuvent le faire par manque de places disponibles (dans l'énoncé de politique, on parle des personnes « admissibles » pour désigner les personnes « disponibles »). Un barème mixte est aussi prévu pour les conjoints d'une même famille n'appartenant pas à la même catégorie.

En décembre 1991, 78,7 p. 100 et 19,2 p. 100 des adultes prestataires sont inscrits aux programmes APTE et Soutien financier respectivement (2 p. 100 sont dans une 3^e catégorie dite des « hébergés »). Les prestataires du programme APTE se distribuent, à leur tour, comme suit : 38,9 p. 100 sont non-participants, 13,8 p. 100 sont participants, 11,7 p. 100 sont disponibles et 35,6 p. 100, non-disponibles (MMSRFP, 1992, p. 3).

¹ La loi stipule ainsi que le barème de non-disponibilité « s'applique lorsque la personne : 1° démontre (...) que son état physique ou mental l'empêche (...) de participer à une mesure (...); 2° en fait la demande en raison de son état de grossesse d'au moins 20 semaines constaté par un certificat médical, jusqu'à la cinquième semaine suivant l'accouchement; 3° garde un enfant à sa charge qui ne fréquente pas l'école parce qu'il n'a pas atteint l'âge requis ou en raison de son nNationale, *Loi sur la sécurité du revenu*, Gazette officielle du Québec, 1^{er} février 1989, 1^{er} année, n°5, Éditeur officiel du Québec, p. 337-374).

Tableau 12 : Programme Soutien financier : l'aide financière

Le programme Soutien financier, pour les prestataires « inaptes au travail », est destiné « aux personnes ou aux ménages dont l'un des conjoints connaît un état de santé physique ou mental altéré de façon significative pendant une période relativement longue et qui, pour ces raisons, sont et demeurent dans l'impossibilité de subvenir à leurs besoins » (MMSR, 1987, p. 19). Puisque « les besoins d'un bénéficiaire permanent diffèrent de ceux d'un prestataire passager » (MMSR, 1987, p. 12), l'aide doit être ajustée en conséquence. Aussi la réforme hausse le niveau des prestations de ces bénéficiaires. Par exemple, l'on propose de faire passer la prestation mensuelle d'une personne seule de 503 à 585 dollars ou encore, pour ce qui est d'une famille monoparentale ayant un enfant à charge, de 684 à 785 dollars (MMSR, 1987, p. 21). Ajoutons que la loi prévoit que les personnes inscrites au programme Soutien financier peuvent, sur demande, se voir proposer une mesure prévue pour les prestataires du programme APTE (Assemblée nationale, 1989, p. 339).

Aide pour besoins de base

Le barème du programme Soutien financier couvre l'ensemble des besoins reconnus et est indexé automatiquement le 1^{er} janvier de chaque année.

Aide pour autres besoins

Les personnes seules et les familles admissibles au programme Soutien financier ont accès aux mêmes prestations spéciales que les personnes et les familles admissibles au programme APTE.

Le barème des besoins du programme Soutien financier et les revenus de travail exclus aux fins du calcul de la prestation s'établissent de la façon suivante :

| Adulte(s) | Enfant(s) à charge | Barème des besoins (\$) | Revenus de travail exclus (\$) |
|------------------|---------------------------|--------------------------------|---------------------------------------|
| 1 | 0 | 585 | 100 |
| 1 | 1 | 785 | 100 |
| 1 | 2 et plus | 887 | 100 |
| 2 | 0 | 845 | 100 |
| 2 | 1 | 960 | 100 |
| 2 | 2 et plus | 1 037 | 100 |

Note : Ces niveaux sont atteints depuis le 1^{er} août 1990.

Source : MMSRFP, 1991, p. 53

Enfin, comme dans le programme APTE, les familles avec enfants mineurs à charge bénéficiant du programme Soutien financier sont admissibles à l'allocation-logement.

Tableau 13 : Évolution des barèmes d'aide sociale de 1988 à 1996 pour divers types de ménage, Québec

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

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

Source : Fortin, Séguin, 1996, p. 45.

Tableau 14 : Pourcentages des nouvelles participations selon le statut des participants, Emploi-Québec, 1^{er} avril – 24 octobre 2000

| | Formation de la main-d'oeuvre | Projets de préparation pour l'emploi | Services d'aide à l'emploi | Subventions salariales et projets locaux | Supplément de retour au travail | Soutien au travail autonome | Insertion sociale (EXTRA) | Fonds de lutte contre la pauvreté | Activités d'aide à l'emploi et autres | Total ¹ |
|------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|----------------------------|--|---------------------------------|-----------------------------|---------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|--------------------|
| Sans soutien du revenu | 4,4 | 24,5 | 15,0 | 14,0 | 1,9 | 2,3 | 0,5 | 18,2 | 8,5 | 9,0 |
| Assurance-emploi | 70,3 | 29,4 | 60,9 | 62,6 | 37,5 | 84,1 | 12,0 | 46,5 | 61,3 | 58,6 |
| Assistance-emploi | 35,7 | 56,5 | 35,6 | 36,8 | 87,9 | 20,8 | 99,1 | 51,4 | 46,0 | 46,5 |

Notes :

¹ Au total, les prestataires de l'assistance-emploi comptent pour 46,5 p. 100 de l'ensemble des nouvelles participations aux mesures actives et pour 46,6 p. 100 des participants.

Les participants de l'assurance-emploi, quant à eux, comptent pour 58,6 p. 100 de l'ensemble des nouvelles participations aux mesures actives et pour 58,1 p. 100 des participants.

Finalement, les participants sans soutien public du revenu comptent pour 9,0 p. 100 de l'ensemble des nouvelles participations aux mesures actives et pour 9,6 p. 100 des participants.

À noter que la somme des pourcentages dépasse 100 p. 100 à cause du double statut de certains participants. Ainsi 14,1 p. 100 des participations sont effectuées par des personnes qui sont à l'assistance-emploi et qui bénéficient aussi de l'assurance-emploi (3 961 par des actifs et 14 184 par des admissibles).

Source : Emploi-Québec. *Faits saillants sur les individus, entreprises et organismes participant aux mesures actives d'Emploi-Québec*, données cumulatives pour la période du 1^{er} avril 2000 au 24 octobre 2000.

