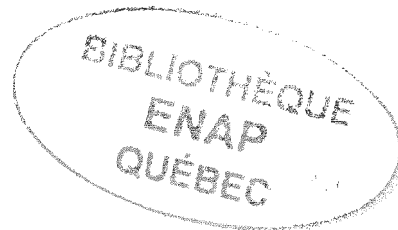


THE  
643

La dynamique d'évolution des politiques d'aide sociale au Québec :  
confrontation des systèmes de croyances et apprentissages collectifs

Thèse présentée à  
l'École nationale d'administration publique  
pour l'obtention du grade de Philosophiae Doctor (Ph.D.)



par  
Joël Gauthier

Juin 2006

24982339

24982339.

## Résumé

Cette thèse vise à décrire et à expliquer la dynamique d'évolution des politiques d'aide sociale au Québec. Afin d'étudier des aspects relativement peu explorés par les chercheurs spécialisés dans l'étude de ces politiques, nous avons misé sur un cadre d'analyse accordant une large importance à des outils théoriques empruntés à l'approche cognitive de l'action publique. Les travaux de Sabatier et Jenkins-Smith, notamment, ont beaucoup influencé cette recherche. Selon les deux auteurs, il est généralement possible, lors des débats concernant les interventions publiques dans un secteur donné, d'identifier différents réseaux d'acteurs en compétition les uns avec les autres. Chacun de ces réseaux forme une « coalition plaidante » composée d'acteurs adhérant à un même système de croyances. Impliqués dans un débat perpétuel avec leurs opposants, les membres de chaque coalition plaidante tentent de trouver des solutions crédibles pour corriger les lacunes des interventions en place et sont à la recherche d'idées susceptibles d'améliorer la performance de l'action publique. Ils s'engagent dans un processus d'apprentissage pour actualiser et étoffer leur argumentaire et être ainsi plus à même d'influencer la prise de décision.

Dans un premier temps, nous avons analysé en détail la réforme de la sécurité du revenu adoptée en 1998. Nous voulions d'abord déterminer s'il est possible d'identifier des coalitions plaidantes en confrontation les unes avec les autres lorsqu'il est question de débattre des orientations devant orienter les politiques d'aide sociale. Nous avons également cherché à mieux comprendre l'impact des biais cognitifs des acteurs en comparant la manière dont des acteurs associés à des coalitions plaidantes différentes utilisent l'information technique et la recherche scientifique disponible. Enfin, nous avons étudié l'évolution du régime québécois d'aide sociale sur une plus longue période de temps, soit du milieu des années 1980 à aujourd'hui, afin de voir dans quelle mesure l'apprentissage des acteurs peut être considéré comme un facteur de changement.

Notre étude de cas, qui s'appuie sur l'analyse documentaire et sur des entrevues réalisées auprès d'acteurs-clés (N=26), a permis d'identifier deux réseaux qui s'affrontent au Québec lors des débats sur l'aide sociale. L'un de ces réseaux présente les caractéristiques

d'une coalition plaidante alors que l'autre nous semble plutôt être une quasi-coalition plaidante. Même si les acteurs engagés dans le processus d'élaboration des politiques d'aide sociale défendent des systèmes de croyances souvent divergents et se livrent à une lutte de pouvoir, ils parviennent parfois à force de débats et de discussions à trouver des terrains d'entente, ce qui favorise l'émergence de solutions qui s'imposent tout naturellement lors de la formulation des politiques. Il existe donc un réel espace pour le dialogue et pour l'apprentissage dans le processus de production des politiques dans ce secteur d'intervention publique. Toutefois, l'impact de cet apprentissage semble limité par la très grande réticence des acteurs à remettre en question le « noyau » de leur système de croyances, un phénomène qui apparaît assez clairement lorsqu'on analyse la façon dont ils exploitent l'information technique à leur disposition.



## Remerciements

Il me fait plaisir de remercier tout d'abord mon directeur de thèse, Jean Turgeon, dont j'ai grandement apprécié la rigueur, l'honnêteté et la disponibilité. Je suis heureux d'avoir pu bénéficier de ses connaissances en analyse de politiques et en administration publique. Au cours de mon séjour à l'ÉNAP, j'ai connu plusieurs épisodes de remise en question, mais je n'ai jamais regretté le choix de mon directeur de thèse. M. Turgeon m'a beaucoup soutenu lorsque j'ai fait mes premières armes à titre de chargé de cours et a toujours trouvé le temps de me rencontrer lorsque j'ai eu à prendre des décisions importantes et que j'étais à la recherche de conseils avisés.

Je remercie également mon co-directeur de thèse, Patrick Villeneuve, qui a manifesté dès le départ beaucoup d'intérêt pour mon projet de recherche. Son expertise en matière de politiques sociales a été indispensable. Les autres membres de mon comité de thèse, Luc Bernier, Pierre-Joseph Ulysse et Vincent Lemieux, ont formulé plusieurs commentaires qui m'ont permis de bonifier cette thèse. Je souligne que j'ai eu la chance d'avoir un pré-lecteur de thèse exceptionnel en la personne de M. Lemieux, qui a su relever avec un discernement rare les principales faiblesses de la thèse et me proposer des avenues pour tenter d'y remédier.

J'ai apprécié la compétence et la courtoisie du personnel de la bibliothèque de l'ÉNAP-Québec. Ma thèse s'appuyant principalement sur l'analyse documentaire, j'ai abondamment utilisé les services de la bibliothèque, notamment pour retracer un grand nombre de documents localisés dans différentes bibliothèques gouvernementales. Un grand merci à Josée Chabot, Odette Noël, Liliane Briand, Corinne Sarian et Alain Gagnon.

Les personnes que j'ai rencontrées en entrevue dans le cadre de cette thèse m'ont permis d'accéder à des informations précieuses. Malgré un emploi du temps souvent fort chargé, plusieurs d'entre elles ont accepté de participer avec enthousiasme à ce projet de recherche. J'espère avoir rendu justice au rôle qu'ils ont joué dans le processus d'élaboration des politiques d'aide sociale.

Cette thèse a bénéficié de l'appui financier du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSH) et du Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC), qui m'ont tous les deux accordé une bourse doctorale.

Les discussions que j'ai eues avec certains collègues et amis de l'ÉNAP ont contribué à alimenter ma réflexion sur l'analyse de politiques. Je suis notamment reconnaissant à Abdelali, toujours déterminé à questionner et à comparer les grandes théories, d'avoir partagé ses idées avec moi. Je remercie David pour les nombreux textes qu'il m'a donnés alors qu'il travaillait lui aussi avec l'*Advocacy Coalition Framework*.

Les membres de ma famille, en particulier mon père et ma mère, m'ont apporté un soutien inestimable pendant ces longues années d'université. Je tiens à les remercier pour leur amour et leur générosité.

Christiane, ma conjointe, est de loin la personne qui m'a apporté le plus grand support, et ce du début à la fin de l'aventure. Elle a su m'aider à surmonter mes angoisses et mes doutes. Je me suis souvent demandé si je serais parvenu à mener à bien cette entreprise si elle n'avait pas été présente dans ma vie. C'est à elle que je dédie cette thèse.

## Table des matières

RÉSUMÉ.....	III
REMERCIEMENTS.....	V
TABLE DES MATIÈRES.....	VII
LISTE DES ENCADRÉS, DES SCHÉMAS ET DES TABLEAUX.....	XI
LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES SIGLES.....	XIII
INTRODUCTION.....	3
Pourquoi une étude de la dynamique d'évolution des politiques d'aide sociale ? .....	5
L'approche cognitive en analyse de politiques.....	6
L'aide sociale au Québec.....	8
Présentation de la thèse.....	9
CHAPITRE 1    COMPRENDRE L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES D'AIDE SOCIALE : UN BILAN DE LA RECHERCHE.....	13
1.1 Perspectives théoriques sur le phénomène de la pauvreté et des inégalités sociales.....	13
1.1.1 Capitalisme et marchandisation des rapports sociaux.....	14
Des typologies de modèles de protection sociale.....	14
La performance des modèles de protection sociale.....	18
1.1.2 Le piège de la pauvreté.....	20
1.1.3 Une culture de la pauvreté ?.....	23
1.1.4 Des mesures « passives » aux mesures « actives ».....	27
1.1.5 Les représentations sociales de la pauvreté.....	32
1.2 Les déterminants des politiques d'aide sociale.....	33
1.2.1 Le niveau d'industrialisation.....	33
1.2.2 Les intérêts des individus et des classes sociales.....	35
La théorie des choix publics.....	35
Le néo-marxisme.....	36
La théorie de la régulation.....	37
La théorie des ressources de pouvoirs.....	38
1.2.3 La culture.....	42
1.2.4 Les institutions.....	44
1.2.5 Les idées.....	50
La théorie des courants multiples.....	51
La théorie de l' « équilibre ponctué ».....	53
L'approche cognitive.....	53
1.2.6 La recherche scientifique.....	59
1.2.7 Les attitudes envers les bénéficiaires de l'aide sociale.....	60
Conclusion.....	63

CHAPITRE 2	CADRE D'ANALYSE ET MÉTHODOLOGIE.....	67
2.1	Cadre analyse .....	67
2.1.1	Un sous-système et son environnement externe .....	69
2.1.2	Les systèmes de croyances.....	72
2.1.3	Les coalitions plaidantes.....	75
2.1.4	L'évolution des politiques publiques.....	79
	L'apprentissage des acteurs du sous-système .....	79
	Les chocs exogènes : des « fenêtres d'opportunité » pour les coalitions non dominantes.....	82
2.1.5	Les contraintes et les ressources des acteurs.....	84
	Les caractéristiques du régime de protection sociale.....	84
	Les valeurs culturelles .....	86
	Les structures constitutionnelles et la culture politique.....	87
2.3	Hypothèses de recherche.....	88
2.3	Méthodologie.....	90
2.3.1	La stratégie de recherche .....	91
2.3.2	La collecte et l'analyse des données .....	91
	Les données documentaires.....	92
	Les données d'entrevues.....	94
2.3.3	La validité de la recherche.....	97
2.3.4	Considérations éthiques .....	99
CHAPITRE 3	LES CONTRAINTES ET LES RESSOURCES DES ACTEURS : UNE ANALYSE DE L'ENVIRONNEMENT QUÉBÉCOIS .....	103
3.1	L'aide sociale dans un régime libéral d'État-providence .....	104
3.1.1	Le régime québécois d'aide sociale avant 1996.....	104
	La <i>Loi sur l'aide sociale</i> .....	105
	La réforme Paradis-Bourbeau.....	108
3.1.2	L'impact de l'architecture du système .....	112
	de protection sociale sur l'évolution des politiques d'aide sociale .....	112
	L'aide sociale à l'avant-plan.....	113
	La pauvreté à l'agenda social .....	114
	Des emplois à bas salaire.....	116
3.2	L'attitude du public à l'égard de l'aide sociale : « contre la pauvreté et contre les assistés sociaux » .....	116
3.3	Une démocratie majoritaire ou consensuelle ? .....	121
3.4	Une économie morose .....	123
3.4.1	Un nombre record d'assistés sociaux .....	123
3.4.2	Une ère de restrictions budgétaires .....	125
3.4.3	Des réformes aussi en branle sur la scène fédérale .....	127
	L'abrogation du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) : la fin du droit à l'aide sociale ? .....	127
	La réforme de l'assurance-chômage.....	128
	Conclusion .....	129
	Les paramètres stables de l'environnement.....	129
	Les chocs exogènes.....	130
CHAPITRE 4	LA « BATAILLE DE L'AIDE SOCIALE » : UNE LUTTE SUR PLUSIEURS FRONTS .....	135
4.1	La réforme à l'agenda gouvernemental.....	135
4.2	Le cap sur l'assainissement des finances publiques.....	138

4.3 Déchirements au sein du comité d'experts .....	140
4.4 Un bras de fer au Comité des priorités .....	144
4.5 Le livre vert.....	149
4.6 L'émergence de la Coalition nationale sur l'aide sociale .....	153
4.7 La résistance des « partenaires » du marché du travail.....	156
4.8 Les « adoucissements » de la ministre Louise Harel .....	163
Conclusion .....	167
Des facteurs qui pèsent lourd .....	168
Une issue prévisible ? .....	169
 CHAPITRE 5 DES COALITIONS PLAIDANTES À L'ŒUVRE ? .....	173
5.1 La notion de réciprocité : la clé pour identifier le noyau dur des systèmes de croyances.....	174
5.2 Les stratégies d'intervention prônées par les acteurs .....	177
5.2.1 La réduction de l'interventionnisme étatique .....	181
5.2.2 L'accompagnement obligatoire .....	183
5.2.3 L'accompagnement volontaire .....	189
5.2.4 Le revenu garanti.....	195
5.3 Les alliances entre les acteurs.....	200
5.3.1 Une coalition plaidante en faveur des parcours obligatoires ? .....	200
5.3.2 La Coalition nationale sur l'aide sociale et ses alliés : une solidarité sous tension .....	204
5.3.3 Le front commun des partenaires : une alliance contre-nature ?.....	214
Discussion .....	216
La structure du sous-système de l'aide sociale .....	217
Deux coalitions plaidantes : la coalition DROITS SOCIAUX et la « quasi-coalition » ANTI-DÉPENDANCE .....	219
Quel rôle pour les facteurs cognitifs dans la formation des coalitions ? .....	224
 CHAPITRE 6 DÉCODER LA RÉALITÉ : LE RÔLE DES SYSTÈMES DE CROYANCES .....	229
6.1 L'utilisation de l'information technique : le point de vue des acteurs .....	230
6.2 Les principaux enjeux de la réforme à travers la lunette des coalitions plaidantes.....	232
6.2.1 Les conditions socio-économiques .....	235
6.2.2 Les conclusions des évaluations de programmes .....	238
6.2.3 Le pouvoir des agents d'aide sociale .....	240
6.2.4 La « dépendance » chez les jeunes.....	244
6.2.5 L'efficacité des pénalités.....	248
6.2.6 Les préjugés à l'égard des assistés sociaux .....	253
6.2.7 Le niveau de revenu des prestataires .....	257
Discussion.....	259
 CHAPITRE 7 L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME QUÉBÉCOIS D'AIDE SOCIALE .....	268
7.1 De la <i>Loi de l'aide sociale</i> à la <i>Loi sur la sécurité du revenu</i> : la remise en question d'un droit « inconditionnel ».....	272
7.2 La réforme Harel : le changement dans la continuité .....	277
7.2.1 Des forums qui favorisent le dialogue .....	278
7.2.2 Les points de convergence entre les deux coalitions .....	281
Rendre le travail payant.....	282
Le développement des services de garde.....	285
La contribution de l'économie sociale et du développement local .....	286
Le parcours individualisé .....	288
L'activation des mesures passives.....	290
7.2.3 Un processus collectif d'apprentissage et de résolution de problèmes.....	291

7.3 Le projet Solidarité jeunesse : une recherche-action menée dans un but stratégique ?	294
7.4 La « stratégie nationale » de lutte à la pauvreté : une victoire pour les militants des droits sociaux ?	296
7.4.1 Quand les groupes populaires se font législateurs	297
7.4.3 La <i>Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale</i>	302
7.4.3 Un plan d'action qui se fait attendre	307
7.4.5 Un environnement externe en transformation	318
L'évolution du « modèle québécois »	320
La pauvreté à l'ordre du jour	321
Une conjoncture politique favorable	324
7.5.6 Le poids de l'héritage libéral	326
Discussion	327
CONCLUSION	337
Des coalitions plaidantes à l'œuvre ?	338
Les réalités multiples	340
Le rôle de l'apprentissage dans la dynamique de changement	341
Suggestions pour enrichir l'ACF et pistes de recherche à explorer	344
Des leçons à tirer de cette étude ?	349
Que réserve l'avenir ?	352
BIBLIOGRAPHIE	357
I - Articles de journaux et de magazines	357
II - Mémoires présentés à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale du Québec	365
III - Extraits du Journal des débats de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale du Québec	371
IV - Conférences de presse	374
V- Communiqués de presse	375
VI- Projets de loi	376
VII - Monographies, articles scientifiques, publications gouvernementales et autres documents	376
ANNEXES	405

## Liste des encadrés, des schémas et des tableaux

Encadré 1 : Thèmes abordés lors des entrevues .....	95
Encadré 2 : La réforme Harel : repères chronologiques .....	137
Schéma 1 : Cadre d'analyse .....	71
Schéma 2 : Les acteurs du sous-système de l'aide sociale (1996-1998).....	223
Schéma 3 : L'impact d'un renforcement des contrôles : la lecture de la coalition ANTI- DÉPENDANCE .....	261
Schéma 4 : L'impact d'un renforcement des contrôles : la lecture de la coalition DROITS SOCIAUX.....	262
Schéma 5 : La dynamique d'évolution des politiques d'aide sociale (1985-2005).....	333
Tableau 1 : Les trois régimes d'État-providence.....	17
Tableau 2 : L'impact des modèles de protection sociale (1985).....	20
Tableau 3 : La structure du système de croyances des acteurs .....	75
Tableau 4 : Les différents types d'alliances selon Lemieux (1998).....	78
Tableau 5 : Les changements apportés aux politiques publiques .....	79
Tableau 6 : Les participants à l'étude .....	97
Tableau 7 : Le niveau d'assistance sociale dans les pays de l'OCDE .....	111
Tableau 8 : L'étendue de l'assistance sociale dans différents pays de l'OCDE .....	114
Tableau 9 : Faits saillants de sondages concernant les assistés sociaux.....	118
Tableau 10 : L'évolution du taux de chômage et du nombre de ménages inscrits à la sécurité du revenu .....	125
Tableau 11 : Les stratégies d'intervention prônées par les acteurs .....	180
Tableau 12 : Les systèmes de croyances des coalitions .....	270

.....