Tableau 15 : Répartition des nouvelles participations selon le statut des participants, Québec, 2000

| | | Formation de la main-d'oeuvre | Projets de préparation pour l'emploi | Services d'aide à l'emploi | Subventions salariales et projets locaux | Supplément de retour au travail | Soutien au travail autonome | Insertion sociale (EXTRA) | Fonds de lutte contre la pauvreté | Activités d'aide à l'emploi et autres |
|-------------------------------------|--|-------------------------------|--------------------------------------|----------------------------|--|---------------------------------|-----------------------------|---------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|
| Sans soutien du revenu ¹ | N ^{bre} participations ⁴ | 1 158 | 1 032 | 3 518 | 1 571 | 193 | 52 | 25 | 335 | 3 729 |
| | Pourcentage | 10,0 | 8,9 | 30,3 | 13,5 | 1,7 | 0,4 | 0,2 | 2,9 | 32,1 |
| Assurance-emploi ² | N ^{bre} participations ⁴ | 18 473 | 1 240 | 14 299 | 7 016 | 3 832 | 1 880 | 581 | 855 | 27 011 |
| | Pourcentage | 24,6 | 1,6 | 19,0 | 9,3 | 5,1 | 2,5 | 0,8 | 1,1 | 35,9 |
| Assistance-emploi ³ | N ^{bre} participations ⁴ | 9 382 | 2 380 | 8 353 | 4 130 | 8 979 | 464 | 4 794 | 945 | 20 263 |
| | Pourcentage | 15,7 | 4,0 | 14,0 | 6,9 | 15,0 | 0,8 | 8,0 | 1,6 | 33,9 |

Notes :

¹ Emploi-Québec enregistre 11 613 nouvelles participations aux mesures actives réalisées par 10 336 adultes entre le 1^{er} avril 2000 et le 24 octobre 2000. Si on ajoute à ce nombre les 3 970 participations amorcées en 1998-1999 qui se poursuivent en 1999-2000, on obtient un total de 15 583 participations actives depuis le 1^{er} avril 2000.

² Emploi-Québec enregistre 75 187 nouvelles participations aux mesures actives réalisées par 62 351 adultes entre le 1^{er} avril 2000 et le 24 octobre 2000. Cependant, 7 171 participations ne sont pas imputables au Fonds de l'assurance-emploi, soit un total de 68 016 nouvelles participations imputables. Si on ajoute à ce nombre les 30 008 participations amorcées en 1998-1999 qui se poursuivent en 1999-2000, on obtient un total de 105 195 participations actives depuis le 1^{er} avril 2000, dont 75 000 imputables au Fonds de l'assurance-emploi.

³ Emploi-Québec enregistre 59 690 nouvelles participations aux mesures actives réalisées par 50 055 adultes entre le 1^{er} avril 2000 et le 24 octobre 2000. Si on ajoute à ce nombre les 15 812 participations amorcées en 1998-1999 qui se poursuivent en 1999-2000, on obtient un total de 75 502 participations actives depuis le 1^{er} avril 2000.

⁴ À ces chiffres, il faut ajouter une partie des 1 700 nouvelles participations à des « sessions de groupe » non accessibles dans les systèmes informatiques ministériels. Actuellement, la répartition par clientèles de ces participations est inconnue.

Source : Emploi-Québec. *Faits saillants sur les individus, entreprises et organismes participant aux mesures actives d'Emploi-Québec*, données cumulatives pour la période du 1^{er} avril 2000 au 24 octobre 2000, 2000.

BIBLIOGRAPHIE

- ALFANDARI, Élie. « L'insertion et les systèmes de protection sociale », dans E. Alfandari (dir.), *L'insertion, Extraits du n° 4-1989 de la Revue de droit sanitaire et social*, Paris, Sirey, 1990, p. 645-657.
- ARNEAU, Philippe, CRÉMIEUX, Pierre-Yves, et Pierre FORTIN. *The Determinants of Social Assistance Rates: Evidence from a Panel of Canadian Provinces, 1977-1996*, Montréal, Université du Québec à Montréal, Département des sciences économiques, 1998.
- ARONSON, Jane. « Dutiful Daughters and Undemanding Mothers: Constraining Images of Giving and Receiving Care in Middle and Later Life », dans C. T. Baines, P. M. Evans, S. M. Neysmith (dir.), *Women's Caring. Feminist Perspectives on Social Welfare*, Toronto/Oxford/New York, Oxford University Press, 1998, p. 114-138.
- BAKER, Maureen, et David TIPPIN. *Poverty, Social Assistance, and the Employment of Mothers: Restructuring Welfare States*, Toronto, University Press of Toronto, 1999.
- BANCROFT, Wendy, et Sheila CURRIE-VERNON. *La lutte pour l'autosuffisance : les participantes au projet d'autosuffisance parlent du travail, de l'aide sociale et de leur avenir*, Ottawa, Société de recherche sociale appliquée, 1995.
- BANTING, Keith G. « The Social Policy Divide: The Welfare State in Canada and the United States », dans K. Banting, G. Hoberg, R. Simeon (dir.), *Degrees of Freedom: Canada and the United States in a Changing World*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1997, p. 267-309.
- BASSI, Laurie J., et Daniel P. McMURRER. « Coverage and Reciprocity. Trends and Effects », dans C. J. O'Leary, S. A. Wandner (dir.), *Unemployment in the United States. Analysis of Policy Issues*, Kalamazoo, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1997, p. 51-89.
- BELLEMARE, Diane. *La sécurité du revenu au Canada : une analyse économique de l'avènement de l'État-Providence*, 1981. Thèse de doctorat, Université McGill.
- BENNETT, Richard B. « M. Bennett expose son programme de réformes législatives », *Le Devoir*, 5 janvier 1935, p. A1, A2.
- BERGER, François. « Diane Lemieux veut sauvegarder le guichet unique », *La Presse*, 15 octobre 1999, p. A4.
- BERLIN, Gordon et al. *Les incitatifs au travail ont-ils des conséquences involontaires? Évaluation de l'« effet sur la demande » dans le contexte du Projet d'autosuffisance*, Ottawa, Société de recherche sociale appliquée, mars 1998.