## Liste des abréviations et des sigles

<b>A</b>	
ACCQ	Association des CLSC et des CHSLD du Québec
ACF	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
ACJQ	Association des centres jeunesse du Québec
ACREQ	Association des clubs de recherche d'emploi du Québec
AFDC	<i>Aid to Family with Dependant Children</i>
AMEQ	Alliances des manufacturiers et des exportateurs du Québec
APPORT	Aide aux parents pour leur revenu de travail
APQ	Association des propriétaires du Québec
APTE	Actions positives pour le travail et l'emploi
AQRIPH	Alliance québécoise des regroupements régionaux pour l'intégration des personnes handicapées
AQUIS	Association du Québec pour l'intégration sociale
ATDQM	Aide à toute détresse - Quart-Monde
AUE	Allocation unifiée pour enfants
<b>C</b>	
CAJ	Comité aviseur-jeunes d'Emploi-Québec
CAPMO	Carrefour de pastorale en monde ouvrier
CAS	Commission des affaires sociales
CASF	Conseil des affaires sociales et de la famille
CASJ	Comité aviseur de Solidarité jeunesse
CCQ	Chambre de commerce du Québec
CDPDJ	Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse
CEGEP	Centre d'enseignement général et professionnel
CEIQ	Collectif des entreprises d'insertion du Québec
CES	Chantier de l'économie sociale
CEQ	Centrale de l'enseignement du Québec
CF	Conseil de la famille
CFE	Conseil de la famille et de l'enfance
CHSLD	Centre d'hébergement et de soins de longue durée
CIAFT	Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail
CLE	Centre local d'emploi
CLEP	Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté
CLSC	Centres local de services communautaires
CNAS	Coalition nationale sur l'aide sociale
CNBS	Conseil national du bien-être social
COCDMO	Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre
COCES	Comité d'orientation et de concertation sur l'économie sociale
COFAQ	Confédération des organismes familiaux du Québec
COPHAN	Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec
CORPIQ	Corporation des propriétaires immobiliers du Québec
CPJ	Conseil permanent de la jeunesse
CPQ	Conseil du patronat du Québec

CPTSQ	Corporation professionnelle des travailleurs sociaux du Québec
CQDS	Conseil québécois de développement social
CQP	Collectif pour un Québec sans pauvreté
CRCQ	Conférence religieuse canadienne
CRD	Conseil régional de développement
CRÉFA	Centre de recherche en économie et finance appliquée
CRIC	Centre de recherche et d'information sur le Canada
CRRSSS	Conférence des Régies régionales de la Santé et des Services sociaux
CSBE	Conseil de la santé et du bien-être
CSD	Centrale des syndicats démocratiques
CSF	Conseil du statut de la femme
CSFP	Carrefour de savoirs sur les finances publiques
CSN	Confédération des syndicats nationaux
CSPS	Coalition pour la survie des programmes sociaux
CSQ	Centrale des syndicats du Québec

## D

DRHC	Développement des ressources humaines Canada
DROIT	Dignité, Respect et Oautonomie (sic) pour les Individus sans Travail

## F

FACEF	Fédération des associations coopérative d'économie familiale du Québec
FAFMRQ	Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec
FCEGEP	Fédération des cégeps
FCLSC	Fédération des CLSC du Québec
FCPASQ	Front commun des personnes assistées sociales du Québec
FFQ	Fédération des femmes du Québec
FLHLMQ	Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec
FRAPRU	Front d'action populaire en réaménagement urbain
FTQ	Fédération des travailleurs du Québec

## G-L

GTES	Groupe de travail sur l'économie sociale
ICEA	Institut canadien d'éducation aux adultes
IRPP	Institut de recherche en politiques publiques
ISSP	<i>International Social Survey Programme</i>
LDL	Ligue des droits et libertés

## M

MES	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité
MESS	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MESSF	Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille
MF	Ministère des Finances
MFE	Ministère de la Famille et de l'Enfance
MMSR	Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu

MMSRFP	Ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle
MPC	Mesure du panier de consommation
MRC	Municipalité régionale de comté
MSR	Ministère de la Sécurité du revenu
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux

## O

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODAS	Organisation d'aide aux assistés sociaux
OMISS	Observatoire montréalais des inégalités sociales et de la santé
ONU	Organisation des nations unies
OPDS	Organisation populaire des droits sociaux
OPHQ	Office des personnes handicapées du Québec
OPTSQ	Ordre professionnel des travailleurs sociaux du Québec

## P

PART	Prestation ajustée aux revenus de travail
PC	Protecteur du citoyen
PG	Projet Genèse
PIB	Produit intérieur brut
PLQ	Parti libéral du Québec
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PQ	Parti québécois
PSID	<i>Panel Study of Income Dynamics</i>

## R

RAPC	Régime d'assistance publique du Canada
RCJEQ	Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec
RESO	Regroupement pour la relance économique du Sud-Ouest de Montréal
RMG	Revenu minimum garanti
ROCAJQ	Regroupement des organismes communautaires autonomes jeunesse du Québec
RQIIAC	Regroupement québécois des intervenants et intervenantes en action communautaire en CLSC et en centre de santé
RQODE	Regroupement québécois des organismes pour le développement de l'employabilité
RRASMQ	Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec
RSSMO	Réseau des services spécialisés de main-d'œuvre

## S

SCRAP-Paradis	Solidaires contre la réforme à Pierre Paradis
SFPQ	Syndicat de la fonction publique du Québec
SPQ	Solidarité populaire Québec
SQDM	Société québécoise de développement de la main-d'œuvre
SSDI	<i>Social Security Disability Insurance</i>

SSVP Société de Saint Vincent de Paul  
SRQ Solidarité rurale Québec  
SUPRET Supplément au revenu de travail

T-U

TANF *Temporary Assistance for Needy Families*  
TCSPC Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux  
UQAM Université du Québec à Montréal  
UPA Union des producteurs agricoles

# Introduction



## Introduction

Au cours des dernières décennies, les systèmes de protection sociale de l'ensemble des pays occidentaux ont été soumis à de fortes pressions. Si l'État-providence n'a pas été remanié de fond en comble, il a connu néanmoins des transformations significatives. Les changements semblent avoir été particulièrement marqués dans les politiques visant les sans-emploi (Merrien, 2000b). À l'instar d'autres sociétés, le Québec a modifié ses programmes d'assistance sociale pendant les années 1980 et 1990 en réponse à une forte augmentation du nombre de prestataires aptes au travail et à l'explosion des coûts de l'aide de dernier recours. L'objectif était souvent d'exercer davantage de pression sur les assistés sociaux pour les amener à regagner leur autonomie. Des programmes de formation et de préparation à l'emploi ont été proposés aux prestataires et des mesures ont été implantées pour mieux soutenir les travailleurs à faible revenu et favoriser le passage vers l'emploi des personnes inscrites à l'aide sociale. Les politiques d'assistance sociale et les politiques de main-d'œuvre sont devenues au fil des ans de plus en plus imbriquées. Mécontents de la logique d'intervention privilégiée par les décideurs politiques, jugée dans son essence trop coercitive, des groupes populaires et communautaires ont réclamé l'adoption d'une loi visant à lutter contre la pauvreté. Après quelques années de mobilisation, ils ont obtenu gain de cause en 2002. Cette loi, dont il est encore difficile d'évaluer tout l'impact, a été à l'origine d'un plan d'action gouvernemental en matière de lutte à la pauvreté et d'une nouvelle réforme de l'aide sociale. Les changements apportés au régime d'aide sociale ont été traduits dans une loi votée en juin 2005.

De réforme en réforme, l'action publique en matière de soutien aux personnes dans le besoin s'est sensiblement transformée et cette évolution a été jalonnée de débats parfois très intenses qui révèlent l'existence de lectures divergentes des enjeux. En effet, les consultations publiques menées en commission parlementaire à l'occasion des réformes de l'aide sociale s'avèrent en général assez houleuses. Les militants des mouvements populaire et communautaire font bloc pour dénoncer les propositions gouvernementales qui renforcent les obligations des personnes assistées sociales et qui portent atteinte selon eux au droit à un revenu décent. Même s'ils sont plus modérés dans leur discours, d'autres acteurs, dont des syndicats, des organismes-conseils du gouvernement et des organisations du secteur de la santé, des services sociaux et de l'éducation, défendent les mêmes positions et partagent la même vision. Parallèlement à ces conflits, il semble exister un espace pour des consensus puisque plusieurs changements annoncés suscitent peu de controverse et sont bien reçus par l'ensemble des intervenants (Tremblay, 2000). C'est le cas par exemple des mesures visant à offrir un meilleur accompagnement aux personnes impliquées dans une démarche d'insertion et des mesures de supplémentation du revenu, qui sont perçues par un vaste éventail d'acteurs comme des solutions raisonnables aux problèmes soulevés au fil des années.

L'objectif général de cette thèse est de décrire et d'expliquer les différentes facettes du processus de formulation et d'adoption des politiques d'aide sociale au Québec. Comme nous le verrons, les outils d'analyse développés par les chercheurs identifiés à l'« approche cognitive de l'action publique », un courant théorique qui occupe une place de plus en plus importante dans le champ de l'analyse de politiques, offrent la possibilité de jeter un nouvel éclairage sur le phénomène étudié en faisant ressortir le rôle des systèmes de croyances et de l'apprentissage des acteurs impliqués. Cette approche théorique est fondée sur le postulat que le *powering* n'exclut pas le *puzzling* (Hecló, 1974). Les conflits et les jeux de pouvoir ne doivent pas nous faire perdre de vue les efforts d'êtres humains qui tentent de résoudre collectivement les casse-tête que pose la vie en société et de tirer des leçons de leurs expériences passées. De manière plus précise, cette thèse vise à répondre à cette question : quel est l'impact des facteurs cognitifs lors du processus d'élaboration des politiques d'aide sociale ? En d'autres termes, l'objectif plus spécifique de la présente recherche doctorale est d'explorer comment la confrontation des systèmes de croyances influence la dynamique de production de ces politiques et de déterminer dans quelle mesure l'apprentissage des acteurs peut être considéré comme un facteur de changement.



Avant de présenter un peu plus en détail le courant théorique qui a inspiré notre question de recherche, nous allons tenter de démontrer la pertinence d'analyser la dynamique de production des politiques d'aide sociale.

## Pourquoi une étude de la dynamique d'évolution des politiques d'aide sociale ?

En dépit des réformes implantées pendant les dernières décennies, le régime québécois d'aide sociale est toujours confronté à d'importants défis. Malgré la reprise économique des dernières années, les inégalités de revenu sont en hausse au Canada (Picot et Myles, 2004). Il y a eu au cours des années 1990 un accroissement du nombre de personnes à faible revenu. Pendant la décennie 1980, les transferts sociaux avaient permis de compenser la diminution des revenus de travail de nombreux citoyens, ce qui n'a pas été le cas au cours de la décennie suivante (Picot *et al.*, 2003). À la lumière des comparaisons internationales, on constate par ailleurs que le Canada n'obtient pas les meilleurs résultats au chapitre de la lutte à la pauvreté. L'ONU publie annuellement un rapport sur le développement humain dans le cadre du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD, 2004). Les auteurs de cette étude rappellent chaque année l'état préoccupant de la pauvreté au Canada. Dans leur rapport de 2004, ils indiquent qu'environ 12% de la population canadienne vit dans le dénuement et l'exclusion. La performance du Canada en matière de lutte à la pauvreté lui confère la 12<sup>e</sup> place dans le classement des 17 pays les plus développés<sup>1</sup>.

Les programmes d'aide sociale ne sont pas les seuls instruments à la disposition des gouvernements pour atténuer la pauvreté et les inégalités sociales, mais ils jouent un rôle de premier plan dans l'atteinte de cet objectif. C'est particulièrement vrai dans les pays anglo-saxons, comme le Canada, qui ont fait de l'aide de dernier recours une composante fondamentale de leur stratégie de lutte à la pauvreté. Ces pays n'ont pas implanté les mécanismes de protection sociale ou les politiques d'emploi qui permettent à de nombreux citoyens d'autres pays d'éviter l'aide sociale. Le taux d'assistance sociale est d'ailleurs relativement élevé au Canada si on le compare aux taux observables dans différents pays européens. Les dépenses d'assistance sociale représentent donc une portion importante des dépenses de sécurité sociale des pays tels que le Canada qui misent fortement sur l'aide de dernier recours pour atténuer la pauvreté (Eardley *et al.*, 1996b).

---

<sup>1</sup> Pour plus de détails sur l'« indicateur de la pauvreté humaine » du PNUD, voir chapitre 3.

Bien qu'elle soit épisodiquement « redécouverte », la pauvreté n'est certes pas un problème nouveau. L'extrême complexité du phénomène semble exclure tout espoir de solution simple et définitive. En outre, comme le notent plusieurs chercheurs (Wilson, 1987 ; Deacon, 1999 ; Rodgers, 2000), on ne peut débattre des interventions à prendre pour contrer la pauvreté en évacuant les valeurs et les croyances. Les arguments moraux occupent ainsi une large place lors des discussions jalonnant l'élaboration des politiques d'aide sociale. C'est à la lumière de sa conception de la justice que chaque intervenant définit les clauses du contrat moral qui lie l'individu à la collectivité et interprète les droits et responsabilités des personnes qui reçoivent l'assistance de l'État. La science ne permet pas de dépasser ces divergences de valeurs, les experts étant eux-mêmes profondément divisés. À la base de l'échafaudage théorique qu'ils construisent et des faits empiriques qu'ils mettent de l'avant pour appuyer leur argumentaire, on décèle des valeurs et des croyances personnelles qui teintent leur lecture de la réalité.

L'importance et la complexité des enjeux entourant la production des politiques d'aide sociale justifient une réflexion sur la rationalité et l'équité du processus. En améliorant notre compréhension de la dynamique d'élaboration des politiques, cette thèse est susceptible de contribuer à cette démarche de réflexion. Quels sont les acteurs qui participent aux débats sur l'aide sociale ? Quels sont ceux qui parviennent à imposer leurs idées ? Quels sont les facteurs qui leur permettent d'avoir gain de cause ? Existe-t-il un espace pour le dialogue et l'apprentissage ? La recherche scientifique parvient-elle à influencer les orientations des politiques d'aide sociale ? Voilà autant de facettes du processus qui sont explorées dans le cadre de la présente recherche.

## L'approche cognitive en analyse de politiques

L'analyse de politiques (*policy analysis*) est un champ d'études difficile à définir parce qu'il suscite l'intérêt de chercheurs qui ont été formés dans plusieurs disciplines différentes et qui recourent à des approches et à des méthodologies variées. Il est possible d'indiquer simplement, comme le suggère Dye (1976), que les analystes de politiques cherchent à comprendre « ce que les gouvernements font, pourquoi ils le font et quelle différence ça fait ». D'après Lasswell (1951 : 15), l'un des fondateurs de la discipline, l'étude des choix publics et

des processus de décision doit contribuer à améliorer la pratique de la démocratie et, ultimement, permettre « la réalisation de la dignité humaine dans la théorie et dans les faits ».

Afin d'expliquer le comportement des acteurs prenant part à la production des politiques publiques, l'approche cognitive met en évidence l'importance d'étudier leurs croyances puisque celles-ci leur permettent de donner un sens à leur action et au monde qui les entoure (Jobert et Muller, 1987 ; Hall, 1993 ; Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 ; 1999 ; Rein et Schön, 1994 ; Roe, 1994 ; Muller, 1995). La complexité de la réalité confronte les êtres humains à une masse d'informations souvent contradictoires et humainement impossibles à traiter dans leur globalité. Pour comprendre l'environnement dans lequel nous vivons, il est nécessaire d'utiliser un filtre qui sélectionne et organise ces informations (Busch et Braun, 1999 :1). Les acteurs ont un cadre cognitif et normatif constitué d'un ensemble de valeurs et de croyances qui agit à titre de filtre et qui teinte leur interprétation de la réalité. Selon les auteurs, ces cadres sont appelés « référentiels », « paradigmes » ou « systèmes de croyances » (voir la comparaison de Surel, 2000). Les acteurs luttent pour que leur vision de la réalité soit transcrite dans les politiques publiques, lesquelles peuvent donc être elles-mêmes conceptualisées comme des cadres cognitifs et normatifs. Les défenseurs de l'approche cognitive soutiennent que le changement dans les politiques peut résulter d'un processus d'apprentissage qui amène les acteurs à revoir leurs idées. Cet apprentissage est alimenté notamment par la production de nouvelles informations ou connaissances et par les bilans que les acteurs font des succès et des limites des politiques existantes. La notion d'apprentissage suggère que certains faits ou expériences sont susceptibles d'inciter les acteurs à modifier leur point de vue, mais n'implique pas nécessairement l'avènement de changements positifs ou de cadres cognitifs plus sophistiqués (Hecló, 1974 ; 1994b).

La conceptualisation de l'apprentissage proposée par Sabatier et Jenkins-Smith (1999) s'avère particulièrement intéressante. Les deux auteurs notent d'abord que les acteurs qui participent activement au processus d'élaboration des politiques sont souvent très divisés. Lors des débats concernant les interventions publiques dans un secteur donné, il est généralement possible d'identifier différents réseaux d'acteurs en compétition les uns avec les autres. Chacun de ces réseaux forme une « coalition plaidante » composée d'acteurs adhérant au même système de croyances. Pour éviter de perdre du terrain au profit de la coalition adverse, les membres d'une coalition doivent s'efforcer de proposer un discours crédible. Ils sont ainsi contraints d'actualiser et d'étoffer constamment leur argumentaire. En d'autres termes, ils

s'engagent dans un processus d'apprentissage pour être mieux à même d'influencer l'action publique. Les acteurs sont cependant rarement disposés à renoncer à leurs croyances les plus fondamentales. Leur apprentissage porte donc sur des aspects secondaires de leur système de croyances, ce qui limite la portée des changements possibles. Si la confrontation des systèmes de croyances est source d'apprentissage, elle ne provoque cependant pas de changements majeurs. Des changements plus fondamentaux surviennent lorsque des transformations dans l'environnement social, politique et économique où évoluent les acteurs bouleversent le rapport de forces entre les coalitions.

Cette manière d'envisager la dynamique de changement dans les politiques publiques a très peu influencé les chercheurs spécialisés dans l'analyse des politiques d'aide sociale, ni même des politiques sociales de façon plus générale. Nous tenterons de réfléchir à l'applicabilité de ce modèle à notre objet d'étude et de formuler des propositions en vue d'enrichir celui-ci.

## L'aide sociale au Québec

Plusieurs termes sont utilisés pour désigner les programmes d'aide de dernier recours. En anglais, l'expression « social assistance » est certainement la plus courante. Des experts de l'OCDE ont retenu ce terme pour identifier l'ensemble des services et des prestations disponibles pour assurer un niveau de subsistance minimal aux personnes jugées dans le besoin après examen de leurs ressources (*means test*). La définition de l'OCDE exclut les programmes d'assurance sociale et les programmes sociaux auxquels les citoyens ont accès sans égard à leur situation financière (OCDE, 1996a). Plusieurs chercheurs de langue française optent également pour l'expression « assistance sociale ». Cependant, l'expression « aide sociale » s'avère fort probablement la plus fréquente dans les débats publics au Québec. L'adoption à la fin des années 1960 de la *Loi sur l'aide sociale* a fortement contribué à faire entrer ce terme dans l'usage. Intervenants et journalistes semblent le privilégier encore aujourd'hui<sup>2</sup>.

Cette recherche doctorale tente d'expliquer l'évolution des programmes d'aide sociale québécois au cours des deux dernières décennies, mais accorde une attention particulière à la

---

<sup>2</sup> Lorsque l'on compare les versions française et anglaise de certaines publications produites par l'OCDE et par Statistique Canada, on observe que le terme « social assistance » est parfois traduit en anglais par « aide sociale ». Voir par exemple OCDE (1998-1999) et Sceviour et Finnie (2004).

réforme adoptée à la fin des années 1990. Au moment d'entreprendre ce projet de recherche, il s'agissait de la dernière politique importante mise en œuvre dans ce secteur d'intervention publique. Même si plusieurs chercheurs ont étudié le contenu des réformes de la sécurité du revenu adoptées au Québec pendant les années 1980 et 1990 (voir par exemple Fortin, 1989 ; Boismenu, 1989 ; Deniger, 1993 ; Beauchemin et Beauchemin, 1998, Boismenu et Henry, 1998 ; Morel, 2002 ; Bourque, 2003 ; Ulysse et Lesemann, 2004), les travaux existants renferment souvent peu d'informations sur le processus de formulation et d'adoption de ces réformes. En général, les auteurs de ces recherches s'emploient plutôt à analyser la philosophie qui a inspiré les programmes d'aide sociale. Parfois, les positions de certains acteurs sont aussi présentées. Par rapport à ces travaux, l'originalité de notre démarche réside dans le fait que nous allons nous centrer spécifiquement sur le processus d'élaboration des politiques d'aide sociale et tenter d'en proposer une perspective d'ensemble en nous appuyant sur les outils théoriques de l'analyse de politiques. Nous allons ainsi nous intéresser au rôle joué par l'ensemble des acteurs impliqués, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration publique. Les études menées jusqu'à présent au Québec n'ont pas abordé les négociations qui se déroulent au sein de l'appareil gouvernemental et qui conduisent à la prise de décision en matière d'aide sociale. En explorant cet aspect, nous allons entrouvrir la fameuse « boîte noire » du processus décisionnel.

## Présentation de la thèse

Cette thèse comporte sept chapitres. Le premier chapitre propose un bilan des travaux scientifiques pertinents pour aborder l'étude de la dynamique d'évolution des politiques d'aide sociale. Un survol des débats théoriques sur le phénomène de la pauvreté et des inégalités sociales est présenté afin de montrer à quel point les spécialistes sont divisés lorsqu'ils débattent des orientations qui devraient inspirer les politiques de lutte à la pauvreté. Le chapitre 1 dresse également une liste de facteurs déterminants susceptibles de façonner les politiques d'aide sociale à partir d'une recension de recherches effectuées par des auteurs spécialisés dans l'analyse des politiques sociales. Le cadre d'analyse, les hypothèses et la méthodologie de recherche sont exposés dans le deuxième chapitre. Les autres chapitres sont consacrés à l'étude de cas proprement dite. Le contexte institutionnel, social et économique dans lequel s'est déroulé le processus de réforme de la sécurité du revenu amorcé au milieu des années 1990 est analysé dans le troisième chapitre. Le quatrième chapitre décrit l'émergence, la formulation et l'adoption de la réforme Harel. Des dimensions importantes de cette « bataille de

l'aide sociale » sont analysées dans les chapitres subséquents. Ainsi, le cinquième chapitre étudie les systèmes de croyances des acteurs et les interactions entre les acteurs afin d'identifier les coalitions plaidantes qui se sont affrontées lors de cette réforme alors que le sixième chapitre explore la manière dont les systèmes de croyances teintent la lecture de la réalité des acteurs impliqués. Le septième et dernier chapitre de cette thèse situe les changements introduits en 1997 et 1998 dans un horizon temporel plus large et analyse l'évolution des politiques d'aide sociale au cours des deux dernières décennies afin de déterminer si l'apprentissage peut être source de changement dans les interventions publiques.

# Chapitre 1





# Chapitre 1

## Comprendre l'évolution des politiques d'aide sociale : un bilan de la recherche

Ce premier chapitre dresse un bilan des travaux de recherche pouvant nous aider à comprendre le phénomène de l'évolution des politiques d'aide sociale. Dans un premier temps, cette recension montre à quel point les experts sont divisés lorsqu'ils débattent des actions à prendre pour lutter contre la pauvreté, ce qui se répercute sur le processus d'élaboration des politiques d'aide sociale. La deuxième partie de ce chapitre présente les travaux de nombreux chercheurs qui ont étudié la dynamique de production des politiques sociales en général et des politiques d'aide sociale en particulier.