- BLOOM, D. *After AFDC, Welfare-to-Work Choices and Challenges for States*, Manpower Demonstration Research Corporation, New York, p. 86, 1997.
- BLOOM, Howard *et al.* *Mise en oeuvre du Projet de supplément de revenu (PSR) : projet pilote d'incitation au réemploi*, Ottawa, Société de recherche sociale appliquée, octobre 1997.
- BMR (Baseline Market Research Ltd.). *New Brunswick Job Corps Process Evaluation. Final Report*, préparé pour le Comité d'évaluation des effectifs de travail du Nouveau-Brunswick, 17 octobre 1995.
- BOISMENU, Gérard. « Protection sociale et stratégie défensive au Canada et aux États-Unis », dans D. Brunelle, C. Deblock (dir.), *L'Amérique du Nord et l'Europe communautaire, Intégration économique, intégration sociale?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1994, p. 405-420.
- BOIVIN, Louise. « Quebec's Workfare Experiment », *This Magazine* (mai 1995), p. 31-36.
- BOUCHARD, Camil, Vivian LABRIE, et Alain NOËL. *Chacun sa part, rapport de trois membres du comité externe de réforme de la sécurité du revenu soumis à la ministre de la Sécurité du revenu*, Québec, ministère de la Sécurité du revenu, 1996.
- BOUCHER, J.-Émile. *Rapport du Comité d'Étude sur l'Assistance publique*, gouvernement du Québec, Comité exécutif, Québec, juin 1963.
- BOYCHUK, Gerard William. *Patchworks of Purpose: The Development of Provincial Social Assistance Regimes in Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1998.
- . *Comparative Provincial Assistance Regimes: The Development of Canadian Welfare State*, 1995. Thèse de doctorat, Université Queen's, Kingston.
- BRENNAN, Richard. « Province set to cut off welfare cheats », *Toronto Star*, 19 janvier 2000.
- BROCK, T. *et al.* *Creating New Hope, Implementation of a Program to Reduce Poverty and Reform Welfare*, Executive Summary, Manpower Demonstration Research Corporation, New York, 1997.
- BUSSIÈRE, Réjean. *Étude comparée des politiques d'aide sociale de quatre provinces canadiennes : 1965-1990*, 1994. Mémoire de maîtrise en science politique, Université de Montréal.
- CALLAHAN, Marilyn *et al.* « Workfare in British Columbia: Social Development Alternatives », *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, n° 26, (novembre 1990), p. 15-25.

- CAMPEAU, Georges. *Canada-Québec : partenaires d'une même gestion néolibérale du chômage*, texte préparé pour une session de formation réalisée conjointement par le FCPASQ et le SAC-UQAM sur le projet de loi 186, Montréal, Département des sciences juridiques, Université du Québec à Montréal, 1998.
- CANADA, CCDS (Conseil canadien de développement social). *Welfare-to-Work Programs*, Ottawa, CCDS, 1998b.
- CANADA, CNBS (Conseil national du bien-être social). *Un autre regard sur la réforme du bien-être social*, Ottawa, CNBS, 1997.
- CANADA, DRHC (Développement des ressources humaines Canada). *L'aide sociale au Canada*, 1994, Ottawa, DRHC, Direction générale de la politique sociale, 1994a, 17 p. (www.hrhc-drhc.gc.ca/socpol/reports/social94/ocde1_f.shtml, consulté le 12 février 2002).
- . *La sécurité sociale au Canada*. Données documentaires, Hull, 1994b.
- . *La sécurité sociale dans le Canada de demain. Les services de développement de l'emploi : un document d'information*, Hull, 1994c.
- . *La sécurité sociale dans le Canada de demain. Réformer le régime d'assistance publique du Canada : un document d'information*, Hull, 1994d.
- . *La sécurité sociale dans le Canada de demain. De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi*, Hull, 1994e.
- 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.
- CASSIDY, Henry. *Unemployment and Relief in Ontario*, Toronto, JM Dent & Sonds, 1932.
- CHASSARD, Yves, et Alessandra BOSCO. « L'émergence du concept d'employabilité », *Droit social*, n° 11 (novembre 1998), p. 903-911.
- CNFPV (Coalition nationale des femmes contre la pauvreté et la violence). Site de la Fédération des femmes du Québec (www.ffq.qc.ca/marchequbec/pourquoi/quebec.html, consulté le 12 février 2002).
- COMMISSION MONTPETIT. *Rapports*, Commission des assurances sociales du Québec, Québec, ministère du Travail, 2^e édition, 1933.
- COMMONS, John R. *Institutional Economics, Its Place in Political Economy*, New Brunswick/London, Transaction Publishers, 1934 (édition de 1990).

- CSN (Confédération des syndicats nationaux). *Pour en finir avec le malaise à Emploi-Québec*, 21 janvier 2000.
- . *Mémoire de la Confédération des syndicats nationaux (CSN) à la Commission parlementaire sur le document d'orientation pour une politique de sécurité du revenu*, Montréal, Confédération des syndicats nationaux, 1988.
- DENIGER, Marc-André *et al.* *Pauvreté et insertion sociale et professionnelle des jeunes familles : une comparaison Québec/Ontario*, Ottawa, Conseil canadien de développement social, 1995.
- DENIGER, Marc-André. « Crise structurelle, mutations de la société et politique de sécurité du revenu », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 6, n° 2 (1993), p. 33-41.
- . « L'aide sociale au Québec. Les véritables enjeux d'une réforme illégitime et rétrograde », *Perception*, vol. 15, n° 1 (1991), p. 9-13.
- DESGAGNÉS, Jean-Yves. *Document d'analyse du projet de loi 186*, Coalition nationale sur l'aide sociale, Montréal, 28 janvier 1998.
- DESROCHERS, Lucie, Francine LEPAGE, et Marie MOISAN. *Parce que la jeunesse concerne aussi les femmes : complément d'information aux propositions d'action en vue du Sommet du Québec et de la jeunesse*, Québec, Conseil du statut de la femme, novembre 1999.
- DUFOUR, Jean-Luc. « Le statut juridique des bénéficiaires participant aux mesures provinciales québécoises de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi : la situation actuelle et la situation à venir », *Les Cahiers de droit*, vol. 37, n° 1 (1996), p. 175-262.
- DUPIRE, Louis. « Un appel à M. Bennett », *Le Devoir*, 23 janvier 1935, p. A1.
- DUTRISAC, Robert. « Les garderies à 5 \$ font des petits. La Colombie-Britannique n'attend pas Ottawa et suit l'exemple du Québec », *Le Devoir*, 8 juin 2000, p. A4 (2000a).
- . « Congé parental. Bouchard menace d'attaquer Ottawa en justice », *Le Devoir*, 7 juin 2000, p. A3 (2000b).
- . « Québec crée sa loi sur les congés parentaux. Le gouvernement force la main d'Ottawa », *Le Devoir*, 3-4 juin 2000, p. A12 (2000c).
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *The Three worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990.
- ÉTATS-UNIS, CBO (Congressional Budget Office). *Work-Related Programs for Welfare Recipients*, Washington D.C., avril 1987.

- EVANS, Patricia M. « Single Mothers and Ontario's Welfare Policy: Restructuring the Debate », dans J. Brodie (dir.), *Women and Public Policy*, Toronto, Harcourt Brace, 1995, p. 151-171.
- . « From Workfare to the Social Contract: Implications for Canada of Recent US Welfare Reforms », *Canadian Public Policy*, vol. 19, n° 1 (1993), p. 54-67.
- . « Targeting Single Mothers for Employment: Comparisons from the United States, Britain and Canada », *Social Service Review*, vol. 66, n° 3 (1992), p. 54-67.
- EVANS, Patricia M. *et al. Workfare: Does it Work? Is it Fair?*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1995.
- EVANS, Patricia M., et Gerda R. WEKERLE. *Women and the Canadian Welfare State: Challenges and Change*, Toronto, University of Toronto Press, 1997.
- FALK T., Howard J. « Mother's Allowances », *Social Welfare*, vol. 1, n° 6 (1919), p. 131.
- FFQ (Fédération des femmes du Québec). *La bataille de l'aide sociale : un bilan provisoire*, 22 août 1998 (www.ffq.qc.ca/documents, consulté le 12 février 2002).
- FONTAN, Jean-Marc, et Eric SHRAGGE. « Let's Stop Calling Quebec's Workfare "the Social Economy" », *Canadian Centre for Policy Alternatives Monitor* (octobre 1996).
- FORTIN, Daniel. *Le chômage d'insertion : étude de bénéficiaires d'aide sociale de moins de 30 ans*, 1989. Thèse de doctorat en psychologie, Université Laval.
- FORTIN, Denis. « De l'aide sociale à la sécurité du revenu », *Service social*, vol. 39, n° 2 (1990), p.159-174.
- FORTIN, Pierre. *L'impact des lois de l'assurance-emploi de 1990, 1994 et 1996 sur l'aide sociale du Québec*, Montréal, Université du Québec à Montréal, École des sciences de la gestion, 1997.
- FORTIN, Pierre, et Francine SÉGUIN. *Pour un régime équitable axé sur l'emploi, rapport de deux membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu soumis à la ministre de la Sécurité du revenu*, Québec, ministère de la Sécurité du revenu, 1996.
- FRANCE, CNE-RMI (Commission nationale d'évaluation du revenu minimum d'insertion). *RMI, Le pari de l'insertion, Rapport de la Commission nationale d'évaluation du Revenu minimum d'insertion*, Paris, La documentation Française, 1992.
- FRANCE, MASSV (Ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville). *Revenu minimum d'insertion, Fascicule spécial*, Bulletin officiel n° 93-11 bis (1992), Loi n° 88-1088 telle que modifiée par la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992.

FRASER, Nancy, et Linda GORDON. « « Dependency » Demystified: Inscriptions of Power in a Keyword of the Welfare State », *Social Politics*, vol. 1, n° 1 (printemps 1994), p. 4-31.

FTQ (Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec). *Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) présenté devant la Commission des affaires sociales chargée d'étudier le document intitulé: Pour une politique de sécurité du revenu*, Montréal, FTQ, 1988.

GAUTHIER, Anne. « État-mari, État-papa, les politiques sociales et le travail domestique », dans L. Vandelac *et al.*, *Du travail et de l'amour*, Montréal, Éditions St-Martin, 1985, p. 257-311.

GIRARD, Claude. « Le Québec post-référendaire et l'aide sociale; vers un droit à l'insertion respectueux du droit international? », *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, n° 36 (automne 1996), p. 116-124.

GIRARD, Daniel, et Patricia ORWEN. « Harris sorry for beer crack remark angers pregnant women receiving welfare », *Toronto Star*, 17 avril 1998, p. A1.

GODBOUT, Pauline. *Étude de la législation sociale de la province de Québec 1921-1939*, 1954. Thèse présentée pour la maîtrise en service social, École de service social, Université Laval.

GORDON, Linda. *Pitied but non Entitled, Single Mothers and the History of Welfare 1890-1935*, New York, Free Press, 1994.

GORLICK, Carolyne, et Guy BRETHOUR. *Programmes de transition de l'assistance sociale : un sommaire par province*, Ottawa, CCDS, 1999.

———. *Programmes de transition de l'assistance sociale au marché du travail : document d'étude*, Ottawa, CCDS, 1998a.

———. *Welfare-to-Work Programs: A National Inventory*, Ottawa, CCDS, 1998b.

GRAUER, Albert Edward. *Assistance publique et assurance sociale : étude préparée pour la Commission royale d'enquête sur les relations entre le Dominion et les provinces*, Ottawa, Imprimeur de sa très excellente Majesté le Roi, 1939.

GREENBERG, Mark. *The JOBS Program: Answers and Questions*, Washington D.C., Center for Law and Social Policy, 1992a.

GUERON, J. M. « Reforming Welfare with Work », *Public Welfare*, vol. 45, n° 4 (1987), p. 13-25.

GUEST, Dennis. *Histoire de la sécurité sociale au Canada*, Montréal, Boréal Compact, 1995.