### 1.1 Perspectives théoriques sur le phénomène de la pauvreté et des inégalités sociales

Les politiques publiques, ce sont des idées en action (Muller, 1995). Chaque politique est en effet fondée sur une théorie du changement social (Mény et Thoenig, 1989 : 140-150) et sur des objectifs qui traduisent des valeurs particulières. La plupart des auteurs présentés dans ce bref survol de la recherche sur la pauvreté et les inégalités suggèrent de façon implicite ou explicite des principes d'intervention pour guider l'élaboration des politiques sociales et on prête à plusieurs d'entre eux une influence considérable au cours des dernières décennies sur le processus de production de ces politiques. Sawhill (1988, citée par Frappier, 1994) rappelle l'incertitude qui persiste quant aux causes fondamentales de la pauvreté :

D'un point de vue plus scientifique, nous en savons toujours très peu sur les causes fondamentales de la pauvreté –à tel point qu'on peut l'expliquer par un bagage génétique ou culturel, un manque de capital humain, un choix qui varie selon le travail et les décisions de la famille, un résultat d'échecs macro-économiques ou d'une stratification sociale basée sur les antécédents liés à la race, au sexe ou à la famille.

Il n'est donc pas étonnant de constater qu'il existe aujourd'hui au sein de la communauté des spécialistes plusieurs discours sur les causes de la pauvreté et les politiques à adopter pour s'y attaquer.

Nous verrons que la pauvreté peut être envisagée comme un phénomène inhérent aux règles régissant l'économie de marché, comme une preuve de l'échec ou de l'inefficacité de certains mécanismes de protection sociale qui piègent les plus démunis, comme un problème lié à l'existence d'une sous-culture qui s'est développée au sein de certains groupes sociaux, comme une conséquence du caractère « passif » des allocations versées par l'État-providence et comme un objet qui se construit à travers les interactions des différents groupes qui la société.

### **1.1.1 Capitalisme et marchandisation des rapports sociaux**

Pour les penseurs sociaux-démocrates, la pauvreté apparaît comme la conséquence directe de la logique de développement ayant cours dans les sociétés capitalistes. Les tenants de cette perspective soulignent que les États qui ont altéré significativement le fonctionnement du libre marché en érigeant des régimes de protection sociale développés sont parvenus à réduire la pauvreté et les inégalités sociales.

#### **Des typologies de modèles de protection sociale**

Titmuss (1974) a beaucoup influencé les débats sur les politiques sociales dans les décennies qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale. Selon Deacon (1999 : 195), le « paradigme de Titmuss » a exercé une véritable domination en Grande-Bretagne au cours de cette période (voir aussi Deacon, 1996). Titmuss rejette toutes les explications individualistes du phénomène de la pauvreté et refuse les théories qui tendent à « blâmer les victimes ». À ses yeux, la pauvreté constitue avant tout un problème d'organisation économique et industrielle. Les citoyens doivent donc bénéficier d'une protection sociale inconditionnelle ne s'accompagnant d'aucune forme de stigmatisation. Titmuss (1958) note dans les années 1950 qu'il existe deux modèles de protection sociale. L'auteur britannique établit une distinction entre le modèle résiduel, dans lequel l'aide gouvernementale est dirigée exclusivement vers les pauvres, et le modèle institutionnel, qui intègre tous les groupes socio-économiques au sein d'un système de protection sociale beaucoup plus développé (voir aussi Wilensky et Lebeaux, 1965 : 138-140). Fervent partisan des politiques sociales universelles, qui permettraient à la fois de redistribuer la richesse et de développer un esprit de communauté, Titmuss se montre particulièrement critique à l'égard du système de protection sociale américain, lequel représente selon lui un exemple à ne pas suivre parce qu'il n'offre que des programmes ciblés qui stigmatisent les plus pauvres (Titmuss, 1974 : 43-45). Titmuss (1974 : 121) va par la suite

affiner son analyse pour proposer trois modèles d'État-providence, soit le modèle résiduel, le modèle industriel méritocratique et le modèle institutionnel redistributif. Un sociologue d'origine danoise, Esping-Andersen (1990 ; 1999), s'est inspiré des travaux de Titmuss pour concevoir sa propre typologie, qui occupe désormais une place prépondérante dans le champ de l'analyse comparative des régimes de protection sociale, comme le soulignent Martin (1997), Merrien (2000a), Palier (2001) et Olsen (2002). Les thèses développées par cet auteur ont acquis une telle importance qu'il est nécessaire de s'y attarder quelque peu.

D'après Esping-Andersen, l'avènement du capitalisme a entraîné la marchandisation du travail. Au Moyen Âge, la majeure partie de la population ne tire pas sa subsistance d'un salaire. Dans une société encore largement agraire, plusieurs familles sont autosuffisantes. La tradition féodale impose en outre aux aristocrates et aux paysans des obligations réciproques, de sorte que les serfs bénéficient de l'aide de leurs seigneurs. Avec l'essor de l'industrialisation et le développement du capitalisme, les individus ne peuvent plus compter sur leur famille ou sur la bienveillance paternaliste de leur seigneur pour assurer leur bien-être, lequel dépend désormais de la vente de leur force de travail. Cette marchandisation provoque des problèmes sociaux et économiques profonds qui menacent la pérennité du système et contraignent les gouvernements à adopter des politiques sociales qui rompent avec la logique du laissez-faire. La diversité des régimes d'État-providence montre cependant que les sociétés occidentales n'ont pas toutes apporté la même réponse au dilemme occasionné par la marchandisation du travail.

Esping-Andersen estime que les droits sociaux garantis par l'État-providence impliquent une forme de démarchandisation des rapports humains qui permet à des individus d'obtenir des services et de conserver des conditions de vie acceptables sans avoir l'obligation de vendre leur force de travail. Il considère également que l'État-providence constitue un système de stratification et note que certains régimes de protection sociale favorisent la différenciation des classes sociales alors que d'autres sont fondés sur le principe de l'égalitarisme. La typologie suggérée par le chercheur danois a donc été élaborée à partir de divers indicateurs de démarchandisation (critères d'admissibilité, niveau et durée des prestations de remplacement, etc.) et de stratification (degré de corporatisme, d'universalisme, d'étatisme, etc.), qui ont été utilisés pour comparer les politiques de 18 pays en matière de santé, d'aide aux chômeurs et de pensions de retraite. Esping-Andersen (1999 : 41) est d'avis que l'analyse des niveaux de démarchandisation et de stratification jette un éclairage sur la dynamique des rapports entre

l'État, le marché et la famille et révèle l'existence de trois modèles d'État-providence (voir tableau 1).

L'État-providence libéral n'intervient que pour compenser certaines carences du marché et accorde aux plus démunis, en fonction de critères d'admissibilité stricts, des mesures d'assistance relativement modestes qui s'accompagnent souvent de diverses formes de stigmatisation. Conformément à l'éthique libérale, l'intervention publique a pour objectif de lutter contre la pauvreté tout en dissuadant les pauvres de vivre aux crochets de l'État. Le modèle libéral tend à créer deux catégories de citoyens, soit les pauvres qui bénéficient de l'État-providence et le reste de la population, qui s'en remet plutôt à des régimes d'assurances privés ou semi-privés. Les États-Unis, le Canada et l'Australie constituent des exemples de ce modèle. La France, l'Allemagne, l'Autriche et l'Italie figurent sur la liste des représentants du modèle conservateur (ou modèle corporatiste). Dans ces pays, un État fort et disposé à se substituer au marché favorise une certaine forme de corporatisme en octroyant des droits sociaux en fonction du statut professionnel (et de la classe sociale) des citoyens. Ce corporatisme se manifeste par exemple par l'existence de nombreux plans de retraite dont la générosité varie selon la catégorie d'emploi des cotisants. Esping-Andersen (1999 : 42) parle d'État-providence « conservateur » pour indiquer que ce modèle de protection sociale, mis en place à la suite d'une série de compromis avec l'Église, encourageait à l'origine la préservation des valeurs familiales traditionnelles. Le sous-développement des services publics de garderie et de services destinés aux enfants, qui a caractérisé pendant longtemps ce type d'État-providence, n'était manifestement pas de nature à inciter les femmes à s'intégrer au marché du travail. En outre, les premières mesures sociales adoptées en Allemagne et en Autriche visaient en partie à lutter contre la montée du socialisme et à maintenir une cohésion sociale propre à renforcer le pouvoir de l'État. L'État-providence social-démocrate, présent en Suède, en Norvège et au Danemark, est le troisième idéal-type identifié par Esping-Andersen. Les pays scandinaves ont accordé davantage de droits sociaux à leurs citoyens, ce qui s'est traduit par une plus grande démarchandisation des rapports sociaux. Pour favoriser une plus grande égalité, une valeur clé de l'idéologie sociale-démocrate défendue par les syndicats et les partis de gauche, on a veillé à ce que l'ensemble des citoyens bénéficient d'une protection sociale correspondant aux exigences des classes moyennes. Le niveau des prestations est adapté à cet objectif et il est donc plus élevé que dans les pays où l'on souhaite simplement assurer un minimum vital aux plus démunis. L'État-providence social-démocrate veille également à assurer

le plein-emploi afin qu'un maximum de citoyens contribuent au financement de programmes sociaux universels qui s'avèrent très coûteux (Esping-Andersen, 1999 : 41-43).

**Tableau 1 : Les trois régimes d'État-providence**

	<b>Libéral</b>	<b>Social-démocrate</b>	<b>Conservateur (ou corporatiste)</b>
Situation géographique	Pays anglo-saxons	Pays scandinaves	Pays d'Europe continentale
Référence historique	Beveridge	Beveridge	Bismarck
Objectifs	Réduire la pauvreté	Assurer une redistribution égalitaire des revenus	Maintenir les revenus des travailleurs
Principaux bénéficiaires	Les pauvres	Tous les citoyens	Les pères de famille
Principe de fonctionnement	Sélectivité (ciblage des prestations)	Universalité	Contributivité (assurance sociale)
Financement	Impôts et taxes	Impôts et taxes / cotisations sociales	Cotisations sociales

Sources : adapté de Scharpf et Schmidt (2000 : 11) et de Palier (2001 : 35)

Étant donné l'impact majeur des travaux d'Esping-Andersen, il convient de s'attarder aux critiques suscitées par cette typologie. Des auteures féministes telles Orloff (1993) et Sainsbury (1996) affirment que la démarche utilisée par le chercheur danois tend à passer sous silence le rôle de l'État-providence dans la diminution ou le renforcement des inégalités entre les sexes (voir aussi Doorne-Huiskes, 1997 ; Leira, 1997)<sup>3</sup>. Plusieurs chercheurs jugent par ailleurs que certaines nuances doivent être apportées au sujet de la répartition des pays au sein des « trois mondes de l'État-providence »<sup>4</sup>. Les disparités au sein de la famille des États-providence

<sup>3</sup> Lewis (1992) propose une typologie alternative afin de prendre en compte cette dimension. Elle estime que l'Irlande et le Royaume-Uni restent attachés au « modèle du père de famille » (*male breadwinner model*) puisque ces pays adoptent peu de mesures favorisant l'entrée des femmes sur le marché du travail. De plus, en matière d'accès aux prestations sociales, ce modèle place les femmes dans une situation de dépendance vis-à-vis leurs époux. Certains pays ont développé une version modifiée du modèle du père de famille (*modified male-breadwinner model*) en mettant en place un système de protection sociale qui reconnaît aux femmes le double rôle de parents et de travailleuses. Ce modèle, qui favorise une redistribution horizontale entre les familles sans enfants et les familles avec enfants, est davantage orienté vers le bien-être des enfants que vers celui des femmes, mais il ne favorise pas le contrôle patriarcal. Selon Lewis, la France s'est dotée d'un tel modèle. Enfin, les pays scandinaves ont adopté le modèle du « ménage à deux revenus » (*two breadwinner model*) en créant des conditions favorables à la pleine participation des femmes au marché du travail (services de garderie universels, généreux congés parentaux, imposition séparée, etc.).

<sup>4</sup> Ainsi, Leibfried (1992) propose d'ajouter une quatrième famille d'État-providence au classement d'Esping-Andersen afin de mettre en évidence le caractère « rudimentaire » des régimes de protection sociale que l'on retrouve dans les pays du Sud de l'Europe (Espagne, Portugal, Grèce, Italie). Castles et Mitchell (1993) jugent pour leur part que la Grande-Bretagne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande devraient être classés dans un quatrième type d'État-providence, qu'ils qualifient de « radical ». La mise en place de programmes ciblés dans ces pays ne viserait pas tant à marginaliser les pauvres qu'à exclure les riches. De plus, ces trois systèmes de protection sociale sont essentiellement financés à partir d'impôts à

libéraux ont particulièrement attiré l'attention des chercheurs. Ferrera (1993, cité par Merrien, 2000a) et Olsen (1994) font valoir que le Canada, la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande ont mis en place des systèmes de santé gratuits, universels et de haut niveau, ce qui les éloigne sensiblement de l'archétype du modèle libéral que représentent les États-Unis. Boismenu et Noël (1995) de même que Morel (2002) rappellent que les programmes sociaux sont plus développés au Canada qu'aux États-Unis. Influencés par l'expérience britannique, notamment par le rapport Beveridge, le Canada et le Québec, contrairement à leurs voisins du Sud, se sont dotés d'un réel filet de sécurité sociale et de plusieurs programmes universels qui ne font pas la distinction entre pauvres « méritants » et pauvre « non méritants ». Bref, ces nuances ou ces critiques indiquent que l'attribution de l'étiquette « État-providence libéral » fait seulement consensus dans le cas des États-Unis, un constat qui met en relief l'« exceptionnalisme » de ce pays.

### **La performance des modèles de protection sociale**

Goodin *et al.* (2000) se sont employés à évaluer les performances des trois modèles d'État-providence identifiés par Esping-Andersen. Pour effectuer leurs travaux, ces chercheurs ont notamment misé sur les données de vastes enquêtes longitudinales (*panel study*) au cours desquelles on interroge année après année les mêmes individus pour obtenir des informations sur l'évolution de leur situation socio-économique. Il existe seulement trois pays où de telles enquêtes ont été réalisées sur une période minimale de 10 ans, soit les États-Unis, l'Allemagne et les Pays-Bas. Or, chacun de ces pays représente l'un des trois régimes l'État-providence identifié par Esping-Andersen<sup>5</sup>. La période étudiée débute au milieu des années 1980 et se termine au milieu des années 1990. Au chapitre des critères d'évaluation prisés par les économistes néoclassiques, qui recommandent aux gouvernements de favoriser l'entrée d'un maximum d'individus sur le marché du travail en réduisant la dépendance aux prestations publiques et en favorisant l'incitation au travail (par le biais de prestations maintenues à un faible niveau), l'État-providence libéral fait bonne figure. Par exemple, au début des années 1990, le taux d'emploi (% des individus âgés de 16 à 64 ans occupant un emploi) est d'environ 70% aux États-Unis, alors qu'il se situe légèrement sous la barre des 50% en Allemagne et aux Pays-

---

taux progressif plutôt qu'à partir de cotisations sociales comme dans certains pays d'Europe continentale. Selon les deux auteurs, la structure des États-providence radicaux traduit une volonté de favoriser une redistribution efficiente de la richesse puisque ce sont les contribuables aisés qui paient et les pauvres qui reçoivent.

<sup>5</sup> Même si les Pays-Bas ne figurent pas à proprement parler parmi les représentants du modèle social-démocrate, Goodin et ses collègues estiment néanmoins que l'État néerlandais présente plusieurs caractéristiques propres à ce modèle.

Bas. Lorsqu'on regarde l'évolution du PIB *per capita* des trois pays, on constate toutefois que les apparentes « inefficiences » de l'État-providence corporatiste et de l'État-providence social-démocrate ne semblent pas avoir d'impact sur leur croissance économique et leur prospérité. Le bilan américain est moins positif en matière de lutte à la pauvreté. Dans chacun des pays étudiés, environ 20% des citoyens seraient considérés pauvres si on mesurait la pauvreté avant que le gouvernement n'intervienne. Lorsqu'on tient compte des transferts gouvernementaux, le taux de pauvreté<sup>6</sup> chute approximativement à 5% aux Pays-Bas, à 8% en Allemagne, mais se maintient à 18% aux États-Unis. La pauvreté tend également à être plus grave, plus récurrente et plus persistante aux États-Unis étant donné qu'une proportion plus importante de personnes pauvres vivent nettement en dessous du seuil de pauvreté, que les individus qui parviennent à s'en sortir retombent plus souvent dans la pauvreté et que les pauvres demeurent dans la pauvreté plus longtemps.

Plus récemment, Fouarge et Layte (2005) ont adopté une approche similaire pour étudier la performance en matière de lutte à la pauvreté de 11 États-providence européens. Ils notent eux aussi que les pays à forte tradition sociale-démocrate réussissent mieux que les autres à prévenir tant la pauvreté de courte de durée que la pauvreté de longue durée. En revanche, les probabilités qu'un individu sorte de la pauvreté une fois qu'il y est entré sont comparables d'un État à l'autre. Les deux auteurs soulignent que les probabilités de sortie sont au départ très élevées dans les pays sociaux-démocrates et corporatistes, mais décroissent rapidement au fur et à mesure que le temps que les personnes passent dans la pauvreté se prolonge alors que les pays libéraux et les pays du Sud de l'Europe présentent des taux de sortie modérément élevés qui demeurent plus constants au fil des années.

À partir d'une typologie des modèles de protection sociale qui ressemble à certains égards à celle d'Esping-Andersen, deux auteurs suédois, Korpi et Palme (1998), ont mis en évidence un phénomène qu'ils nomment le « paradoxe de la redistribution ». Ces chercheurs contestent l'analyse des économistes tels que Tullock (1983), qui affirment que les programmes sociaux ciblant spécifiquement les pauvres sont les plus efficaces pour lutter contre la pauvreté et que les programmes sociaux universels et les programmes d'assurance sociale bénéficient essentiellement à la classe moyenne<sup>7</sup>. Même s'il semble logique de croire à première vue que les programmes ciblés permettent de redistribuer directement l'argent des mieux nantis aux plus

<sup>6</sup> Le seuil de pauvreté utilisé correspond à 50% du revenu médian.

<sup>7</sup> Pour une critique québécoise des programmes sociaux universels, voir Migué (1999).

démunis, la réalité apparaît plus complexe. Korpi et Palme soutiennent que les pays dotés de programmes sociaux universels et de programmes d'assurance sociale développés (Norvège, Suède et Finlande) obtiennent de meilleurs résultats dans leurs efforts pour réduire la pauvreté et les inégalités sociales (voir tableau 2)<sup>8</sup>.

**Tableau 2 : L'impact des modèles de protection sociale (1985)**

Modèle de protection sociale / pays	Inégalités (coefficient de Gini <sup>1</sup> )	Taux de pauvreté <sup>2</sup> (pourcentage)
<b>Universel</b>		
Finlande	0,23	4,1
Norvège	0,23	3,5
Suède	0,22	4,9
<b>Corporatiste</b>		
France	0,29	8,5
Allemagne	0,24	5,8
<b>Sécurité minimale</b>		
Canada	0,28	10,9
Pays-Bas	0,25	5,8
Suisse	0,32	7,4
Royaume-Uni	0,29	13,2
États-Unis	0,33	17,9
<b>Ciblé</b>		
Australie	0,31	9,1

Source : Korpi et Palme (1998)

1-Le coefficient de Gini mesure les inégalités de revenu. Un coefficient de 0 correspondrait à une égalité parfaite (tous les individus ont le même revenu) alors qu'un coefficient de 1 renverrait à une inégalité parfaite (un seul individu possède tous les revenus).

2-Le seuil de pauvreté utilisé correspond à 50% du revenu médian.

### 1.1.2 Le piège de la pauvreté

Pendant les années 1980 et 1990, les dispositifs de protection sociale implantés lors de l'expansion de l'État-providence sont souvent accusés de perpétuer la pauvreté. De nombreux chercheurs font en effet valoir que les systèmes de prestations sociales peuvent dans certains cas dissuader les sans emploi de chercher du travail (voir par exemple OCDE, 1994 ; 1999). Ce phénomène contribuerait à expliquer l'augmentation spectaculaire du nombre de ménages recevant de l'aide sociale.

<sup>8</sup> Pour d'autres comparaisons sur les succès de différents pays occidentaux dans leur lutte à la pauvreté, voir McFate *et al.*, 1995; Smeeding *et al.*, 2001 ; Huber et Stephens, 2001 ; Berendt, 2002 ; voir aussi les données du PNUD (2004), qui permettent des comparaisons sur la base de différentes méthodes de mesure de la pauvreté (mesure relative et mesure absolue). Toutes ces études indiquent que les pays européens (et en particulier les pays du Nord de l'Europe) présentent des taux de pauvreté moins élevés que les États-Unis.



Il existe une abondante recherche portant sur l'effet des programmes d'aide sociale sur le comportement des personnes pauvres (au Québec, voir notamment Fortin, 1997 ; Lacroix, 2000 ; Fortin *et al.*, 2004). Les chercheurs tentent par exemple de voir dans quelle mesure l'aide gouvernementale incite les plus démunis à ne pas travailler ou à avoir des enfants hors mariage. En se basant sur une recension de plusieurs études américaines, Gottschalk *et al.* (1994 : 99) affirment que les programmes d'aide sociale réduisent le nombre d'heures travaillées par les pauvres et peuvent affecter le mode de vie et la structure familiale des ménages qui en bénéficient sans toutefois avoir assez d'impact pour augmenter les taux de pauvreté. Moffitt (1992 : 56-57) en arrive à des conclusions assez similaires après avoir analysé les travaux de plusieurs spécialistes américains. Selon cet auteur, les connaissances disponibles montrent de façon sans équivoque que les programmes américains de *welfare* (AFDC et Food Stamp) réduisent la participation au marché du travail. Plus les bénéfices potentiels sont élevés, plus le nombre de personnes inscrites à ces programmes sera important. Du même souffle, il indique que l'effet de ces programmes n'est pas suffisant pour expliquer le haut taux de pauvreté des mères monoparentales, les principales bénéficiaires de ces programmes. Même en l'absence de toute mesure d'aide sociale, ces femmes seraient vraisemblablement pauvres (pour un bilan plus complet, voir Groulx, 2005 : chapitre 4).

En revanche, des auteurs tels que Murray (1984) remettent en question l'existence même des programmes d'aide sociale. Partant du postulat selon lequel l'être humain est un *homo economicus* rationnel et calculateur, Murray estime que l'on peut prédire l'impact des programmes d'aide sociale en analysant les incitatifs qui y sont associés. En d'autres termes, les personnes qui ont décidé de s'inscrire à l'aide de dernier recours ont effectué leur choix en procédant à un calcul des coûts et des bénéfices anticipés. Selon Murray, les diverses modifications apportées au système d'aide sociale américain pendant les années 1960 ont eu pour effet de diminuer la stigmatisation associée à l'assistance publique et de bonifier l'aide financière accordée par le gouvernement. Il est tout simplement devenu plus avantageux pour plusieurs individus de recevoir l'argent de l'État que d'aller sur le marché du travail. Durant les années 1950, le nombre de familles bénéficiaires n'augmente que de 7%. Les changements introduits au cours de la décennie suivante provoquent immédiatement une croissance fulgurante du taux d'assistance sociale. Entre 1960 et 1965, la hausse est de 24% ; entre 1965 et 1970, elle est de 125%. En outre, les écoles publiques et le système judiciaire des États-Unis sont devenus plus permissifs, ce qui a incité les jeunes des familles pauvres à ne pas compléter

leurs études et à se livrer à des activités illégales. L'effet conjugué de tous ces changements a été de mettre en place des « incitatifs à l'échec ». Murray (1984 : 227-228) recommande d'abolir purement et simplement tout le système d'assistance sociale, une solution radicale qui aura pour effet selon lui d'améliorer le sort des plus démunis. Peu de chercheurs adoptent un point de vue aussi extrême que celui de Murray. En général, il est plutôt question de limiter la générosité des prestations ou de les maintenir à un faible niveau (OCDE, 1994).

Le débat porte donc moins sur la pertinence d'éliminer ou de maintenir l'aide sociale que sur la nécessité de briser ce qu'on a appelé le « piège de la pauvreté ». Les assistés sociaux sont confrontés à des situations où ils ne retirent aucun avantage de leurs efforts de travail parce que l'État récupère la majeure partie ou même la totalité de leurs gains de travail. Nombre de prestataires préfèrent demeurer à l'aide sociale plutôt que de s'intégrer au marché du travail. Étant donné qu'il est très difficile de quitter l'aide sociale après y avoir séjourné un certain temps, les personnes qui effectuent ce choix risquent d'être piégées à l'aide sociale et d'être incapables de sortir de la pauvreté. Pour remédier à ce problème, on suggère généralement une meilleure intégration de la fiscalité et des prestations d'aide sociale au moyen de formules d'impôt négatif sur le revenu ou de crédit d'impôt sur le revenu afin de permettre aux bénéficiaires de l'assistance sociale et aux travailleurs faiblement rémunérés de conserver une plus grande partie de leurs gains de travail (OCDE, 1994). Le Canada et les États-Unis ont exploré cette avenue au cours des dernières décennies en adoptant des programmes de supplémentation du revenu de travail (Myles et Pierson, 1999). Le gouvernement américain a créé par exemple un crédit d'impôt pour les parents qui travaillent à faibles salaires (le *Earned Income Tax Credit*). En dollars constants, le financement de ce programme est passé d'environ 11 milliards de dollars à la fin des années 1980 pour atteindre plus de 70 milliards de dollars en 2002 (Pawlick, et Stroick, 2004 : 17). Les évaluations menées à ce jour suggèrent que cette stratégie a favorisé aux États-Unis une plus grande participation des mères monoparentales au marché du travail, mais aurait eu un effet moins net sur les ménages à faible revenu comportant deux adultes (Banks *et al.*, 2005 : 70-71).

L'instauration d'un revenu inconditionnel versé à tous les citoyens (principe de l'allocation universelle ou du revenu de citoyenneté) figure également parmi les solutions suggérées au piège de la pauvreté (voir par exemple van Parijs, 1998 ; Blais, 2001). Selon l'expression de van Parijs, la création d'une allocation inconditionnelle permettrait le passage « de la trappe au socle ». Les personnes qui tentent de sortir de la trappe du chômage et qui acceptent un

emploi faiblement rémunéré pourraient évidemment conserver cette allocation. Plutôt que de les punir et de les maintenir dans le piège de la pauvreté et de l'insécurité, l'État leur assurerait la possibilité de briser graduellement leur isolement, de reprendre confiance en leurs capacités et de développer leurs compétences. Notons qu'il existe un réseau de chercheurs, le Basic Income European Network (BIEN), qui se consacre à la promotion d'un revenu inconditionnel.

### 1.1.3 Une culture de la pauvreté ?

Aujourd'hui, la notion de « culture de la pauvreté » est largement associée aux théories développées par des intellectuels de droite, qui jugent que les pauvres souffrent d'un déficit moral. Ce n'est pas nécessairement le cas dans les années 1960, époque où des penseurs libéraux (au sens américain du terme) sont les premiers à aborder ce thème (Harrington, 1967 ; Lewis, 1968 ; Gans, 1968). C'est d'ailleurs à l'anthropologue Oscar Lewis que l'on doit l'expression. Ce chercheur a étudié le mode de vie de familles vivant dans les quartiers pauvres de San Juan (à Porto Rico) et de New York à l'aide de la technique de l'observation participante. Selon lui, plusieurs familles en situation de pauvreté partagent une sous-culture qui se distingue de la culture des classes moyennes et qui a tendance à s'auto-perpétuer. Ces familles, souvent dirigées par des mères monoparentales, habitent dans des quartiers surpeuplés et désorganisés (absence d'organismes communautaires ou d'associations volontaires) où règnent des sentiments de marginalité, de dépendance et d'infériorité. L'alcoolisme, la violence, une sexualité précoce, l'absence de vie privée, les unions libres caractérisent le mode de vie des habitants de ces quartiers. D'après Lewis (1968 : 5), cette « culture de la pauvreté est à la fois une adaptation et une réaction des pauvres à la position marginale qu'ils occupent dans une société capitaliste et individualiste dans laquelle on retrouve une structure sociale fortement stratifiée ». Elle prospère entre autres dans les sociétés coloniales et les sociétés capitalistes qui n'ont pas instauré un État-providence développé (Lewis, 1968 : 16). Les travaux de Lewis attirent l'attention des chercheurs, mais suscitent bientôt un certain scepticisme. On accuse notamment l'anthropologue de mettre de l'avant des interprétations teintées par les préjugés de la classe moyenne (Townsend, 1979 : 67).

Les intellectuels de la gauche vont délaisser le concept de culture de la pauvreté. Selon Wilson (1987), ce changement de cap s'explique par le scandale provoqué par la publication du rapport Moynihan au milieu des années 1960. Cette étude, fondée sur les travaux d'historiens et de sociologues, suggère que les problèmes vécus par les familles noires sont en partie attribuables aux « faiblesses culturelles » dont elles sont affligées, faiblesses qui constituent un

héritage du traumatisme causé par l'esclavagisme et la discrimination raciale. Le rapport parle d'un « enchevêtrement de pathologies » qui auraient provoqué l'éclatement des familles biparentales dans les ghettos noirs. Même s'il propose des mesures sociales relativement généreuses pour réparer les injustices commises à l'égard des Afro-Américains, le rapport Moynihan a tout de même fait l'objet de critiques très virulentes. C'est ce qui explique pourquoi les chercheurs progressistes prennent soin par la suite d'évacuer de leurs analyses tout élément pouvant être interprété comme une tentative de culpabilisation des victimes. Certains sujets seraient donc devenus tabous, ce qui aurait eu pour effet de créer un vide dans les débats sur la pauvreté. Ce vide a été comblé par les néo-conservateurs lorsque les théories du camp progressiste ont été discréditées par l'apparente incapacité des programmes sociaux à faire face aux problèmes socio-économiques des années 1980. La thèse de Wilson est reprise par Ellwood (1988), Mincy (1994) et Deacon (1999).

À partir du début des années 1980, ce sont effectivement des auteurs de droite (voir par exemple Gilder ; 1981 ; Murray, 1984 ; Magnet ; 1993 ; Payne, 1998) qui contribuent à ramener à l'avant-scène la notion de culture de la pauvreté en affirmant que les programmes sociaux créent une culture de la dépendance et sont responsables des pathologies observées chez les pauvres. Dans l'esprit de ces intellectuels associés au courant néo-conservateur, l'existence de cette sous-culture n'est pas attribuable à des facteurs économiques ou raciaux comme l'affirme Lewis. Au lieu de s'efforcer de changer l'environnement socio-économique des moins nantis, les gouvernements doivent d'abord travailler à faire évoluer leurs attitudes. Mead (1986 ; 1992), par exemple, met l'accent sur l'idée qu'un ensemble de valeurs déviantes ou inadéquates empêchent les pauvres de profiter des emplois existants. Selon lui, l'augmentation continue du nombre d'assistés sociaux s'explique par l'incapacité des programmes sociaux à modifier le comportement des pauvres. Le chômage est en partie volontaire, croit Mead (1986 : 71). Les plus démunis ne s'intègrent pas au marché du travail parce qu'ils ont des exigences trop élevées par rapport à leurs qualifications et parce que leur fatalisme, nourri par les analystes de gauche, les empêche de croire que certaines « opportunités » s'offrent à eux (Mead, 1986 : 142-145). Mead estime que la lutte à la pauvreté doit nécessairement passer par le redressement moral des pauvres. Puisque les divers incitatifs utilisés par les pouvoirs publics pour mettre les assistés sociaux au travail s'avèrent inefficaces, il propose que le travail devienne une obligation pour tous les citoyens au même titre que le paiement des impôts ou le respect de la loi (Mead, 1986 : 82). Cet auteur ne recommande pas la disparition du *welfare*, mais souhaite que des sanctions financières soient imposées aux bénéficiaires refusant de

travailler en échange de leurs prestations (principe du *work-for-welfare* ou *workfare*). D'après Mead (1992 : 156), contrôler un individu pour lui imposer des normes est une façon de prendre soin de lui. Les pauvres en sont conscients et ils veulent être contrôlés parce que leurs parents ne se sont pas acquittés de cette tâche.

Les idées de Mead ont beaucoup d'influence aux États-Unis pendant les décennies 1980 et 1990 alors que se déroule le débat sur l'*underclass* (Wacquant, 1996). Ce terme est souvent utilisé pour désigner l'ensemble des individus qui vivent de façon permanente dans la pauvreté et qui sont susceptibles de transmettre leurs pénibles conditions de vie à leurs enfants. Cette population est caractérisée par une faible scolarisation, des problèmes de chômage, de fréquents recours à l'aide sociale et une importante proportion de familles monoparentales. Patterson (1994) et Mincy (1994) soulignent qu'il existe de nombreuses définitions de l'expression « sous-classe » et que les spécialistes ne s'entendent pas sur la façon de calculer le nombre de personnes qui en font partie. Dans le cas des États-Unis, les différentes estimations de l'*underclass* varient entre 1 et 40 millions d'individus (Mincy, 1994 : 126-127).

Pour contester la thèse de la culture de la pauvreté telle que reformulée par la droite, Duncan *et al.* (1984) ont eu recours aux données du *Panel Study of Income Dynamics* (PSID) du Survey Research Center de l'Université du Michigan. Depuis 1968, ce centre de recherche compile, à partir d'entrevues annuelles, des informations sur plus des 5 000 familles américaines, ce qui a permis aux chercheurs d'obtenir des données longitudinales sur la situation de nombreuses familles pauvres. Duncan *et al.* (1984) affirment que, contrairement à ce que suggère le concept de sous-classe, les pauvres ne constituent pas un groupe homogène et stable. Seule une fraction de la population (3 %) vit de façon persistante dans une situation de pauvreté. En fait, il y a beaucoup de « roulement », c'est-à-dire qu'on ne retrouve pas dans la catégorie « pauvres » les mêmes individus année après année, et ce, même si les taux de pauvreté sont stables. La quasi-totalité de ceux qui connaissent la pauvreté à un moment ou l'autre (25 % de la population américaine) ont très peu de caractéristiques qui les distinguent des autres classes sociales : « Ils ont plus de chances d'être noirs ou de vivre dans une famille monoparentale dirigée par une femme, mais dans l'ensemble, la principale différence entre eux et le reste de la population tient au fait qu'ils ont expérimenté une ou deux mauvaises années » (Duncan *et al.*, 1984 : 60). Duncan *et al.*, qui soutiennent que l'attitude d'un individu n'est pas automatiquement un facteur de réussite, remettent donc en question l'idée voulant que les pauvres forment un groupe culturellement distinct de leurs concitoyens. De plus, ils notent que

la plupart des enfants issus de familles subsistant grâce à l'aide sociale n'en seront pas bénéficiaires une fois devenus adultes, un constat qui va à l'encontre de la thèse de la transmission intergénérationnelle de la pauvreté (Duncan *et al.*, 1984 : 5). En d'autres termes, la pauvreté est causée par des facteurs économiques et démographiques plutôt que par des facteurs individuels (Duncan *et al.*, 1988 : 98-99).

Sans adhérer à la version néo-conservatrice de la thèse de la culture de la pauvreté, des auteurs progressistes remettent en question les conclusions de Duncan *et al.* en affirmant que les pauvres présentent bel et bien des caractéristiques qui permettent de les différencier du reste de la population (voir par exemple Wilson, 1987 ; Ellwood, 1988). C'est le cas notamment de Danziger (1999). Ce chercheur conteste le présupposé des réformes proposées par la droite néo-conservatrice, qui considère que les pauvres qui veulent vraiment s'en sortir peuvent trouver un emploi, en citant plusieurs études qui indiquent qu'un grand nombre de bénéficiaires de l'aide sociale ne possèdent pas les habiletés de base requises en lecture et en écriture, souffrent de problèmes de santé physique ou mentale et consomment des substances illégales.

Wilson (1987) rejette la définition néo-conservatrice du concept de culture de la pauvreté parce qu'elle suggère que l'amélioration des conditions socio-économiques ne permet pas de changer les traits culturels caractéristiques des milieux défavorisés. Il admet que les pauvres adoptent des comportements qui nuisent à leur bien-être, mais il considère que ceux-ci apparaissent en réaction à des contraintes structurelles. La théorie de Wilson cherche plus précisément à expliquer la croissance de la pauvreté dans les ghettos noirs des grandes villes américaines. Dans ces quartiers, les transformations de l'économie et du marché du travail ont eu pour effet de faire disparaître un grand nombre d'emplois peu spécialisés et de plonger une importante proportion des résidents des ghettos dans la pauvreté, ce qui a entraîné d'importants problèmes sociaux. Ces mutations économiques ont surtout provoqué le départ des classes moyennes vers les banlieues et ont donc considérablement modifié la composition sociale des quartiers centraux, où l'on retrouve désormais une concentration d'individus en difficulté qui n'ont plus de modèles et qui vivent dans une communauté désorganisée par le déclin des institutions de base (écoles, églises, magasins, etc.) et isolée du reste de la société. Cet effet de concentration et cet isolement social laissent très peu de chances de s'en sortir aux jeunes qui grandissent dans ces quartiers. Selon Wilson (1987 : 138), les politiques publiques doivent chercher à changer les conditions socio-économiques de façon à offrir plus d'« opportunités » aux habitants des quartiers pauvres et non tenter de corriger les faiblesses culturelles de leurs

résidents. Il préconise la mise en place de programmes sociaux universels inspirés de ceux qui existent en Europe (Wilson, 1987 : 150-157). La théorie de Wilson a fait l'objet de plusieurs études empiriques. Dans l'ensemble, ces travaux supportent les principales hypothèses du chercheur américain (Mincy, 1994 : 145 ; Rodgers, 2000 : 76 ).

Pour Jordan (1998 : 183), les pauvres développent en fait une « culture de la résistance ». Cet auteur croit que les outils d'analyse élaborés par le *Public Choice* (théorie des groupes exclusifs et théorie des clubs) offrent la meilleure perspective sur le phénomène de l'*underclass* (Jordan, 1996 : 68). Dans un environnement compétitif, les individus tendent à s'organiser et à former des groupes (des compagnies, des syndicats, des partis politiques, des groupes d'intérêts, etc.) afin d'en retirer des avantages économiques, et ce, au détriment des individus non organisés. Les membres des groupes collaborent entre eux et veillent à ce que les non-membres soient exclus des bénéfices. La compétition entre les groupes implique l'existence de gagnants et de perdants. Les pauvres sont des individus qui ne sont pas en mesure de s'organiser ou qui font partie de groupes incapables de rivaliser avec les groupes plus forts. Voilà pourquoi ils se retrouvent en marge des principales institutions sociales. Les pauvres sont par exemple exclus de certains régimes d'assurance sociale parce qu'ils sont associés à de mauvais risques. Étant donné qu'ils sont des acteurs rationnels, les pauvres réalisent qu'ils ont intérêt à compenser leur exclusion des groupes formels en misant sur des formes d'action collective informelles et semi-organisées telles que le travail au noir, la fraude, la criminalité, etc. En réponse à l'apparition de cette culture de la résistance, les gouvernements ont choisi de contraindre les exclus à réintégrer le marché du travail, qui offre des emplois de plus en plus précaires et mal rémunérés, en renforçant les contrôles et les punitions. Ces politiques coercitives ont rendu les activités informelles et illégales encore plus avantageuses, creusant encore davantage le fossé entre les classes moyennes et les exclus, qui sont jugés de plus en plus sévèrement par leurs concitoyens. Plutôt que de recourir à la contrainte et à la stigmatisation, Jordan croit qu'il faut opter pour des politiques qui créent un climat de confiance, encouragent la coopération et favorisent l'autonomie afin de créer des opportunités et des incitatifs positifs pour les personnes qui sont actuellement marginalisées. Il propose d'instaurer un revenu minimum (*basic income*) et appuie le principe du développement local.

#### **1.1.4 Des mesures « passives » aux mesures « actives »**

Si les pauvres présentent des caractéristiques qui les distinguent du reste de la société, comme l'affirment notamment les défenseurs de la thèse de l'existence d'une culture de la

pauvreté, il convient d'adopter des politiques qui amèneront les plus démunis à modifier leurs attitudes et à améliorer leurs qualifications professionnelles afin de les outiller pour accéder au marché du travail. Or, les programmes d'assistance sociale traditionnels ne permettraient pas d'atteindre cet objectif. L'OCDE (1990) a puissamment contribué à faire la promotion de ce constat. La notion de « politique active du marché du travail » a été inventée dans les pays scandinaves, qui investissent massivement depuis les années 1950 dans les programmes de formation de la main-d'œuvre. Sans reprendre intégralement cette conception sociale-démocrate de l'activation, qui s'inscrivait à l'origine dans une politique fortement interventionniste de plein-emploi, l'OCDE s'est inspirée de l'expérience scandinave pour formuler de nouvelles orientations en matière de politique sociale. Selon l'organisme international, les gouvernements ne doivent plus se contenter d'administrer des mesures dites passives d'indemnisation des sans-emploi (aide financière). Il est nécessaire de développer davantage les mesures dites actives (préparation et formation à l'emploi, stages en entreprise, expérience de travail en milieu communautaire, etc.), qui favoriseraient davantage l'insertion en emploi (Barbier, 2002).