- HAGEN, Jan L., et Irène Lurie. *Implementing JOBS: Progress and Promise*, The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, State University of New York, août 1994 (1994a).
- . *Implementing JOBS: Case Management Services*, The Nelson A. Rockefeller Institute of Government, State University of New York, juillet 1994 (1994b).
- HAMELIN, Claude. *Étude sur quatre-vingts familles de la ville de Québec bénéficiaires de la loi d'assistance aux mères nécessiteuses*, 1952. Mémoire de maîtrise en service social, Université Laval.
- HARDINA, Donna. « Workfare in the U.S.: Empirically-Tested Programs or Ideological Quagmire? », dans E. Shragge (dir.), *Workfare. Ideology for a New Under-Class*, Toronto, Garamond Press, 1997, p. 131-148.
- JENSON, Jane, et Sherry THOMPSON. *Comparative Family Policy: Six Provincial Stories*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, étude n° F08 du RCRPP, 1999 (www.cprn.com/docs/family/cfp-2_e.pdf, consulté le 12 février 2002).
- KAYE-RUSSELL, Regena. *Welfare Reform in Quebec: Implications for Single Mothers and Their Children*, 1992. Mémoire de maîtrise, Université McGill.
- KITCHEN, Brigitte. « Ontario's March Towards Workfare », *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, n° 37 (printemps 1996), p. 94-96.
- LAFORE, Robert. « La pauvreté saisie par le droit », dans R. Castel, J.-F. Laé (dir.), *Le revenu minimum d'insertion, Une dette sociale*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 67-91.
- LAKEY, Jack. « Babysitting to be done for welfare, Harris Says », *Toronto Star*, 25 mai 1995, p. A16.
- LANGLOIS, Richard. « Le rapport Forget et l'assurance-chômage. Cap sur le workfare! », *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, n° 18 (mai 1987), p. 141-150.
- LAPOINTE-ROY, Huguette. *Charité bien ordonnée : le premier réseau de lutte contre la pauvreté à Montréal au 19^e siècle*, Montréal, Boréal, 1987.
- LAROCHE, Bernadette. *L'assistance aux mères nécessiteuses dans la province de Québec*, 1950. Thèse en service social, Université Laval.
- LAVOIE, Roger. *L'État-Providence néo-brunswickois, 1960-1986 : dualité et légitimation*, 1990. Mémoire de maîtrise, Université de Montréal.
- LBP (La Bonne Parole). « Requête de la Fédération nationale St-Jean-Baptiste à la Commission des assurances sociales », vol. XIX, n° 2 (février 1931), p. 3-5.

- LÉGARÉ, Yves. *Crise et chômage dans la ville de Québec, 1929-1939 : analyse de l'évolution des pratiques d'assistance et du discours idéologique de la petite bourgeoisie au niveau municipal*, 1980. Mémoire de maîtrise en histoire, Université Laval.
- LEGROS, Michel, et Bernard SIMONIN. « Le revenu minimum d'insertion et l'accès à l'emploi : quelques éléments de réflexion sur la situation française », *Travail et Société*, 16, n° 2 (1991), p. 213-239.
- LEMAN, Christopher. *The Collapse of Welfare Reform: Political Institutions, Policy and the Poor in Canada and the United States*, Cambridge, MIT Press, 1980.
- LEMIEUX, Diane. Notes pour l'allocution de la ministre d'État au travail et à l'emploi et ministre responsable de l'Emploi, à l'occasion de la rencontre de presse du 13 octobre 1999.
- LEMON, Donald Percy. *Public Relief Policy in Moncton: The Depression Years, 1929-1939*, 1977. Mémoire de maîtrise, Université du Nouveau-Brunswick.
- LEPAGE, Francine. *Mémoire sur le Projet de loi n° 186 : Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, Québec, CSF, 1998.
- LEPAGE, Francine, et Chantal MARTEL. *Mémoire sur le document de consultation intitulé un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi - La réforme de la sécurité du revenu*, Québec, CSF, 1997.
- LEPAGE, Francine, et Maude ROCHETTE. *La société et les familles : miser sur l'égalité et la solidarité. Avis sur les nouvelles dispositions de la politique familiale et sur la fiscalité des familles*, Québec, CSF, 1997.
- LESSARD, Denis. « Main-d'oeuvre : Québec en a plein les bras. Les obligations prévues à l'accord sur le transfert de responsabilités n'ont pu être respectées », *La Presse*, jeudi 8 avril 1999, p. B1.
- LÉVESQUE, Roger. *Aide au revenu au Nouveau-Brunswick objectif 1990*, Frédéricton, ministère de l'Aide au revenu, mars 1987.
- LIGHTMAN, Ernie S. « It's Not a Walk in the Park: Workfare in Ontario », dans E. Shragge (dir.), *Workfare. Ideology for a New Under-Class*, Toronto, Garamond Press Ltd, 1997, p. 85-107.
- LIN, Winston *et al.* *Lorsque les incitatifs financiers encouragent le travail. Résultats complets des dix-huit premiers mois du Projet d'autosuffisance*, Ottawa, Société de recherche sociale appliquée, 1998.
- LINTEAU, Paul-André *et al.* *Histoire du Québec contemporain*, Tome I, Montréal, Les Éditions du Boréal, 1979.

- LITTLE, Margaret. *No Car, No Radio, No Liquor Permit: The Moral Regulation of Single Mothers in Ontario, 1920-1997*, Toronto, Oxford University Press, 1998.
- . « "Manhunts and Bingo Blabs": The Moral Regulation of Ontario Single Mothers », *Canadian Journal of Sociology*, vol. 19, n° 2 (1994), p. 233-247.
- LITTLE, Margaret, et Ian MORRISON. « "The Pecker Detectors are Back": Regulation of the Family Form in Ontario Welfare Policy », *Journal of Canadian Studies / Revue d'études canadiennes*, vol. 34, n° 2 (1999), p. 110-136.
- MALLAN, Caroline. « Harris promises workfare will grow if Tories re-elected », *Toronto Star*, 27 avril 1999, p. A6.
- MARIE-ALICE, Soeur. *La Loi sur l'assistance publique à l'hôpital Saint-François-d'Assise*, 1953. Thèse présentée pour la maîtrise en service social, École de service social, Université Laval.
- MAYSON, Melodie. « Ontario Works and Single Mothers: Redefining « "Deservedness and the Social Contract" » », *Journal of Canadian Studies / Revue d'études canadiennes*, vol. 34, n° 2 (1999), p. 89-109.
- McALL, Christopher, Deena WHITE, et al. *Structures, systèmes et acteurs : Welfare et Workfare comme champs d'action sociale*, Équipe de recherche sur la pauvreté et l'insertion au travail, Département de sociologie, Université de Montréal, 1996.
- MICHALOPOULOS, Charles, ROBINS, Philip, et David CARD, David. *Quand les incitatifs financiers à l'emploi font leurs frais. Premières constatations de l'étude sur les demandeuses du Projet d'autosuffisance*, Ottawa, Société de recherche sociale appliquée, 1999.
- MIJANOVICH, Tod, et David LONG. *Créer une solution de rechange à l'aide sociale : le point sur la première année du projet d'autosuffisance, mise en oeuvre, impacts sur l'aide sociale et coûts*, Ottawa, Société de recherche sociale appliquée, 1995.
- MOREL, Sylvie. *Les logiques de la réciprocité. Les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Le lien social », 2000a.
- . « Les femmes et la mondialisation : les enseignements de l'analyse institutionnaliste commonsienne de l'assistance sociale », *Les Cahiers de l'IREF, Lectures féministes de la mondialisation : contributions multidisciplinaires*, n° 5 (2000b), p. 147-170.
- . « De l'assurance chômage à l'assistance chômage : la dégradation des statuts », *La Revue de l'IRÈS, Numéro spécial : Assurance, assistance, solidarité*, n° 30 (1999), p. 121-148.