Les experts à l'emploi de l'OCDE ne sont évidemment pas les seuls à défendre cette philosophie d'intervention. Aux États-Unis, Ellwood dénonce le caractère passif du système d'aide sociale. Après avoir examiné des données du PSID, cet auteur soutient que le nombre de prestataires de longue durée est plus élevé que les auteurs progressistes (Duncan *et al.*, en particulier) sont disposés à l'admettre (Bane et Ellwood, 1986). Citant Gans (1968), Ellwood (1988 : 197) affirme que le comportement d'un individu est constitué d'une combinaison de réponses situationnelles et de *patterns* culturels. Pour diminuer la pauvreté, il faut donc à la fois modifier les conditions socio-économiques pour mettre les pauvres dans une situation qui leur offre davantage d'« opportunités » et modifier les valeurs qui pourraient miner leur capacité de saisir les occasions qui s'offriront à eux. Ellwood (1988 : 218) reproche au système d'aide sociale de ne rien faire pour changer les attitudes des pauvres et les inciter à travailler. Il propose diverses mesures pour faire en sorte que le travail soit payant (principe du *make work pay*) et pour aider les pauvres à trouver du travail, mais insiste pour que l'État cesse d'offrir de l'aide de longue durée sous la forme de chèques d'aide sociale, même s'il faut pour atteindre cet objectif mettre sur pied des programmes de création d'emplois directs (Ellwood, 1988 : 12-13). Danziger (1999 : 39) adopte un point de vue comparable en supportant l'idée d'un « filet de sécurité orienté vers le travail ».



En France, Rosanvallon (1981 ; 1995) prône des solutions qui vont également dans cette direction. D'après cet auteur, on tolérait autrefois l'existence de « poches d'archaïsme » au sein du système productif, ce qui permettait aux travailleurs moins qualifiés d'être malgré tout intégrés aux circuits économiques. En misant sur la compétitivité pour faire face à la globalisation des marchés, les États occidentaux ont détruit les « politiques sociales invisibles » existant auparavant à l'intérieur de leur système économique (Rosanvallon, 1995 : 115-120). Plutôt que de lutter activement contre l'exclusion des « perdants » et des « handicapés sociaux », l'État se contente tout simplement de leur verser des compensations financières sans mettre en place de programmes de réinsertion (mesures actives). Rosanvallon souhaite l'avènement d'un État-actif-providence qui s'emploierait à favoriser la réinsertion des exclus en créant un espace économique intermédiaire par le biais de mesures pour favoriser l'entrée des jeunes, des personnes peu qualifiées et des chômeurs de longue durée sur le marché du travail et de programmes de requalification sociale et de réadaptation professionnelle. En contrepartie des prestations qu'ils reçoivent, les sans-emploi doivent entreprendre une démarche de réinsertion adaptée aux besoins de chaque individu et non pas imposée de façon uniforme.

Faisant écho à ce discours, les gouvernements occidentaux adoptent au cours des années 1980 et 1990 des réformes qui tendent à associer de façon étroite les politiques d'assistance sociale et les politiques de main-d'œuvre. Cette activation des programmes d'aide sociale se traduit en général par l'introduction d'obligations supplémentaires pour les assistés sociaux, qui peuvent être tenus par exemple de participer à des activités de formation, de s'engager dans une recherche active d'emploi ou d'effectuer du travail bénévole. Le non-respect de telles obligations risque d'entraîner la diminution ou l'élimination de leur prestation d'assistance sociale. Aux États-Unis, le terme « *workfare* » est souvent utilisé pour désigner cette philosophie d'intervention. Les spécialistes semblent établir une distinction entre la version « dure » et la version « douce » du *workfare*. La première version fait référence à des programmes en vertu desquels les assistés sociaux sont purement et simplement contraints de travailler pour obtenir leur prestation alors que la seconde version renvoie à des politiques d'insertion qui mettent davantage l'accent sur les mesures de formation et d'accompagnement des personnes que sur l'obligation de travailler. En Europe, l'expression « aide conditionnelle » sert à désigner le principe à la base des programmes qui exigent un effort supplémentaire des bénéficiaires en contrepartie de l'aide versée par l'État (Dufour *et al.*, 2003 : 20-22).

Les pays anglo-saxons tendent à favoriser les stratégies d'activation consistant à dissuader le plus grand nombre d'individus de s'inscrire ou de demeurer à l'aide sociale et misent sur des programmes de *workfare* sévères et contraignants (Dufour *et al.*, 2003). De tels programmes ont notamment été implantés dans divers états américains au cours des années 1980 et 1990 et certains chercheurs ont tenté d'en évaluer les impacts. La très forte diminution du nombre de bénéficiaires semble indiquer que le *workfare* permet de réduire la dépendance à l'aide sociale (Schiller et Brasher, 1993 ; Friedlander et Burtless, 1994 ; Moffitt, 1996). Il est cependant difficile de départager l'effet des nouveaux programmes gouvernementaux d'autres facteurs tels la croissance économique ou la restriction des critères d'éligibilité (Wiseman, 1996). De plus, après avoir passé en revue plusieurs études américaines, Gueron (1990 ; 1996) conclut que les effets du *workfare* sont modestes tant sur le plan de l'insertion des bénéficiaires sur le marché du travail que sur le plan de la réduction des coûts de l'aide sociale. Il n'est pas certain par ailleurs que les bénéficiaires améliorent leur situation financière au terme de leur participation (Friedlander et Burtless, 1994). Wilensky (2002 : 311-316) note qu'un consensus est apparu parmi les experts. Lorsque l'on vise d'abord et avant tout la réduction du nombre de ménages inscrits à l'aide sociale, l'introduction de programmes de *workfare* combinant des sanctions importantes pour les bénéficiaires qui ne se conforment pas aux obligations qui leur sont imposées et des mesures peu coûteuses de préparation à l'emploi (conseils pour la recherche d'emploi, accès à des offres d'emploi, préparation d'entrevue, etc.) s'avère généralement efficace, surtout en période de croissance économique. En revanche, affirme Wilensky, ces mêmes programmes ne permettront pas aux « bénéficiaires types » (par exemple une mère de famille monoparentale aux prises avec divers handicaps personnels et ayant peu d'éducation et d'expérience de travail) d'obtenir un emploi stable et d'échapper à de perpétuels allers-retours entre l'aide sociale et des petits boulots précaires. En somme, tant les défenseurs que les détracteurs de cette stratégie d'intervention peuvent trouver des arguments pour soutenir leur position. Comme le rappellent Schram et Soss (2001), le jugement que l'on porte sur l'efficacité des programmes d'assistance sociale dépend des critères d'évaluation choisis. Selon eux, la réduction d'un nombre de personnes inscrites à l'aide sociale peut laisser croire qu'un programme est un succès, mais il en est tout autrement lorsque l'on considère d'autres objectifs tels que la diminution de la pauvreté et des inégalités sociales ou l'avènement d'une société plus inclusive et plus égalitaire.

Plutôt que d'étudier les effets des programmes de *workfare*, Hasenfeld *et al.* (2004) ont voulu tester les fondements de la théorie d'intervention invoquée pour justifier la mise en place

de mesures coercitives à partir d'une enquête menée auprès d'assistés sociaux de la Californie. Selon ces auteurs, la « logique de la sanction » repose sur deux prémisses. La première est que les prestataires confrontés à d'éventuelles sanctions sont capables de se plier aux obligations prescrites. Les résultats de l'étude de Hasenfeld *et al.* indiquent que ce n'est pas le cas puisque les personnes sanctionnées sont en réalité aux prises avec d'importantes barrières à l'emploi. Ainsi, les prestataires ayant subi des sanctions ont, d'une part, moins d'expérience professionnelle et de scolarité que les prestataires non sanctionnés et doivent, d'autre part, faire face à des responsabilités familiales (c'est-à-dire la charge d'enfants ou de proches souffrant de problèmes de santé) et à des contraintes de transport plus importantes (voir aussi à ce sujet la recension de Pavetti *et al.*, 2003). Les partisans du *workfare* présument par ailleurs que les assistés sociaux connaissent les règles encadrant les sanctions et qu'ils peuvent rationnellement calculer les coûts et bénéfices associés aux deux options qui s'offrent à eux, soit demeurer à l'aide sociale ou fournir des efforts pour intégrer le marché du travail. Or, les répondants sanctionnés semblent être mal informés de ces règles. En outre, la moitié d'entre eux ne sont pas conscients d'avoir été sanctionnés.

À l'inverse des États-Unis, certains pays européens (les pays scandinaves et, dans une moindre mesure, la France et l'Allemagne) privilégient une approche nettement moins disciplinaire et investissent davantage de ressources dans leurs politiques d'insertion afin de mieux supporter les personnes dans leur démarche vers l'emploi (Barbier, 2002). L'impact de ces politiques d'activation s'avère également matière à débat. Les recherches existantes ne permettent pas de conclure hors de tout doute que les stratégies adoptées en Europe ont été davantage couronnées de succès dans la mesure où l'on dispose de très peu d'informations sur leur capacité de favoriser la réintégration à long terme des participants aux mesures actives et qu'on ignore jusqu'à quel point la diminution du nombre de bénéficiaires observée au cours des dernières années résulte de l'implantation des nouveaux programmes d'insertion ou de la reprise de l'activité économique (voir les bilans de Dufour *et al.*, 2003 : 126-138 ; Handler, 2004 : 199-208). Même les « miracles » danois et néerlandais sont mis en doute. Souvent cités en exemple, le Danemark et les Pays-Bas ont implanté pendant les années 1990 d'importantes réformes en vue d'« activer » leur régime de protection sociale (Cox, 1998). Ces deux pays ont observé une réduction substantielle de leur taux de chômage. Après avoir procédé à un examen critique de ces réussites, van Oorschot et Abrahamson (2004) affirment que les politiques danoises et néerlandaises ont eu très peu d'effet sur les chômeurs à long terme et les chômeurs âgés et qu'elles ont surtout facilité les démarches des sans-emploi qui auraient de

toutes façons accédé au marché du travail en période de croissance économique, un phénomène qui s'expliquerait notamment par le fait que les fonctionnaires qui administrent les programmes tendent à sélectionner les participants les plus motivés et les plus susceptibles d'accéder au marché du travail et par le fait que les mesures actives ne sont pas, en elles-mêmes, source de création d'emploi.

### **1.1.5 Les représentations sociales de la pauvreté**

Lesemann (1994) présente un courant de recherche qui se distingue assez nettement de la plupart des travaux cités jusqu'à maintenant. Les chercheurs travaillant dans cette perspective font une lecture relative et interactive de la pauvreté, qui constitue à leurs yeux un construit social qu'on ne peut étudier objectivement : ils « conçoivent la pauvreté comme un objet construit à la fois par les coutumes, les politiques, la morale et font de ce processus de construction par les forces sociales à l'œuvre l'objet de leur investigation » (Lesemann, 1994 : 595). C'est par l'analyse des rapports sociaux qu'on parvient à comprendre comment émergent les représentations sociales de la pauvreté. Les partisans de ce paradigme constructiviste accordent une grande importance aux témoignages des personnes classées dans la catégorie « pauvres » par la société. Ils obtiennent ainsi des informations leur permettant de saisir la « diversité du réel » et d'aborder des dimensions négligées par les enquêtes statistiques. Certaines recherches révèlent par exemple que les personnes interrogées décrivent leur situation en invoquant en premier lieu des difficultés affectives passées ou actuelles plutôt que des problèmes matériels et que les « pauvres » ne se reconnaissent pas dans les étiquettes qui leur sont accolées par bon nombre de leurs concitoyens et même plusieurs intervenants sociaux chargés de les assister.

À partir de l'analyse des trajectoires individuelles et du vécu des exclus, des auteurs français qui travaillent dans cette perspective ont voulu documenter les processus de stigmatisation (Paugam, 1993) et d'intériorisation d'identités négatives (de Gaulejac et Léonetti, 1992) que subissent les personnes pauvres (voir la synthèse de Debordeaux, 1994). Les politiques publiques participent directement à ces processus en établissant par exemple une série de formalités et de contrôles qui conduisent les exclus à faire l'apprentissage de leur disqualification.

Paugam (1997) note qu'il existe dans chaque pays un rapport social spécifique à la pauvreté qui influence les interventions publiques. Les mécanismes de traitement de la

pauvreté instaurés par l'État renforcent à leur tour certaines perceptions de la pauvreté. En Europe, il est possible d'identifier trois types de représentation de la pauvreté : la pauvreté intégrée, la pauvreté marginale et la pauvreté disqualifiante. Dans les sociétés méditerranéennes, la pauvreté est associée à la condition sociale d'une large couche de la population qui n'a pas accès à une véritable couverture sociale. Puisque les pauvres y forment un groupe social étendu plutôt qu'un groupe restreint, ils ne sont pas l'objet d'une stigmatisation importante. C'est pourquoi on parle d'une pauvreté intégrée. Dans les pays scandinaves, la pauvreté occupe peu d'espace dans le débat social, largement dominé par la question des inégalités entre les travailleurs. La pauvreté est donc perçue comme un phénomène marginal. Les personnes considérées « pauvres » par la société sont relativement peu nombreuses, mais très stigmatisées et assimilées à des cas sociaux. En France et en Grande-Bretagne, où le marché du travail s'est considérablement dégradé, une proportion croissante d'individus s'en remettent aux prestations sociales pour subsister et sont relégués à un statut d'assistés et d'inactifs. Ils constituent en quelque sorte une frange de citoyens « disqualifiés ».

## 1.2 Les déterminants des politiques d'aide sociale

Cette deuxième section est consacrée à l'étude de travaux de spécialistes des politiques sociales et de chercheurs en analyse de politiques publiques qui permettent d'éclairer la dynamique de production des politiques d'assistance sociale. À partir de ces recherches, il est possible d'identifier une liste de facteurs déterminants, soit le niveau d'industrialisation, les intérêts des individus ou des classes sociales, la culture, les institutions, les idées, la recherche scientifique et les attitudes à l'égard des bénéficiaires de l'aide sociale. Nous présenterons les approches théoriques qui mettent en évidence l'un ou l'autre de ces facteurs-clés.

### 1.2.1 Le niveau d'industrialisation

Selon la thèse de l'industrialisme, l'industrialisation rend à la fois nécessaire et possible l'intervention de l'État dans le domaine social. D'une part, les changements technologiques et l'urbanisation ont provoqué l'éclatement des structures socio-économiques traditionnelles, portant ainsi atteinte à la capacité des familles et des communautés de venir en aide aux personnes dans le besoin (malades, personnes âgées, etc.). L'avènement du travail salarié, par exemple, a engendré plusieurs bouleversements sociaux. D'autre part, l'efficacité accrue des nouveaux modes de production a créé un surplus économique qui a permis à l'État de mettre en

place des mesures visant à atténuer les impacts sociaux de la révolution industrielle (Wilensky et Lebeaux, 1965 ; Wilensky, 1975). Selon Wilensky (2002), la thèse de l'industrialisme, qu'il a largement contribué à développer dans les années 1960, tient encore la route. Au cours des dernières décennies, les pays développés ont tous été contraints de bonifier leurs programmes sociaux pour parer aux conséquences du développement économique. Confrontées à un important besoin de main-d'œuvre, les sociétés occidentales ont favorisé pendant les années 1960 et 1970 l'entrée des femmes sur le marché du travail, ce qui a provoqué une chute marquée de la natalité et entraîné, par conséquent, un important vieillissement de la population au cours des décennies suivantes. Les États ont dû s'adapter à ces nouvelles réalités socio-économiques. Wilensky juge qu'en dépit de diverses spécificités économiques, politiques et idéologiques, la convergence des pays développés est frappante, la plupart d'entre eux ayant adopté des programmes d'assurance-santé et de sécurité sociale somme toute comparables.

Pour expliquer les divergences qui subsistent parmi les pays industrialisés, Wilensky (2002) a enrichi sa théorie à la lumière des travaux de Flora et Alber (1981). Ces deux auteurs estiment que l'évolution de l'État-providence résulte à la fois du processus d'industrialisation et du processus de démocratisation qu'ont connu les sociétés occidentales au cours des deux derniers siècles. Ils ont étudié l'effet combiné du développement économique, du régime politique et de la mobilisation populaire dans 12 pays européens et ont découvert que les régimes monarchiques puissants (Allemagne, Autriche, Danemark) ont implanté des programmes d'assurances sociales plus tôt que les régimes parlementaires (France, Grande-Bretagne, Belgique, Pays-Bas). Wilensky en arrive à la conclusion que le développement de l'État-providence a été retardé dans les pays où la démocratie libérale s'est implantée en premier (Grande-Bretagne, États-Unis, Canada, France, Pays-Bas, Norvège). Cette forte imprégnation de la pensée libérale, qui valorise le libre marché et la propriété privée, se manifeste en outre par l'existence de partis politiques traditionnellement peu enclins à miser sur l'interventionnisme étatique. À l'opposé, les régimes monarchiques, souvent contestés par les mouvements ouvriers, n'étaient pas confrontés à une tradition libérale hostile à l'État, disposaient déjà d'importantes structures bureaucratiques et avaient tout intérêt à mettre en place des mesures sociales qui rehausseraient leur légitimité et apaiseraient la grogne d'un nombre grandissant de travailleurs séduits par les idéaux socialistes. L'avènement de partis de masse catholiques ou sociaux-démocrates dans certains pays retardataires (Norvège, Pays-Bas, Belgique, Italie) a cependant fait contrepoids à leur héritage libéral et permis un développement plus important de l'État-providence. Selon Wilensky, c'est d'ailleurs

essentiellement la force des partis de gauche et des partis catholiques qui expliquent aujourd'hui les divergences entre les pays ayant un niveau de développement économique comparable. Dans les pays où ces partis idéologiquement plus interventionnistes sont puissants, on observe l'émergence d'arrangements corporatistes se traduisant par une augmentation des dépenses sociales. À long terme, l'impact des idéologies serait toutefois relativement peu important, tous les pays industrialisés développant inéluctablement des mesures de protection sociale similaires en réponse aux impératifs engendrés par le progrès économique (Wilensky, 2002 : chapitre 5).

Les facteurs économiques mis en évidence par ce courant théorique ont manifestement une influence sur la production des politiques publiques. La thèse de l'industrialisme est cependant critiquée en raison de l'importance démesurée qu'elle accorde à cette dimension. On l'accuse dépolitiser l'État-providence en négligeant l'étude des idéologies et des luttes de pouvoir et en proposant une vision déterministe de l'évolution des sociétés dans laquelle la production des politiques sociales s'effectue de façon impersonnelle en réaction à divers facteurs socio-économiques (Olsen, 2002 : 95-96).

### **1.2.2 Les intérêts des individus et des classes sociales**

Les courants théoriques présentés dans cette section diffèrent à plusieurs égards. La théorie des choix publics est défendue par les héritiers de John Locke et d'Adam Smith alors que le néo-marxisme, la théorie de la régulation et la théorie des ressources de pouvoir puisent à la pensée de Karl Marx. Toutes ces perspectives accordent cependant une importance centrale aux intérêts des individus, des groupes ou des classes sociales. Une analyse des intérêts des acteurs serait la clé pour étudier la dynamique de production des politiques.

#### **La théorie des choix publics**

Les penseurs à l'origine du *Public Choice* (Downs, 1957 ; Tullock, 1978 ; Niskanen, 1971) cherchent moins à expliquer l'évolution de l'État-providence qu'à révéler ses défaillances. Les partisans de ce courant théorique (voir par exemple Mueller, 1989 ; Greffe, 1997 ; Weimer et Vining, 1999) croient que la vie politique constitue un marché où producteurs et consommateurs de politiques publiques tentent de maximiser leurs intérêts personnels sans réellement se soucier de l'intérêt général. Postulant que les êtres humains sont rationnels et égoïstes, le *Public Choice* avance que les politiciens, les bureaucrates, les électeurs et les groupes de pression tentent de tirer personnellement profit des interventions publiques sans

s'inquiéter des coûts assumés par les autres membres de la collectivité. En matière de « choix publics », cette rationalité individuelle conduirait cependant à l'irrationalité collective. Soucieux d'accaparer le pouvoir et de le conserver, les politiciens s'emploient à satisfaire les demandes de groupes d'intérêt bien organisés même lorsqu'elles vont à l'encontre des vœux et des intérêts de la majorité silencieuse. Les élus tentent pour leur part de séduire les électeurs de la classe moyenne en adoptant des politiques de redistribution favorable à cet important segment de l'électorat. Quant aux bureaucrates, loin d'être de simples exécutants, ils sont devenus des acteurs tentant d'influencer les politiques gouvernementales et forment également des groupes de pression. Les fonctionnaires ont intérêt à voir augmenter les budgets de leur organisation et font pression en ce sens. Voilà pourquoi la bureaucratie, qui jouit d'un monopole et qui n'est pas soumise à la discipline du marché, participe à la croissance des dépenses étatiques et contribue à la production de biens et de services trop souvent inutiles, voire nuisibles (Grefe, 1997). La théorie des choix publics met donc en lumière les défaillances de l'État (inefficacité bureaucratique) et la difficulté de traduire les préférences individuelles en choix collectifs (en raison notamment de la tyrannie de la majorité, de la distorsion de la volonté populaire résultant des procédures de vote, du biais pro-producteurs des institutions politiques et de l'ignorance rationnelle des votants). Ses défenseurs espèrent prouver que l'intervention publique est inefficace et qu'il est préférable de miser sur les mécanismes de marché, lesquels permettraient davantage aux individus d'exprimer leurs préférences.

C'est à partir de telles analyses que les tenants du *Public Choice* expliquent l'expansion de l'État-providence. La création de programmes sociaux universels est comprise comme une conséquence de la volonté des acteurs politiques de s'attirer les faveurs des électeurs de la classe moyenne. Pour s'attirer les votes de la majorité, les élus promettent à l' « électeur médian » des programmes qui seront largement financés par les mieux nantis (Migué, 1999 : 152-158). En somme, l'essor des régimes de sécurité sociale résulte d'abord d'un froid calcul de rentabilité politique.

## Le néo-marxisme

D'après les théories développées pendant les années 1970 par différents auteurs néo-marxistes (Poulantzas, 1971 ; O'Connor, 1973 ; Offe, 1984), les politiques publiques adoptées dans un système capitaliste sont conçues de manière à favoriser les intérêts de la classe dominante. L'État-providence serait tout simplement nécessaire au maintien du système



capitaliste. O'Connor (1973 : 6) soutient que l'État s'acquitte de deux fonctions fondamentales. D'une part, il crée les conditions socio-économiques nécessaires à l'accumulation du capital (construction d'infrastructures, avantages fiscaux pour les entreprises, formation de la main-d'œuvre, etc.). D'autre part, l'État-providence veille au maintien de la paix sociale en créant des programmes sociaux qui calment les velléités de révolte des groupes dépossédés et rehaussent sa légitimité en donnant l'impression que les pouvoirs publics protègent les intérêts de toutes les classes sociales. Ces deux fonctions étant contradictoires, l'État se retrouve dans une situation intenable. Il lui est impossible de concéder divers privilèges aux classes possédantes pour leur permettre d'engranger des profits tout en finançant des mesures de protection sociale. La poursuite d'objectifs aussi irréconciliables plonge l'État dans une crise fiscale. Les penseurs néo-marxistes s'emploient donc à mettre en évidence les contradictions de l'État-providence. Le capitalisme, écrit Offe (1984 : 153) ne peut coexister avec l'État-providence, mais ne peut survivre sans lui.

Piven et Cloward (1971) soutiennent également que les programmes sociaux ont pour objectif de maintenir l'ordre social et de contrôler les pauvres. La mise en place de ces programmes vise à atténuer et à soulager les tensions sociales qui surviennent en période de turbulence économique. Les deux auteurs affirment par exemple que l'augmentation subite du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale destinée aux familles pauvres (AFDC) à partir de 1964 constitue une réponse des autorités aux désordres civils qui explosent au cours des années 1960 dans les ghettos noirs des grandes villes américaines, désordres dont l'origine réside dans la modernisation de l'agriculture dans les États du Sud qui a entraîné d'importants changements économiques dont les Noirs ont été les premières victimes. La libéralisation des mesures d'aide sociale est toutefois temporaire, comme l'indique encore une fois l'exemple de l'AFDC, un programme auquel de nouvelles restrictions ont été apportées dès 1967. À long terme, les programmes d'aide sociale demeurent dégradants et punitifs de façon à inciter les individus occupant des emplois pénibles et mal rémunérés à rester sur le marché du travail. Loin d'aider les pauvres, l'aide sociale remplit une fonction régulatrice qui permet la survie du capitalisme et le maintien des inégalités socio-économiques.

## La théorie de la régulation

Bien qu'elle fut élaborée en réaction à certaines analyses néo-marxistes, la théorie de la régulation s'inspire en partie des travaux de Marx dans sa manière d'envisager les rapports sociaux (Boyer, 2002 : 21 ; Boyer et Saillard, 2002 : 59). Selon les défenseurs de cette théorie,

l'État-providence résulte d'un compromis satisfaisant à la fois aux intérêts des industriels et des ouvriers. Il ne s'inscrit donc pas uniquement dans la logique du capital (Rosanvallon, 1981 : 52-53). Au cours des décennies qui ont suivi la crise des années 1930, patrons et employés acceptent la mise en place du modèle de développement « fordiste », qui repose sur un mode d'organisation du travail permettant une productivité accrue (le taylorisme) et sur divers mécanismes de redistribution de ces gains de productivité qui, comme l'enseigne alors le keynésianisme, soutiennent le pouvoir d'achat des travailleurs et assurent la croissance économique. Les travailleurs jouissent de meilleures conditions salariales alors que les propriétaires d'entreprises profitent de la création d'un vaste bassin de consommateurs ayant les moyens d'acheter leur production. Toutes les classes sociales bénéficient donc de l'avènement de la production et de la consommation de masse. Grâce aux programmes sociaux et aux législations sociales qu'il met en place, l'État-providence réalise ce compromis fordiste (Lipietz, 1996 : 24). Même s'il sont plus sympathiques aux réalisations de l'État-providence que la plupart des auteurs néo-marxistes, les partisans de la théorie de la régulation estiment néanmoins que celui-ci n'est pas viable. À long terme, les « rigidités » qui protègent les travailleurs (lois du travail, conventions collectives, dispositifs de protection sociale) nuisent à l'accumulation du capital, surtout dans un contexte marqué par la mondialisation des marchés et l'essoufflement des gains de productivité promis par le taylorisme (Lipietz, 1996 : 29 ; Rosanvallon, 1981 : 55).

## La théorie des ressources de pouvoirs

Korpi (1978 ; 1983 ; 1989) et Esping-Andersen (1985) ont contribué pendant les années 1980 à élaborer la théorie des « ressources de pouvoir » (*Power Resources Theory*). Ces deux chercheurs estiment que la structure et le niveau de développement des régimes de protection sociale varient en fonction du rapport de forces entre les classes sociales qui est propre à chaque pays. Cette théorie est fondée sur le modèle de l'acteur rationnel. Tant les patrons que les employés luttent pour faire la promotion de leurs intérêts. Les partis politiques et les groupes d'intérêts organisés sont voués à la défense des intérêts fondamentalement divergents de groupes qui n'occupent pas la même position dans la structure sociale (Korpi, 1989 : 312-313). L'idée centrale de cette approche est que la mobilisation politique des ouvriers permet de changer des règles de marché qui avantagent normalement les classes possédantes. Le titre d'un ouvrage d'Esping-Andersen (1985) résume bien la théorie des ressources de pouvoir : *Politics against Markets*. Dans une économie capitaliste, les ressources économiques, concentrées essentiellement entre les mains de la bourgeoisie, constituent le principal

instrument de pouvoir. L'avènement de la démocratie vient toutefois offrir à la classe ouvrière la possibilité de mettre à profit son importance numérique pour modifier en sa faveur l'équilibre des forces. En termes de « ressources de pouvoir », les ouvriers mettent donc à profit leurs ressources politiques pour faire contrepoids aux ressources économiques des patrons (Korpi, 1978 : 317). Selon les défenseurs de cette approche, les travailleurs salariés ont intérêt plus que tout autre groupe à lutter pour l'instauration d'un État-providence leur reconnaissant des droits sociaux. Les lois sociales adoptées par l'État modifient le fonctionnement du marché et, par conséquent, transforment le processus de distribution de la richesse (Korpi, 1989 : 312-313). Pour mesurer les ressources politiques de la classe ouvrière, les chercheurs recourent habituellement à des variables telles que le taux de syndicalisation de la main-d'œuvre, les suffrages obtenus par les partis de gauche, le nombre d'années où des partis de gauche ont fait partie du gouvernement, etc. Dans les pays où les syndicats et les partis sociaux-démocrates sont forts, on constate que les programmes sociaux tendent à offrir une couverture universelle et à être plus généreux (Korpi, 1989 ; Hicks et Misra, 1993). Contrairement aux auteurs néo-marxistes, les tenants de la théorie des ressources de pouvoir sont d'ardents défenseurs de l'État-providence, en particulier du modèle social-démocrate que l'on retrouve dans les pays scandinaves (voir la typologie présentée à la section 1.1.1).

Au cours des années 1990, Esping-Andersen (1999 : 44-46) se propose d'examiner le processus d'institutionnalisation des régimes de protection sociale. Il juge que la capacité de l'État-providence à s'assurer la loyauté des classes moyennes (par le biais de programmes sociaux universels et des emplois du secteur public) influence grandement son évolution. En d'autres termes, l'État-providence contribue lui-même à créer une dynamique qui va le renforcer (modèle social-démocrate et modèle conservateur) ou limiter son expansion (modèle libéral). Korpi et Palme (1998 : 663) avancent également que l'existence de programmes sociaux universels et généreux favorise le maintien d'une coalition entre la classe ouvrière et la classe moyenne qui supporte les politiques de l'État-providence. À l'inverse, les programmes de sécurité minimale (c'est-à-dire les programmes offrant des prestations nettement plus basses) entraînent une division entre les petits salariés et les classes moyennes, ces dernières étant amenées à se tourner vers des solutions privées. Les citoyens plus aisés se détournent des programmes publics parce qu'ils offrent une protection qui ne correspond pas à leur niveau de vie et sont peu enclins à défendre ces programmes qui ne bénéficient qu'aux groupes moins favorisés. Puisqu'ils ne suscitent pas un vaste soutien populaire, les programmes de sécurité minimale sont beaucoup plus susceptibles d'être victimes de compressions

budgétaires. Korpi et Palme (2003 : 434-435) montrent qu'entre 1975 et 1995, les politiques de réduction des dépenses les plus drastiques ont été adoptées dans les pays tels que la Grande-Bretagne, l'Irlande et la Nouvelle-Zélande, qui sont dotés de mécanismes de protection sociale de type « sécurité minimale ciblée ».

Pour leur part, Huber et Stephens (2001 : 315-317) ont enrichi la théorie des ressources de pouvoir par une analyse du rôle du mouvement féministe dans le développement de l'État-providence. Dans les années 1960, plusieurs pays occidentaux doivent faire face à un besoin criant de main-d'œuvre. Alors que plusieurs gouvernements choisissent de pallier à ce problème par l'immigration, on opte plutôt dans les pays scandinaves pour l'entrée massive des femmes sur le marché du travail. Cette évolution favorise la mobilisation des femmes, qui deviennent ainsi de plus en plus présentes dans les partis politiques et les syndicats et qui réclament des interventions publiques en faveur de l'égalité des sexes et de la conciliation travail-famille. Devenu une force politique, le mouvement des femmes souhaite une plus grande reconnaissance de leur contribution sociale et appuie l'étatisation des soins destinés aux enfants, aux malades et aux personnes âgés. Le développement des services sociaux offre en retour aux femmes de nombreux emplois, ce qui leur permet d'accroître davantage leur poids politique et de promouvoir leurs revendications. Ce phénomène s'est également produit en Amérique du Nord et en Europe de l'Ouest, mais il n'a pas eu la même ampleur.

Haddow (1993) a étudié l'évolution du régime canadien d'assistance sociale entre 1958 et 1978 à partir d'une grille d'analyse inspirée des travaux d'Esping-Andersen. Afin de réaliser l'objectif fondamental du mouvement ouvrier, soit protéger les travailleurs contre le libre marché, les partis de gauche voués à la défense des intérêts de la classe ouvrière militent en faveur de mécanismes de protection sociale le plus étendus possible. Dans les pays où ces partis sont puissants, les programmes d'assurance sociale et les programmes universels sont très développés de sorte que le rôle des programmes d'assistance sociale est réduit au minimum. À l'inverse, moins la classe ouvrière d'un pays est mobilisée et politisée, plus les programmes ciblés d'aide de dernier recours sont susceptibles d'y être importants. Le taux d'assistance sociale est ainsi sensiblement plus élevé dans les États-providence libéraux que dans les États-providence sociaux-démocrates ou corporatistes. Le Canada, rappelle Haddow, est un État-providence de type libéral. Les dépenses d'assistance sociale représentent une proportion relativement élevée de l'ensemble de ses dépenses de sécurité sociale. On constate par ailleurs que le mouvement ouvrier est plus faible au Canada que dans plusieurs pays

européens. Sur la scène fédérale, aucun parti aux orientations sociales-démocrates n'est parvenu à former le gouvernement. Cet héritage libéral pèse lourd lors du processus d'élaboration des politiques selon Haddow. Il permet d'abord d'expliquer pourquoi les syndicats et les politiciens de gauche ne s'impliquent pas directement dans les réformes de l'assistance sociale adoptées au Canada pendant la période étudiée. La vaste majorité des citoyens et même des travailleurs syndiqués se préoccupent peu des enjeux concernant l'aide sociale, leurs intérêts n'étant pas en jeu. Syndicalistes et élus se sentent beaucoup plus concernés par les débats portant sur les programmes universels et les programmes d'assurance sociale, qui attirent l'attention de segments beaucoup plus larges de la population. En revanche, les bureaucrates sont à l'avant-scène lors de ces réformes. Les organisations qui administrent les mesures d'assistance sociale acquièrent une grande influence dans un régime libéral de protection sociale tel que celui du Canada en raison de l'importance du budget qu'elles administrent. Haddow soutient que les décideurs politiques acceptent à l'époque de s'engager dans une réforme uniquement parce qu'il existe un vaste consensus parmi les fonctionnaires. Enfin, l'environnement libéral dans lequel évoluent les acteurs participant à la formulation des politiques d'aide sociale incitent ceux-ci à conserver une attitude pragmatique. En dépit de leurs orientations progressistes, les acteurs qui plaident alors en faveur d'un renouvellement des programmes d'assistance sociale ne songent pas à remettre en question les fondements de l'État-providence canadien. Face au défi immense que représente la lutte à la pauvreté au Canada, une bonification du régime d'assistance sociale leur apparaît être une alternative plus réaliste pour venir immédiatement en aide aux personnes dans le besoin qu'un projet visant à implanter des programmes d'assurance sociale et des programmes universels à l'européenne.

Nul ne songerait à affirmer que les membres d'une société participent aux débats publics en faisant totalement abstraction de leurs intérêts personnels. Est-ce à dire que l'essence de la vie politique se résume à une lutte de pouvoir mettant en scène des individus, des groupes ou des classes sociales aux intérêts opposés ? Différentes études ont tenté de déterminer dans quelle mesure les attitudes des citoyens à l'égard des politiques de redistribution s'expliquent par leurs intérêts. Il s'agit en général de voir s'il est possible de prédire les préférences redistributives des individus à partir de leur statut socio-économique (déterminé à partir d'indicateurs tels que le revenu, l'occupation et la classe sociale subjective à laquelle s'identifient les répondants). On veut notamment vérifier si les attitudes des répondants sont influencées par l'éventualité de bénéficier ou non des interventions gouvernementales. S'il est vrai que les groupes sociaux moins favorisés tendent à être plus favorables aux politiques de

redistribution que l'ensemble de leurs concitoyens (Funk, 2000 ; Linos et West, 2003), on ne peut pas pour autant conclure à une division très nette entre les classes sociales (Groskind, 1994 ; Gelissen, 2000 ; Bowles et Gintis, 2000). D'autres travaux suggèrent que les croyances des individus concernant les causes de la pauvreté (Fong, 2001) et les facteurs de mobilité sociale (Luo, 1998) constituent de meilleurs prédicteurs de leurs attitudes en matière de redistribution de la richesse. Les répondants qui jugent que les pauvres sont les premiers responsables de leur situation sont moins enclins à appuyer des programmes de redistribution que les répondants qui invoquent des facteurs structurels pour expliquer le phénomène de la pauvreté ou des inégalités sociales. De nombreux citoyens expriment ainsi des préférences à priori contraires à leurs intérêts, mais conformes à leurs croyances et à leurs valeurs (Funk, 2000). Il nous semble donc réducteur de concevoir les débats politiques comme la simple manifestation de conflits opposant des acteurs aux intérêts divergents.

### 1.2.3 La culture

D'après les culturalistes, les régimes de protection sociale reflètent les valeurs, les croyances ou les opinions des citoyens de chaque nation. Les partisans de cette perspective font généralement appel à de nombreux faits historiques pour expliquer l'origine des valeurs culturelles propres à une société. Ils considèrent qu'il faut reculer dans le temps pour comprendre la « vision du monde » d'un peuple (Levine, 1988 : 2). Par exemple, Hartz (1955), Horowitz (1968) et Lipset (1990) soutiennent que les différences de mentalité entre le Canada et les États-Unis sont attribuables aux circonstances dans lesquelles ces deux pays sont nés. On oublie souvent, écrit Lipset (1990 : 1), que deux nations ont été enfantées par la révolution américaine. « Les États-Unis sont le pays de la révolution, le Canada est celui de la contre-révolution ». Les Américains ont fondé un pays parce qu'ils rejetaient la domination coloniale et l'État monarchique anglais en invoquant les idéaux libéraux du XVIII<sup>e</sup> siècle. La société américaine est donc profondément imprégnée par cette pensée libérale individualiste et hostile à l'État. Les valeurs *tory* n'ont jamais pris racine dans ce pays. Plus au Nord, les loyalistes (qui ont fui les États-Unis) et les Canadiens d'origine française ont choisi de demeurer fidèles à la couronne anglaise. Les Canadiens ont donc été plus influencés par les valeurs conservatrices héritées du Moyen Âge anglais. L'idéologie *tory* valorise la hiérarchie, l'autorité, le pouvoir de l'État monarchique et conçoit la société comme un tout organique, ce qui l'amène à prioriser la collectivité et la communauté plutôt que l'individu. Cet héritage conservateur de même que les liens que le Canada entretenait avec la Grande-Bretagne, un pays où les travaillistes ont fait

pendant longtemps la promotion des valeurs sociales-démocrates, expliqueraient pourquoi les Canadiens sont moins méfiants à l'endroit de l'État et plus favorables aux solutions collectives que le sont leurs voisins du Sud (Guillaume, 2000 : 161). L'argument voulant que le conservatisme prépare le terrain pour la social-démocratie est aussi utilisé dans le cas de la Suède (Olsen, 2002 : 112) et de l'Allemagne (Rimlinger, 1971, cité par Weir *et al.*, 1988 : 11), deux pays où on retrouvait jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle une monarchie très puissante et un État paternaliste.

Depuis les célèbres travaux de Weber sur les relations entre l'éthique protestante et le capitalisme, des facteurs religieux sont souvent invoqués pour rendre compte des spécificités nationales. Par exemple, Laczko (1998 : 335-336) suggère que l'héritage catholique du Québec explique pourquoi l'État-providence québécois présente certains éléments propres au modèle conservateur européen décrit par Esping-Andersen. Dôle (1996) estime pour sa part que la réticence des États-Unis à mettre en place des programmes sociaux pour venir en aide aux pauvres jugés « non méritants » constitue un des « vestiges du puritanisme » (sur l'impact des sectes protestantes voir aussi Lipset, 1996 : chapitre 2).

Depuis le milieu des années 1980, les informations recueillies dans le cadre de l'*International Social Survey Programme* (ISSP) offrent aux chercheurs la possibilité de comparer les attitudes et les valeurs des citoyens de plusieurs nations sur différents thèmes. Le sondage effectué en 1992 a été consacré aux inégalités sociales. Des résidents de dix-huit pays ont participé à l'enquête. Les questions faisaient notamment ressortir les perceptions des répondants quant à l'ampleur des inégalités sociales et leur niveau de tolérance face à aux différences de revenu. Les personnes interrogées étaient également amenées à préciser dans quelle mesure elles estimaient que le rôle de favoriser la redistribution de la richesse et l'égalité des chances incombe à l'État. À partir des données de l'ISSP, Laczko (1998 : 334) note le « rôle capital du pays de résidence comme facteur déterminant les opinions sur les inégalités sociales et l'intervention étatique visant à les réduire ». Svallfors (1997 : 295), qui a aussi analysé les résultats de ce sondage, souligne les différences de point de vue entre les résidents de pays ayant des régimes de protection sociale distincts. Les habitants de la Suède et de la Norvège (États-providence sociaux-démocrates) appuient massivement l'interventionnisme et accordent beaucoup d'importance à l'égalitarisme, comme en témoigne leur difficulté à accepter de fortes différences de revenu. En Allemagne et en Autriche (États-providence conservateurs), les personnes sondées sont favorables à l'intervention étatique, mais ne valorisent pas autant

l'égalitarisme que leurs voisins scandinaves. À l'inverse, les répondants de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande (États-providence radicaux) se révèlent faiblement interventionnistes, mais très égalitaristes. Enfin, les citoyens du Canada et des États-Unis (État-providence libéraux) sont réticents à soutenir l'intervention de l'État et affichent un faible niveau d'égalitarisme<sup>9</sup>.