- . « La sécurité du revenu en matière de chômage : une comparaison France-Canada-Québec », dans D. Brunelle, et C. Deblock (Dir.) *L'Amérique du Nord et l'Europe communautaire, intégration économique, intégration sociale?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1994, p. 353-378.
- . *Pénurie d'emploi et discrimination à l'endroit des femmes sur le marché du travail*, 1987. Mémoire de maîtrise en économie, Université McGill.
- MORRISON, Ian. « Ontario Works: A preliminary Assessment », *Journal of Law and Social Policy / Revue des lois et des politiques sociales*, vol. 13 (1998), p. 1-46.
- MOSCOVITCH, Allan. « Canada Health and Social Transfer: What Was Lost? », *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, n° 37 (printemps 1996), p. 66-75.
- MULLALY, Robert. « The Politics of Workfare: NB Works » dans E. Shragge (dir.), *Workfare. Ideology for a New Under-Class*, Toronto, Garamond Press Ltd, 1997, p. 35-57.
- MULLALY, Robert, et Joan WEINMAN. « A Response to the New Brunswick Government's Social Reform Paper Creating New Options », *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, n° 34 hiver (1994), p. 94-99.
- MURPHY, Jonathan. « Alberta and the Workfare Myth », dans E. Shragge (dir.), *Workfare. Ideology for a New Under-Class*, Toronto, Garamond Press Ltd., 1997, p. 109-129.
- MYLES, John, et Paul PIERSON. « Friedman's Revenge: The Reform of « Liberal », Welfare States in Canada and the United States », *Politics and Society*, vol. 25, n° 4 (1997), p. 443-472.
- NOËL, Alain. « La contrepartie dans l'aide sociale au Québec », *Revue française des affaires sociales*, vol. 50, n° 4 (1996), p. 99-122.
- . « The politics of workfare », dans P. M. Evans *et al.* (1995), *Workfare: Does it Work? Is it Fair?*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1995, p. 39-73.
- NORMAND, Bernard. *L'obligation de travailler, l'aptitude au travail et l'employabilité : trois normes au coeur des transformations de l'aide sociale au Québec (1984-1994)*, 1998. Mémoire de maîtrise en droit social et du travail, Université du Québec à Montréal.
- NOUVEAU-BRUNSWICK, CCCF (Conseil consultatif sur la condition de la femme). *Comments Made to the Special Budget Consultation Committee on Income Assistance*, Moncton, CCCF, 1993.
- . *Women and Financial Assistance in New Brunswick: A Preliminary Study*, Moncton, CCCF, 1988.

NOUVEAU-BRUNSWICK, DRH-NB (Développement des ressources humaines du Nouveau-Brunswick). *Création de nouvelles options*, rapport des consultations publiques, Frédéricton, 1994a.

———. *Passant des options à l'action, schéma de la nouvelle politique d'assistance sociale*, Frédéricton, 1994b.

———. 1994c (www.gov.nb.ca/hrd/POL-F/INDEX.HTML, n.d.).

———. (www.gov.nb.ca/hrd/anre3%2D4f.htm, n.d.).

NOUVEAU-BRUNSWICK, MAR (ministère de l'Aide au revenu). *Création de nouvelles options*, document de travail, Frédéricton, 1993.

OLIER, Lucile, et Nicolas HERPIN. « Les familles monoparentales : aidées mais fragilisées », dans DREES, *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Nord et en France, Rencontres de Copenhague*, vol. 4, tome I, Nantes, Maison des sciences de l'homme Ange-Guépin, 1999, p. 315-334.

OLLIVIER, Émile, Bernard NORMAND et Colette BÉRUBÉ. « La crise à Emploi-Québec. La brisure d'un contrat moral », *Le Devoir*, 15 octobre 1999, p. A11.

ONTARIO, COMITÉ D'EXAMEN DE RÉVISION DE L'AIDE SOCIALE. *Transitions*, Toronto, Imprimeur de la Reine de l'Ontario, 2 volumes, 1988.

ONTARIO, MSSC (ministère des Services sociaux et communautaires). « La ville de Toronto est récompensée de son succès dans le cadre du programme de travail obligatoire », communiqué de presse, 19 septembre 2000 (2000a) (www.gov.on.ca/CSS/page/news/news2000/sep1900nrf.html, consulté le 12 octobre 2000).

———. « L'aide sociale est destinée à ceux et celles qui sont dans le besoin et non aux fraudeurs, affirme M. Harris », communiqué de presse, 18 janvier 2000 (2000b) (www.gov.on.ca/CSS/page/news/news2000/jan1800f.html, consulté le 15 février 2002).

———. « Le gouvernement continue de réprimer sévèrement la fraude de l'aide sociale et les recours abusifs au système », communiqué de presse, 6 janvier 2000 (2000c) (<http://www.gov.on.ca/CSS/page/news/news2000/jan600f.html>, consulté le 15 février 2002).

———. « La politique ontarienne de tolérance zéro de la fraude d'aide sociale entre en vigueur aujourd'hui », communiqué de presse, 1^{er} avril 2000 (2000d) (www.gov.on.ca/CSS/page/news/news2000/apr100f.html, consulté le 15 février 2002).

———. « Le gouvernement Harris dévoile un plan de consultation en matière de désintoxication », communiqué de presse, 14 novembre 2000 (2000e) (www.gov.on.ca/CSS/page/news/news2000/nov1400f.html, consulté le 15 février 2002).

- . *Propos de l'honorable John Baird, ministre des Services sociaux et communautaires*, conférence de presse annonçant le plan de consultation du gouvernement concernant le programme obligatoire de désintoxication à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale, 14 novembre 2000 (2000f) (www.gov.on.ca/CSS/page/speech/nov1400f.html, consulté le 15 février 2002).
- . Communiqué du ministère des Services sociaux et communautaires, 2 février 1998 (1998a) (www.gov.on.ca/CSS/page/news/feb298b.html, consulté le 2 février 1998).
- . *Rôle et responsabilités. Réorganisation des services provinciaux et municipaux*, janvier 1998, 1998b.
- . « Qu'est-ce que le programme Ontario au travail? », ministère des Services sociaux et communautaires de l'Ontario, 1997 (1997a) (www.gov.on.ca/CSS/page/brochure/owiaf.html, consulté le 14 février 2002).
- ONTARIO. *L'Ontario au travail et vous*, Toronto, Imprimeur de la Reine, mai 1997 (1997b).
- ONTARIO. *Résumé du programme Ontario au travail*, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1996.
- OPCP, Ontario Progressive Conservative Party. *Common Sense Revolution*, 1995, p. 11.
- PAUGAM, Serge. « Pauvreté et exclusion, la force des contrastes nationaux » dans S. Paugam (dir.), *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, Éditions La Découverte, 1996, p. 389-404.
- . « Le RMI, moyen d'intégration sociale? », *Projet, Réussir l'intégration*, n° 227 (1991), p. 95.
- PINESCHI-GAPENNE, Marina. « Les contreparties demandées aux chômeurs dans les pays européens. La notion d'emploi convenable », *Revue française des affaires sociales. La contrepartie : les expériences nationales*, n° 4, (oct.-déc. 1996), p. 45-52.
- PONTON, Gérald. « Emploi-Québec devrait être transformé en société d'État », *Le Devoir*, 2000, p. B1.
- POULIN-SIMON, Lise, et Judith CARROLL. « Historique des interventions du Québec dans le domaine de la main-d'oeuvre : une politique en panne », *Relations industrielles*, vol. 46, n° 4 (1991), p. 766-801.
- POULIN, Gonzalve. *L'assistance sociale dans la province de Québec : 1608-1951*, Québec, Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, 1955.
- QUÉBEC. Assemblée nationale. *Loi sur la sécurité du revenu*, *Gazette officielle du Québec*, 1^{er} février 1989, 12^e année, n° 5, Éditeur officiel du Québec, p. 337-374.

QUÉBEC, CSF (Conseil du statut de la femme). *Virage ambulatoire. Il faut redresser la barre*, Québec, 2000.

———. « Maintenir au coeur de la loi la mission d'aide de dernier recours », Québec, 19 mai 1998, communiqué.

QUÉBEC, MES (ministère de l'Emploi et de la Solidarité). « Projet de loi 186 sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale – un effort de solidarité encore plus grand à l'endroit des personnes pauvres », communiqué de presse, Québec, 19 juin 1998 (www.newswire.ca/government/quebec/french/releases/June1998/19/c5278.html, consulté le 7 juin 2000).

QUÉBEC, MF (ministère des Finances), *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*, gouvernement du Québec, 1984.

QUÉBEC, MFE (ministère de la Famille et de l'Enfance), *La politique familiale : un pas de plus vers l'épanouissement des familles et des enfants*, Ste-Foy, Les publications du Québec, 1999.

QUÉBEC, MMSR (ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu), *Pour une politique de sécurité du revenu : document d'orientation*, Québec, 1987.

QUÉBEC, MMSRFP, (ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle), *Guide descriptif des programmes de la sécurité du revenu*, Québec, 1991.

———. *Rapport statistique mensuel. Programmes de la sécurité du revenu*, décembre 1991, Québec, 1992.

QUÉBEC, MSR (ministère de la Sécurité du revenu). *La réforme de la sécurité du revenu. Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi. Synthèse du document de consultation*, Québec, 1996.

QUÉBEC, MSS (ministère de la Solidarité sociale). « La Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale entrera en vigueur l'automne prochain », Québec, 25 janvier 1999 (www.newswire.ca/government/quebec/french/releases/January1999/25/c8364.html, consulté le 7 juin 2000).

———. « Destination emploi – une nouvelle stratégie d'appui pour les prestataires de l'assistance emploi », communiqué de presse, Québec, 13 avril 2000 (2000a) (www.communique.gouv.qc.ca/gouvqc/communique/GPQF/Avril2000/13/c3604.html, consulté le 12 février 2002).

———. *Destination Emploi, Une nouvelle stratégie d'appui pour les prestataires de l'assistance-emploi dans leurs démarches vers l'emploi*, Québec, 2000b.

- . « Solidarité Jeunesse : 21M\$ pour l'Île de Montréal. André Boisclair amorce la tournée de la solidarité à Montréal », communiqué de presse, 21 août 2000, p. 2 (2000c).
- . *Solidarité Jeunesse. Un projet à l'image des jeunes*, Québec, (2000d).
- . « Solidarité Jeunesse. Plus de 1 200 partenaires s'engagent envers les jeunes assistés sociaux », communiqué de presse, Québec, 24 octobre 2000 (2000e).
- . « Ma place au soleil : un coup de pouce pour les jeunes mères », communiqué de presse, Québec, 11 décembre 2000 (2000f).
- . « Un nouvel appui pour les jeunes de la rue », communiqué de presse, Québec, 8 décembre 2000 (2000g).
- . *Rapport statistique sur les prestataires du programme d'assistance-emploi*, août 2000, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, 2000h.
- . *Projet pilote Solidarité jeunesse, Rapport d'étape*, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, 7 janvier 2000 (2000i) (www.mss.gouv.qc.ca/mes/doc/stat/statjeune.html, consulté le 5 décembre 2000).
- . *Solidarité jeunesse. Engagement de solidarité. Déclaration des partenaires. Région de la Capitale-Nationale*, Québec, 2000j.
- . « Le parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi pour les 18-24 ans », communiqué de presse, Québec, 1^{er} décembre 2000 (2000k) (www.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Decembre2000/01/C0093.html, consulté le 12 février 2002).
- . (2000l), *Le fonds de lutte contre la pauvreté : un outil efficace*, communiqué de presse, Québec, novembre 2000, (www.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Novembre2000/23/c7465.html, site consulté le 12 février 2002).
- RICHARDS, John *et al.* *Helping the Poor, a Qualified Case for "Workfare"*, Toronto, CD Howe Institute, 1995.
- ROSE, Ruth. « Sous prétexte d'aider les pauvres, on étend l'appauvrissement », *Possibles*, vol. 22, n^{os} 3-4 (1998), p. 95-115.
- . *La réforme de la sécurité du revenu et son impact sur les familles*, Montréal, Relais-femmes, 1997.
- ROSS, David P., Katherine J. SCOTT, et Peter J. SMITH. *Données de base sur la pauvreté au Canada*, Ottawa, CCDS, 2000.