Ces travaux attestent de l'existence d'importantes différences culturelles observables d'un pays à l'autre. Faut-il y voir l'héritage d'un ensemble de forces et d'événements historiques ayant forgé le caractère et les mentalités de chacun des peuples étudiés, comme le suggèrent les défenseurs de la perspective culturaliste ? Plusieurs partisans de la théorie des ressources de pouvoir et du néo-institutionnalisme nuanceraient sans doute cette interprétation en faisant valoir que ce sont les caractéristiques des régimes d'État-providence qui expliquent pour une large part les attitudes des citoyens et non l'inverse. C'est d'ailleurs l'hypothèse que Svallfors (1997) a tenté de vérifier. Pour ces chercheurs, les programmes sociaux universels, qui sont plus développés dans les États-providence sociaux-démocrates que dans les autres régimes, génèrent une plus grande solidarité entre les classes sociales et jouissent d'un plus grand appui populaire que les programmes ciblés (Esping-Andersen, 1999 ; Korpi et Palme, 1998 ; 2003 ; Rothstein, 2000). S'il est difficile de trancher la question, c'est fort probablement parce que la relation entre la variable « culture » et la variable « régime d'État-providence » est dialectique, c'est-à-dire que ces deux variables s'influencent mutuellement.

#### **1.2.4 Les institutions**

Tout comme la théorie des ressources de pouvoir, le néo-institutionnalisme occupe une place très importante dans l'étude des politiques sociales. Les défenseurs de ce courant théorique considèrent que les préférences des acteurs politiques et le processus de prise de décision sont largement influencés par les institutions politiques et les structures étatiques d'une société (Skocpol, 1985 ; March et Olsen, 1989 ; P. Pierson, 1995 ; Immergut, 1998).

La littérature néo-institutionnaliste souligne que la dispersion du pouvoir au sein des institutions politiques constitue un facteur de statu quo étant donné qu'un très grand nombre de joueurs ont la possibilité d'opposer à toutes fins pratiques leur veto et de bloquer les changements qui ne les satisfont pas. La comparaison entre le système parlementaire du Canada et le système présidentiel américain illustre bien l'impact d'une telle fragmentation du

---

<sup>9</sup> Svallfors apporte quelques nuances au sujet des attitudes des Suédois, un peu moins enclins à soutenir l'interventionnisme que les Norvégiens, et des Canadiens, qui s'avèrent relativement égalitaristes.



pouvoir. D'après Boase (1996, citée par Olsen, 2002), la stricte division des pouvoirs exécutif et législatif et le système de poids et contrepoids que l'on retrouve aux États-Unis ont contribué à bloquer la mise sur pied d'un régime public d'assurance-maladie, un projet recueillant pourtant un fort appui populaire chez nos voisins du Sud. La fragmentation du pouvoir et la faiblesse de l'État fédéral ont permis à de puissantes associations médicales et à l'industrie de l'assurance de faire obstacle à l'instauration d'un système de santé public. Plus au Nord, la concentration des pouvoirs exécutif et législatif entre les mains du gouvernement a facilité l'adoption des principales législations qui ont jalonné l'édification du système de santé canadien (voir aussi P. Pierson, 1994 : 33 ; Maioni, 1998 ; 153-165). Weir *et al.* (1988) et Steinmo (1994) affirment que, de façon générale, les institutions américaines ont nui à l'implantation d'un État-providence à l'europpéenne.

Birchfield et Crepaz (1998) ont jugé nécessaire de raffiner la recherche sur la dispersion du pouvoir et sur les vetos en distinguant deux types de veto. Les systèmes politiques où certaines institutions font contrepoids au pouvoir d'autres institutions encouragent les vetos compétitifs parce que les acteurs impliqués dans la prise de décision en matière de politiques publiques ne sont pas incités à collaborer. Le fédéralisme, le bicaméralisme et le présidentielisme favorisent cette dynamique et tendent effectivement vers l'immobilisme. En revanche, les systèmes politiques contraignant les acteurs à s'affronter à l'intérieur d'une même institution ne permettent que des vetos collectifs et placent les acteurs clés dans une dynamique où ils doivent assumer collectivement la responsabilité de leurs décisions et négocier des compromis, ce qui signifie qu'il est possible de dépasser le statu quo. Après avoir étudié les structures constitutionnelles des pays industrialisés, Birchfield et Crepaz en sont venus à identifier deux modèles de régimes démocratiques : le modèle de la démocratie consensuelle et le modèle de la démocratie majoritaire. Le mode de scrutin proportionnel, le multipartisme, le pouvoir exécutif confié à des gouvernements de coalition et les arrangements corporatistes figurent parmi les caractéristiques des démocraties consensuelles (Pays-Bas, Finlande, Danemark, Suisse). À l'inverse, le mode de scrutin uninominal, le bipartisme, l'élection de gouvernements formés par un seul parti politique et la forte influence des groupes d'intérêts particuliers sont typiques des démocraties majoritaires (États-Unis, Canada, Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande). Birchfield et Crepaz soutiennent que les élections proportionnelles conduisent à l'élection de gouvernement de coalition plus représentatifs des différentes tendances que l'on retrouve dans la société. Ce mode de scrutin permet aux représentants des citoyens moins favorisés d'accéder au processus politique. Selon les deux auteurs, les

inégalités de revenus sont par conséquent moins importantes dans les démocraties consensuelles, où l'ensemble des groupes sociaux sont représentés au parlement, que dans les démocraties majoritaires, où la distorsion du vote est défavorable aux citoyens les plus pauvres, qui n'ont pas le poids politique pour obtenir des politiques plus généreuses. Des données recueillies dans 18 pays de l'ODCE permettent aux deux chercheurs d'appuyer leur thèse (voir aussi Crepaz et Moser, 2004).

P. Pierson (1995) s'est intéressé à l'impact du fédéralisme sur le développement des politiques sociales. Il note par exemple que, dans certains cas, l'existence de multiples juridictions en compétition les unes avec les autres crée un contexte favorable aux groupes qui s'opposent à l'introduction de mesures sociales. En menaçant de s'établir dans les juridictions où le fardeau fiscal est le plus bas, entreprises et particuliers peuvent inciter des gouvernements à renoncer à des politiques sociales coûteuses qu'ils n'auraient pas les moyens de financer, ce qui provoque une course au « plus petit dénominateur commun ». Cette situation serait observable aux États-Unis. Les fédérations ayant introduit diverses formules de péréquation (Canada, Allemagne, Australie) sont moins susceptibles d'expérimenter une telle forme de compétition horizontale (P. Pierson, 1995 : 466 ; voir aussi Myles, 1996 : 128-131). Par ailleurs, lorsque certains programmes sociaux sont populaires ou lorsque deux paliers de gouvernement sont en lutte pour accroître leur légitimité politique, on assiste parfois à une compétition entre l'État fédéral et l'une des unités constituantes en vue du contrôle des interventions dans le domaine social. Selon P. Pierson (1995 : 456), les incessants conflits entre Ottawa et Québec fournissent un exemple d'une telle dynamique de *competitive state-building*, qui risque de se traduire par une augmentation des dépenses sociales ou par le maintien de programmes qui seraient autrement abolis.

D'après Bernier (2003 : chapitre 4), cette compétition entre les gouvernements fédéral et provincial explique pourquoi le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) a été épargné par les compressions budgétaires jusqu'au début des années 1990 en dépit du contexte économique difficile de la décennie 1980 et de l'impopularité des programmes d'aide sociale. Depuis sa création en 1966, Ottawa considérait le RAPC comme un instrument d'intégration nationale. En subventionnant les gouvernements provinciaux et en établissant des normes nationales visant à offrir des programmes comparables à tous les Canadiens sans égard à leur province de résidence, le gouvernement fédéral pouvait légitimer son intervention dans le secteur de la sécurité du revenu. Ottawa renonce cependant à cette stratégie au cours des

années 1990, ce qui entraînera l'abolition du RAPC, la disparition de certaines normes nationales et une réduction substantielle du financement fédéral.

Les néo-institutionnalistes ne se concentrent pas uniquement sur l'étude des institutions politiques. Les caractéristiques des régimes de protection sociale auraient aussi un impact sur le processus de production des politiques sociales dans la mesure où elles contribueraient à façonner l'attitude des citoyens à l'égard de l'État-providence. Cette thèse, défendue par les partisans de la théorie des ressources de pouvoir (Esping-Andersen, 1999 ; Korpi et Palme, 1998 ; 2003), est aussi développée par plusieurs tenants du néo-institutionnalisme. Rothstein (2000) avance que l'opinion publique appuie davantage les programmes universels que les programmes ciblés parce que ces derniers ne sont pas perçus comme étant justes et équitables. Cet auteur considère que les citoyens soutiennent les programmes gouvernementaux lorsque ceux-ci remplissent trois conditions : les objectifs du programmes doivent être justes (justice substantive), les programmes doivent être administrés de façon équitable (justice procédurale) et le financement des programmes doit être jugé équitable (juste distribution des coûts). Contrairement aux programmes universels, les programmes ciblés ne satisfont pas à ces critères. Les programmes universels visent à assurer des conditions de vie décentes à l'ensemble de la population alors que les programmes ciblés sont conçus pour régler les problèmes de certains groupes sociaux, qui sont dès lors victimes de marginalisation et de stigmatisation. La population en vient à penser que les individus composant ces groupes marginaux sont fautifs, que les bénéfices qu'ils reçoivent sont illégitimes et que les programmes qui leur sont destinés sont « substantivement » injustes. En ce qui concerne le critère de la justice procédurale, les programmes ciblés donnent largement l'impression d'être arbitraires et d'encourager la fraude. Au lieu de verser simplement des allocations uniformes à tous les citoyens, les fonctionnaires chargés d'administrer les programmes ciblés ont le mandat de déterminer quelles sont les personnes ayant droit à l'aide de l'État et quelle somme doit leur être versée. Les « bureaucrates de terrain » disposent ainsi d'un important pouvoir discrétionnaire, ce qui comporte des risques d'abus, et les citoyens peuvent être tentés de leur fournir de fausses informations sur leur situation afin d'obtenir une prestation. Enfin, le public tend à penser que le fardeau du financement des programmes ciblés est injustement réparti. La majorité des citoyens contribuent à payer la facture des programmes universels, dont l'ensemble de la population bénéficie. Dans le cas des programmes ciblés, la majorité des contribuables assument les coûts d'une aide gouvernementale qui ne leur est pas destinée et qui est dirigée vers un segment de la population qui n'a pas pris part à son financement. Cette situation peut

expliquer le ressentiment d'une partie de l'opinion publique à l'égard de ces programmes. Pour appuyer sa théorie, Rothstein présente les résultats de sondages réalisés en Suède qui indiquent que les programmes ciblés tels que l'assistance sociale n'ont pas la faveur du public alors que les programmes universels (santé, éducation, aide aux personnes âgées) jouissent d'une grande popularité.

Swank (2001) soutient que les configurations institutionnelles (institutions politiques et caractéristiques des régimes de protection sociale) pèsent lourd dans le processus de restructuration des États-providence. D'après cet auteur, les États-providence libéraux qu'on retrouve dans les pays anglo-saxons sont les plus susceptibles d'adopter des réformes néolibérales importantes en réponse aux contraintes imposées par la mondialisation des marchés et l'augmentation de leur dette intérieure. Les institutions influencent la force des groupes opposés aux mesures de désengagement et influencent les valeurs de la population. D'une part, les traits institutionnels qui permettent la coopération, les compromis et la réciprocité (corporatisme, système politique favorisant les gouvernements de coalition, autorité centralisée) permettent aux acteurs qui défendent l'État-providence de faire entendre leur voix et d'avoir plus d'influence. D'autre part, les programmes sociaux universels jouissent généralement d'un vaste appui populaire et favorisent la solidarité entre les classes sociales. Les États-providence sociaux-démocrates et corporatistes présentent plusieurs de ces caractéristiques et mettent en place des mesures de restrictions moins draconiennes pour faire face aux conséquences des transformations socio-économiques observées au cours des dernières décennies. En revanche, dans l'ensemble, les pays anglo-saxons sont peu enclins à pratiquer la concertation tripartite (État-syndicats-patronat) en vue d'en arriver à des pactes sociaux, sont dotés de systèmes politiques tendant vers l'élection de gouvernements formés par un seul parti et d'institutions fédérales qui dispersent l'autorité politique et ont mis en place des régimes de protection sociale davantage fondés sur le principe de l'aide ciblée accordée sous condition de ressources (*means-test*) que sur le principe de l'universalité. Ces pays offrent donc un environnement nettement plus propice aux réformes dites néolibérales. Selon Swank (2001 : 233), les compressions budgétaires risquent d'être plus sévères au Canada et aux États-Unis qu'en Grande-Bretagne (où l'autorité est très centralisée) et en Australie (où on observe certaines formes de corporatisme).

King (1992 ; 1995 ; 1999) a étudié les réformes américaines et britanniques de l'aide sociale survenues au cours des années 1980 et 1990 à partir d'une perspective néo-

institutionnaliste. Il considère donc que l'héritage institutionnel et politique d'un pays forme le cadre dans lequel se déroulent les débats d'idées. Les programmes d'aide sociale conçus aux États-Unis à l'époque du *New Deal* et de la Grande Société traduisent une logique d'assistance plutôt qu'une logique d'assurance. Les bénéficiaires ne contribuent pas à leur financement et l'aide est accordée sous condition de ressources. La situation diffère outre-Atlantique. Dans la période d'après-guerre, au moment où plusieurs recommandations du rapport Beveridge ont été mises en application, le Royaume-Uni a beaucoup moins eu recours à de telles mesures d'assistance ciblées, l'objectif étant de créer un État-providence universel (King, 1992 : 221-224). King (1995 : 241-242) note que, même si les idées de la Nouvelle Droite ont pénétré les deux pays, elles n'ont pas eu le même impact sur les réformes adoptées à la fin des années 1980. La dichotomie observée aux États-Unis entre les bénéficiaires qui contribuent au financement des programmes sociaux et les bénéficiaires qui ne contribuent pas a été renforcée. Les assistés sociaux ont toujours subi différentes formes de stigmatisation et cette tendance s'est accentuée par l'implantation de programmes de *workfare* punitifs. En Grande-Bretagne, où cette dichotomie est traditionnellement moins stricte, on a plutôt mis l'accent sur des programmes de formation destinés à l'ensemble des chômeurs.

Les auteurs néo-institutionnalistes mettent l'accent sur la « puissante inertie » qui caractérise le processus de production des politiques publiques. « Une fois établis, affirment Pierson et Skocpol (2000 : 10), les patterns de mobilisation politique, les règles du jeu institutionnelles et même la façon dont les citoyens perçoivent le monde politique sont susceptibles de générer une dynamique qui se renforce d'elle-même ». On parle de *path dependence* pour décrire ce phénomène (P. Pierson, 2000). L'évolution des régimes de protection sociale serait marquée par la continuité parce que l'auto-renforcement de nombreux processus politiques entraîne d'importantes résistances au changement. Selon P. Pierson (1994 : 47-50), ces rétroactions (*policy feedbacks*) expliquent pourquoi les programmes sociaux ont résisté aux efforts de Margaret Thatcher et de Ronald Reagan pour démanteler l'État-providence. Cet auteur souligne notamment que la création des politiques sociales va de pair avec l'apparition de nouveaux réseaux d'acteurs prêts à se mobiliser pour défendre les programmes menacés. Tant aux États-Unis qu'en Grande-Bretagne, des groupes d'intérêts ont fait pression sur les décideurs politiques, en les menaçant par exemple de sanctions électorales, pour qu'ils renoncent à leurs projets de réforme. Par ailleurs, revenir sur des décisions prises dans le passé implique parfois d'importants coûts. L'administration Reagan a été confrontée à cette réalité en voulant privatiser un système de retraite par répartition, dans lequel les

cotisations versées par les travailleurs servent immédiatement à financer les prestations des retraités actuels au lieu d'être placées dans un fond de retraite. La réforme proposée aurait entraîné le problème du double paiement, c'est-à-dire que, pendant un certain temps, les contribuables auraient été contraints de continuer à payer pour assurer un revenu aux personnes âgées tout en épargnant en vue de leur propre retraite. Le gouvernement Thatcher a été confronté au même problème (Bonoli, 2001 : 250). P. Pierson (1994 : 179-182) croit que de tels exemples permettent de comprendre comment l'État-providence est parvenu à sortir relativement indemne de la décennie de turbulence que furent les années 1980.

Le néo-institutionnalisme s'est imposé comme l'une des perspectives théoriques les plus importantes dans le champ de la recherche sur les politiques sociales (Béland, 2002 : 21 ; Jenson et Saint-Martin, 2002 : 22). Pourtant, malgré sa pertinence pour expliquer les phénomènes de continuité et pour mettre en évidence le poids du passé, ce courant théorique propose peu d'outils d'analyse pour expliquer le changement (Palier et Bonoli, 1999 : 399 ; Hermerijck et vanKersbergen, 1999 : 172). Le néo-institutionnalisme améliore notre compréhension des facteurs qui freinent, modulent ou structurent le changement, mais ne nous permet pas d'en étudier l'origine. Or, l'État-providence a connu des transformations significatives au cours des dernières décennies. Même s'il faut parfois un certain recul pour évaluer l'ampleur des changements apportés, les politiques sociales adoptées pendant cette période sont souvent fondées sur une nouvelle logique d'intervention (voir par exemple les travaux de Cox, 1998 ; Saint-Martin, 2002 ; Bernier, 2003). Une réorientation de l'action publique est particulièrement marquée dans les programmes destinés aux sans-emploi (Merrien, 2000b : 41). Les auteurs néo-institutionnalistes qui s'attardent à étudier les causes du changement doivent incorporer dans leurs travaux une analyse des débats d'idées inhérents au processus d'évolution des politiques (voir par exemple Hall, 1993 ; Merrien, 2000a).

### **1.2.5 Les idées**

Les approches théoriques présentées dans cette section nous rappellent que les politiques publiques sont avant tout faites d'idées. En démocratie, les défenseurs d'une idée doivent souvent convaincre le public et les décideurs politiques de l'existence de problèmes non résolus et tirer profit d'événements qui accroissent la crédibilité de leurs propositions. Différents auteurs ont développé des outils pour comprendre quels facteurs permettent à des idées nouvelles de s'imposer et d'influencer l'action publique.

## La théorie des courants multiples

Dans un ouvrage fréquemment cité dans le domaine de l'analyse de politiques, Kingdon (1995) tente de répondre à la question suivante : pourquoi certains projets en viennent-ils à être inscrits à l'agenda gouvernemental alors que d'autres sont ignorés ? En d'autres termes, qu'est-ce qui fait en sorte que, soudainement, le « temps d'une idée » soit venu ? La théorie élaborée par le chercheur américain fait ressortir l'ambiguïté inhérente au processus décisionnel. D'après Kingdon, les gouvernements sont des « anarchies organisées ». Les décisions politiques surgissent dans un contexte où on ne sait pas précisément qui sont les acteurs qui participent à la prise de décision, où les préférences des acteurs concernés ne sont ni claires ni constantes et où le partage des responsabilités entre les acteurs est caractérisé par un flou important. Loin d'être linéaire, le processus décisionnel s'apparente plutôt à un tourbillon. Kingdon propose de décomposer ce tourbillon en trois « courants », qui évoluent largement de façon indépendante : le courant des problèmes, le courant des solutions et le courant politique. En certaines circonstances, ces trois courants se croisent. On assiste alors à l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité », c'est-à-dire un contexte où les chances qu'une idée soit retenue par les décideurs politiques sont particulièrement élevées. Une telle fenêtre ne reste pas ouverte très longtemps. Les acteurs doivent donc rapidement saisir l'occasion qui s'offre à eux. La rencontre des courants n'est pas totalement aléatoire puisqu'elle peut être facilitée par des acteurs que Kingdon qualifie d'entrepreneurs de politiques publiques.