- RUSSELL, Regena Kaye. *Welfare Reform in Quebec: Implications for Single Mothers and Their Children*, 1990. Thèse présentée à la Faculté des études supérieures, Institut de droit comparé, Montréal, Université McGill.
- SCHARF, Lois. *To Work and to Wed, Female Employment, Feminism and the Great Depression*, Contribution in Women' Studies, n° 15 (1980), Westport, Greenwood Press.
- SCHRAM, Sanford. Propos tirés de *Workfare Watch Bulletin Workfare*, « Symbolic purposes at the expense of substantive benefits », vol. 1, bulletin n° 9 (décembre 1999) (www.welfarewatch.toronto.on.ca/wrkfrw/bul9.htm, consulté le 12 février 2002).
- SHRAGGE, Eric. « Welfare Reform, Quebec Style », dans G. Riches, G. Ternowetsky (dir.), *Unemployment and Welfare: Social Policy and the Work of Social Work*, Toronto, Garamond Press Ltd., 1990, p. 125-139.
- . « Welfare Reform: Quebec Style or Poor Law Reform Act-1988 », *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, n° 22 (novembre 1988), p. 13-19.
- (dir.). *Workfare. Ideology for a New Under-Class*, Toronto, Garamond Press Ltd., 1997.
- SKOCPOL, Theda. *Protecting Soldiers and Mothers, The Political Origins of Social Policy in United States*, Cambridge & London, The Belnap Press of Harvard University Press, 1992.
- STROICK, Sharon M., et Jane JENSON. *What is the Best Policy Mix for Canada's Young Children?*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, étude n° F09, 1999 (www.cprn.com/docs/family/wib_e.pdf, consulté le 12 février 2002).
- STRONG-BOAG, Veronica Jane. « Wage of Housework: The Beginnings of Social Security in Canada », *Journal of Canadian Studies / Revue d'études canadiennes*, vol. 14, n° 1 (1979), p. 24-34.
- STRUTHERS, James. *Can Workfare Work? Reflections from History*, Ottawa, The Caledon Institute of Social Policy, 1996.
- . *The Limits of Affluence, Welfare in Ontario, 1920-1970*, Toronto, University of Toronto Press, 1994.
- . *No Fault of Their Own. Unemployment and the Canadian Welfare State, 1914-1941*, Toronto, University of Toronto Press, 1983.
- THÉRÊT, Bruno. *De l'assurance-emploi au régime de prestations nationales pour enfants : l'État-providence canadien aux risques de la mondialisation et de la désagrégation de la*

fédération. Discours et politiques des années 1994-1999, Paris, IRIS, CNRS-Université Paris Dauphine (version préliminaire), 1999.

THÉRIAULT, Luc, et Yves VAILLANCOURT. « La relance de la réforme du système d'aide sociale en Ontario : un point de comparaison pour le Québec? », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 4, n° 1 (1991), p.179-182.

THIFFAULT, Thérèse, et Jocelyne GAMACHE. « Le filet de sécurité sociale s'effiloche », *Le Devoir*, 6 juin 2000, p. A7.

VAILLANCOURT, Yves. *Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux : enjeux pour le Québec*, rapport de recherche, Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS), Montréal, octobre 1997.

———. *Le régime d'assistance publique du Canada : perspective québécoise*, 1992. Thèse de doctorat en science politique, Université de Montréal.

WACQUANT, Loïc. *Les prisons de la misère*, Paris, Éditions Raisons d'agir, 1999.

WHALEN, James. « Social Welfare in New Brunswick, 1784-1900 », *Acadiensis*, vol. 2, n° 1 (1972), automne, p. 54-64.

WRIGHT, Lisa. « Harris outlines workfare program », *Toronto Star*, 12 mai 1995, p. A16.

Projets publiés en vertu du Fonds de recherche en matière de politiques
de Condition féminine Canada

Appel de propositions :

**Réduire la pauvreté chez les femmes : options, orientations et cadres stratégiques en
matière de politiques**

*La création de capacités : accroître la participation des femmes à la vie économique par le
logement*

Laura C. Johnson et Allison Ruddock pour l'Association canadienne d'habitation et de
rénovation urbaine

Politique sociale, disparité entre les sexes et pauvreté

Lorraine Davies, Julie Ann McMullin, William R. Avison, avec la participation de
Gale. L. Cassidy

*L'incidence économique des politiques en matière de santé, de sécurité du revenu et de
travail sur les prestataires bénévoles de soins aux personnes âgées en perte d'autonomie*

Janet Fast, Jacquie Eales et Norah Keating

L'évolution des soins à domicile et la fragilité financière des femmes

Marika Morris, Jane Robinson, Janet Simpson, Sherry Galey, Sandra Kirby, Lise Martin et
Martha Muzychka pour l'Institut canadien de recherches sur les femmes

***Modèle du workfare ou modèle de l'insertion ? La transformation de l'assistance sociale
au Canada et au Québec***

Sylvie Morel

*Réduire la pauvreté parmi les femmes âgées : le potentiel des politiques en matière de
revenu de retraite*

Monica Townson

La dynamique de la pauvreté chez les femmes au Canada

Clarence Lochhead et Katherine Scott pour le Conseil canadien de développement social