Cammissa (1998) et Weaver (2000) ont eu recours à la théorie de Kingdon (1995) pour expliquer la mise à l'agenda de l'importante réforme de l'aide sociale adoptée aux États-Unis en 1996. Malgré certaines divergences, Cammissa (1998 : 70-71) et Weaver (2000 : 103-105) présentent le courant des problèmes en expliquant que différents indicateurs statistiques (taux de pauvreté, taux de naissances hors mariage, etc.) et différentes évaluations de programmes ont contribué à donner l'impression que le système d'aide sociale était en crise. Dans le courant des solutions, Weaver (2000 : 107-123) identifie six approches : prévention et réhabilitation, incitations à travailler (*make work pay*), instauration de programmes sociaux universels (assurance-maladie, services à l'enfance), nouveau paternalisme (modifier des comportements « dysfonctionnels »), dissuasion (rendre l'aide sociale moins attrayante) et dévolution (plus de responsabilités confiées aux États). Cammissa (1998 : 71-74) mentionne sensiblement les mêmes alternatives. À l'origine, les démocrates affichent leur préférence pour les trois premières approches alors que les républicains optent pour les trois dernières.

On observe des différences entre les deux auteurs en ce qui concerne le courant politique. Cammisa (1998 : 74-76) prête davantage attention au processus d'adoption de la réforme de 1996 qu'à la mise à l'agenda de la question de l'aide sociale. Le président démocrate Bill Clinton avait promis lors de son élection de 1992 de modifier en profondeur le régime d'aide sociale des États-Unis. Son projet de réforme, inspiré par les idées de David Ellwood, prévoyait que le droit à l'aide sociale serait limité à une période de deux ans, délai après lequel les prestataires seraient contraints de travailler. En revanche, le leader démocrate promettait de bonifier considérablement l'aide aux travailleurs à faible revenu (assurance-maladie, supplément de revenu, services de garde, etc.) et les mesures de soutien aux personnes voulant quitter l'aide sociale (programme de préparation et de formation à l'emploi). Ces propositions auraient signifié des coûts additionnels majeurs. Depuis 1994, Clinton doit composer avec un Congrès à majorité républicaine, qui se montre favorable à un renforcement des obligations imposées aux assistés sociaux, mais hostile à toute hausse du budget consacré à l'aide sociale. Les deux camps sont si éloignés qu'une entente semble impossible. Une fenêtre d'opportunité s'ouvre cependant à l'été 1996 pour les partisans d'un système d'aide sociale plus coercitif et moins coûteux. L'élection présidentielle avance à grands pas alors que la grande réforme promise par Clinton se fait toujours attendre. Les républicains formulent une proposition de réforme en étant parfaitement conscients de plonger le président dans une position fort embarrassante. Même si le projet de loi républicain s'avère nettement plus conservateur que le plan qu'il défend depuis le début des années 1990, Clinton choisit de ne pas y opposer son veto de peur d'être poursuivi en campagne électorale par le spectre d'une promesse non tenue. Pour sa part, Weaver (2000 : 126-128) tente de montrer comment le dossier de l'aide sociale est devenu un enjeu pendant la décennie 1990. Il explique que le constat d'inefficacité du système d'aide sociale était presque unanime dans l'opinion publique et que Clinton en avait fait un thème majeur de sa campagne électorale de 1992 parce qu'il était familier avec ce dossier et parce que son projet initial de réforme du *welfare* cadrerait bien avec les autres éléments de sa plate-forme électorale.

L'issue du processus de réforme de l'aide sociale enclenché au début des années 1990 n'était pas aisément prévisible. Les idées de David Ellwood avaient toutes les chances de s'imposer au départ. En raison de changements dans le courant politique, des idées nettement néo-conservatrices ont finalement été retenues. La théorie des courants multiples a mis en lumière le fait que le contenu d'un projet de réforme dépend parfois d'une conjoncture politique



très précise. En élaborant une politique, les élus sont susceptibles de répondre aux impératifs politiques du moment.

### **La théorie de l' « équilibre ponctué »**

Baumgartner et Jones (2002) se sont également intéressés aux raisons pour lesquelles de nouvelles idées viennent influencer la formulation des politiques. Les deux auteurs avancent que l'évolution des politiques publiques est caractérisée par des périodes d'équilibre relativement longues (périodes de changements incrémentaux) ponctuées de brèves périodes critiques (périodes de changements majeurs). Une fois en place, les modes d'intervention publique tendent à se maintenir, notamment parce que les acteurs d'un sous-système de politiques, c'est-à-dire les acteurs prenant part au processus d'élaboration des politiques publiques dans un secteur particulier, développent une compréhension commune des enjeux auxquels ils sont confrontés. En temps normal, un sous-système jouit d'une certaine autonomie de sorte que ce sont les mêmes acteurs et les mêmes idées qui dominent. Lorsque l'attention des acteurs du macro-système politique (dirigeants politiques, médias, opinion publique) se dirige vers un sous-système, l'équilibre de ce dernier risque d'être ébranlé par diverses pressions externes et par l'arrivée de nouveaux acteurs et de nouvelles idées. Une autre conception de l'intervention publique est alors susceptible d'émerger et de s'installer à son tour pour une longue période (True, Jones et Baumgartner, 1999). En matière de politiques sociales, la théorie de l'équilibre ponctué a été testée par True (1999), un chercheur qui a étudié l'évolution de deux programmes américains de « sécurité sociale » (programmes destinés aux personnes âgées) entre 1940 et 1998. Des périodes de stabilité entrecoupées de changements majeurs sont effectivement observables.

### **L'approche cognitive**

Les défenseurs de l'approche cognitive soutiennent que les idées, les croyances, les valeurs et les représentations sociales contribuent à expliquer le comportement des acteurs. Ces chercheurs tentent de mettre en évidence l'effet indépendant des idées et de l'apprentissage en tant que facteurs de changement (pour une présentation de ce courant, voir notamment Surel, 2000 ; Sabatier et Schlager, 2000).

Après avoir étudié l'évolution des politiques sociales en Suède et en Grande-Bretagne, Hecló (1974) est le premier à proposer que la production des politiques soit conceptualisée comme une forme d'apprentissage collectif. Les acteurs politiques ne sont pas préoccupés que

par le pouvoir. Ils cherchent à tirer des leçons des conséquences des politiques adoptées dans le passé et à prendre des décisions viables dans un contexte d'incertitude :

Politics finds its source not only in power but also in uncertainty – men collectively wondering what to do. Finding feasible course of action includes, but is more than, locating which way the vectors of political pressures are pushing. Governments not only “power” (or whatever the verb form of that approach might be) ; they also puzzle. Policymaking is a form of collective puzzlement on society behalf ; it entails both deciding and knowing. [...] Much of political interaction has constituted a process of social learning expressed through policy (Heclo, 1974 : 305-306).

En dépit d'un ensemble de préoccupations partisans ou personnelles, les acteurs participant aux décisions politiques s'emploient également à résoudre des casse-tête et à chercher des solutions acceptables. Heclo, qui insiste à la fois sur le poids des politiques passées et sur la notion d'apprentissage, est un auteur cité tant par les néo-institutionnalistes que par les défenseurs des approches cognitives.

Hall (1993) figure sur la liste des auteurs inspirés par Heclo. Il considère que le *powering* et le *puzzling* vont souvent de pair et qu'il est illusoire d'établir une séparation rigide entre ces deux dimensions du processus de changement. La lutte pour le pouvoir, par exemple, peut devenir un véhicule d'apprentissage social lorsque les politiciens misent sur des idées novatrices pour se faire élire. C'est dire que le pouvoir se manifeste de manière diffuse :

Organized interests, political parties, and policy experts do not simply “exert power” ; they acquire power in part by trying to influence the political discourse of the day. To the degree they are able to do so, they may have a major impact on policy without necessarily acquiring the formal trappings of influence. The resultant flow of ideas is an important dimension of the process in which policy is made (Hall, 1993 : 290).

Hall a analysé l'évolution des politiques économiques britanniques au cours des dernières décennies. Ses travaux sont souvent cités par les auteurs s'intéressant aux régimes de protection sociale puisqu'ils permettent d'expliquer la domination à partir des années 1980 de certaines théories économiques qui ont contribué à la remise en question de l'État-providence (voir par exemple Palier, 2002 ; Jenson et Saint-Denis, 2002). Selon lui, les changements en matière de politiques publiques sont en grande partie le produit d'un apprentissage social, qu'il définit comme une « tentative délibérée d'ajuster les buts ou les techniques d'une politique en réponse à des expériences passées et à de nouvelles informations. On peut parler d'apprentissage lorsque les changements politiques résultent d'un tel processus » (Hall, 1993 : 278). Cet apprentissage peut porter sur des aspects techniques et apporter des changements mineurs (changement de 1<sup>er</sup> ordre). Il peut aussi amener le gouvernement à questionner les

instruments qu'il utilise (changement de 2<sup>e</sup> ordre). L'apprentissage social peut aussi provoquer une remise en question des objectifs poursuivis par le gouvernement (changement de 3<sup>e</sup> ordre), ce qui entraîne des changements plus fondamentaux. Reprenant la notion de paradigme développée par Thomas Kuhn (1970), Hall soutient que ces transformations majeures surviennent lors d'un « changement de paradigme ». Un telle évolution se produit en Grande-Bretagne entre 1970 et 1989. Le paradigme monétariste succède alors au paradigme keynésien. Deux conditions doivent être réunies pour qu'un paradigme soit remplacé par un autre : ce paradigme doit être confronté à une accumulation d'anomalies qu'il ne peut ni résoudre ni expliquer et il doit être en compétition avec un paradigme alternatif crédible. C'est ce qui s'est produit en Grande-Bretagne. Le keynésianisme était impuissant devant la stagflation qu'on observait pendant les années 1970. Il a donc été supplanté par le monétarisme (Hall, 1993 : 283-287).

D'après Saint-Martin (2002), l'approche cognitive permet de rendre compte de l'émergence du paradigme de « l'investissement dans l'enfance », qui tend à s'imposer dans plusieurs nations occidentales (voir aussi Jenson et Saint-Martin, 2002). Les gouvernements consacrent depuis quelques années des sommes de plus en plus importantes à diverses mesures destinées aux enfants (lutte contre la pauvreté infantile, intervention précoce auprès des enfants vulnérables, services de garderie, congés parentaux, etc.), justifiant ces dépenses par la nécessité d'améliorer le capital humain de leur pays et par les bénéfices envisageables à long terme. Saint-Martin soutient que les idées véhiculées par différents réseaux d'experts et différents groupes sociaux ont orienté les réformes adoptées dans ce domaine au Canada et en Grande-Bretagne. Ce changement de paradigme est le produit d'un apprentissage social résultant notamment de l'action d'instituts de recherche nationaux et d'organismes internationaux.

La théorie de l'apprentissage social formulée par Hall a également permis à Hemerijck et Schludi (2000) d'examiner comment différents pays occidentaux ont répondu aux défis de la mondialisation. Ces deux auteurs considèrent que les politiques d'ajustement des États-providence constituent une forme d'apprentissage provoqué par l'échec des politiques précédentes (*failure-induced learning*). Ils affirment que les pays qui se sont bien adaptés aux contraintes de la globalisation (Danemark, Pays-Bas, Suisse, Australie) ont opté pour des changements négociés et des ajustements concertés. Ce processus d'apprentissage a eu pour effet d'éloigner leur système de protection sociale des idéaux-types que l'on retrouvait dans les

années 1970 et de mettre en place des combinaisons d'instruments politiques permettant de réconcilier les objectifs d'équité et d'efficience dans un contexte économique caractérisé par une concurrence internationale accrue. Les pays ayant préféré les thérapies de choc (Nouvelle-Zélande, Grande-Bretagne) ont moins bien tiré leur épingle du jeu, notamment en raison de l'impact négatif de telles stratégies sur leur cohésion sociale.

Cox (1998) a misé sur la théorie développée par Hall pour analyser l'évolution des politiques danoises et néerlandaises d'assistance sociale. En réponse à une forte croissance du chômage, le Danemark et les Pays-Bas ont réformé en profondeur leurs programmes d'aide aux sans-emploi afin de les rendre moins passifs (réduction des prestations, introduction de nouvelles obligations pour les prestataires, etc.). Loin d'être un simple ajustement technique, cette activation traduit l'émergence d'une nouvelle conception des buts de l'intervention publique et des droits sociaux. Cox estime que l'évolution observée dans les deux pays correspond à un changement de paradigme au sens où l'entend Hall.

Estimant que la notion de « paradigme » suggère l'existence d'un consensus largement répandu, Aust et Arriba (2004) ont préféré étudier les réformes de l'aide sociale adoptées en Europe pendant les années 1990 à l'aide d'une grille d'analyse inspirée des travaux de Levitas (1998), une auteure qui a identifié trois « discours » sur l'exclusion sociale. Ces discours sont des idéaux-types que l'on retrouve souvent sous forme de combinaison dans la réalité. Le discours moraliste centré sur l'existence d'une sous-classe d'individus défavorisés (*moral underclass discourse* ou MUD) s'appuie sur les arguments des théoriciens conservateurs américains et rejette les explications structurelles. Très présent en Grande-Bretagne, le MUD met l'accent sur la culture déviante des populations pauvres, dont il faut changer les valeurs et les comportements. Le discours redistributionniste (*redistributionist discourse* ou RED), qui jouit encore d'une certaine audience dans les pays scandinaves, insiste sur la notion de droits sociaux et la nécessité de mieux redistribuer les ressources et le pouvoir. Les défenseurs de ce discours se montrent très favorables aux programmes sociaux universels. Enfin, différents intervenants adoptent le discours de l'intégration sociale (*social integrationist discourse* ou SID). Les partisans du SID, qui comptent dans leurs rangs des économistes libéraux ainsi qu'un certain nombre d'intellectuels sociaux-démocrates qui croient en la nécessité d'« activer » l'assistance sociale, plaident en faveur de l'adoption de mesures d'insertion assujettissant l'octroi d'allocations à diverses obligations visant à amener les exclus à compléter leur formation ou à travailler puisque, estime-t-on, c'est par l'intégration au marché du travail qu'ils

redeviendront des citoyens à part entière. Aust et Arriba constatent que le discours intégrationniste est en progression en Europe. Sous l'influence notamment d'organisations internationales telles que l'OCDE et l'Union européenne et de travaux de recherche s'appuyant désormais sur des arguments économiques plutôt que sociologiques, les mécanismes d'assistance sociale sont de plus en plus perçus comme un problème et non comme une solution.

Heclou (1974) et Hall (1993) ne sont pas les seuls fondateurs de l'approche cognitive. Deux auteurs français, Jobert et Muller (1987), ont également influencé les travaux de chercheurs qui se réclament de ce courant théorique. Plutôt que de parler de « paradigme », l'école française utilise le terme « référentiel ». Palier (2002) a étudié la trajectoire du régime français de protection sociale à partir de l'approche par référentiel. Il décrit le passage d'un référentiel modernisateur à un référentiel de marché à la suite d'une série d'anomalies qui attestent de l'échec des recettes utilisées dans le passé. Ce nouveau référentiel global va transformer le référentiel sectoriel des politiques sociales. L'ancien référentiel sectoriel étant en décalage avec le nouveau référentiel global, il ne permettait plus de donner un sens à la réalité, d'où la nécessité de le redéfinir (Palier, 2002 : 60-61). La sécurité sociale, d'abord considérée comme la victime des bouleversements socio-économiques des dernières décennies, sera bientôt accusée d'en être la cause. Au cours des années 1990, une autre façon de penser la protection sociale fait donc son apparition. La France s'inspire de plus en plus du modèle libéral d'État-providence : diminution de l'intervention de l'État, ciblage et réduction des prestations, recours aux mécanismes de marché, fiscalisation de la protection sociale (plutôt que financement par des cotisations). Selon Palier (2002 : 405), il ne s'agit pas de « prétendre que le système français de protection sociale est devenu un système résiduel, à l'américaine, mais de remarquer que les réformes (et non le système dans son ensemble) puisent de plus en plus dans le répertoire libéral de protection sociale ». Ces changements structurels, qui indiquent une déviation de la trajectoire de l'État français par rapport à son « sentier institutionnel », s'expliquent par des facteurs cognitifs.

Les analyses des tenants de l'approche cognitive présentent des similitudes avec l'hypothèse avancée par Wilson (1987 ; 1994). Pendant les décennies 1960 et 1970, on considérait que la pauvreté était davantage un problème structurel inhérent au système capitaliste qu'un problème résultant du comportement personnel des individus vivant dans la pauvreté. Les défenseurs de ce discours seront en quelque sorte discrédités par l'augmentation

de la pauvreté et du taux d'assistance sociale. D'après Wilson (1994 : 21), « l'absence d'une explication satisfaisante avancée par la gauche américaine a laissé le champ libre aux thèses d'inspiration conservatrice arguant de la nécessité d'inculquer d'autres valeurs et d'autres comportements ». Il serait possible de résumer la thèse de Wilson en reprenant le langage de Hall : pendant la décennie 1980, le paradigme progressiste a été confronté à une accumulation d'anomalies (telles que l'augmentation de la pauvreté et des problèmes sociaux) qu'il n'était pas en mesure d'expliquer, ce qui a permis au paradigme néo-conservateur de prendre le relais (au sujet des faiblesses du discours progressiste, voir aussi Hecllo, 1994b : 409 ; Waddan, 1997 : 172).

Sans faire explicitement référence aux théories élaborées par les partisans de l'approche cognitive, différents spécialistes des réformes de l'aide sociale ont analysé les facteurs qui expliquent pourquoi les idées progressistes, qui avaient la cote au cours des années 1960 et 1970, ont par la suite fait place à un discours néo-conservateur et à une nouvelle conception de l'assistance sociale. Cammisa (1998 : 101-102) soutient que trois facteurs ont permis aux idées néo-conservatrices de s'imposer aux États-Unis. Premièrement, en matière de théories et de politiques économiques, le keynésianisme a été supplanté par l'économie de l'offre. Pour stimuler l'économie, on préconise désormais la diminution des impôts et des dépenses publiques (afin de limiter l'inflation et de favoriser l'épargne) plutôt que l'injection massive de fonds publics. Les programmes sociaux sont victimes de ces compressions budgétaires. Deuxièmement, les mesures sociales mises en place pendant les années 1960 sont critiquées parce qu'elles sont administrées par une bureaucratie inefficace et qu'elles n'ont pas permis d'atteindre les objectifs fixés lors de leur adoption. Estimant que l'argent des contribuables est gaspillé, les citoyens et les politiciens sont donc disposés à mettre les théories des économistes de l'offre en application et à rejeter l'idéologie des années 1960. Enfin, depuis les années 1970, les décideurs politiques croient de plus en plus que la centralisation du pouvoir entre les mains du gouvernement fédéral explique en partie l'échec des programmes sociaux, d'où l'importance de céder de plus grandes responsabilités aux états dans ce domaine. Selon Cammisa, l'insatisfaction des Américains envers l'État ouvre la porte aux néo-conservateurs.

D'autres chercheurs mettent plutôt l'accent sur la capacité de la « Nouvelle Droite » à rejoindre les frustrations et les angoisses d'une partie de l'électorat. Selon Waddan (1997 : 122-126), la stagflation qui apparaît dans les années 1970 ne suffit pas à expliquer pourquoi la Nouvelle Droite est parvenue à tirer profit des difficultés économiques de l'époque et des

déboires de l'État-providence. Les néo-conservateurs ont réussi à faire la jonction entre leur idéologie et les « instincts populaires ». Le ralentissement de l'activité économique a fait en sorte que le niveau de vie des citoyens des classes moyennes a cessé d'augmenter, et ce, contrairement à ce qu'ils avaient anticipé. Les idées défendues par les néo-conservateurs ont donc contribué à alimenter et à légitimer leur ressentiment à l'égard de l'impôt. Ils sont également parvenus à imposer l'idée que les programmes sociaux mis en place par l'État-providence sont en partie responsables de la croissance d'une « sous-classe » d'individus affichant un comportement jugé déviant (voir aussi Schram et Soss, 2001 : 55).

Enfin, plusieurs chercheurs mentionnent que la diffusion de l'idéologie néo-conservatrice a été facilitée par le travail de nombreux journaux et *think tanks* financés par le monde des affaires (King, 1992 : 237 ; Deacon, 1999 : 202 ; Schram et Soss, 2001, 54). Waddan (1997 : 173) juge en outre que le caractère cohérent et très idéologique du discours de la Nouvelle Droite lui procure un avantage sur ses adversaires progressistes qui font preuve, aux États-Unis du moins, d'un plus grand pragmatisme. Selon Waddan, les électeurs n'aiment pas voir des dirigeants qui affichent des incertitudes. La droite semble plus convaincue et donc plus convaincante.

### 1.2.6 La recherche scientifique

Les quelques auteurs ayant tenté de comprendre le rôle de la recherche réalisée en sciences sociales lors de la production des politiques d'assistance sociale présentent des points de vue divergents. Après avoir passé en revue six études de cas portant sur des réformes de l'aide sociale instaurées dans différents États américains au début des années 1990, Norris et Thompson (1995 : 219) concluent que la recherche scientifique n'a joué « virtuellement » aucun rôle dans le processus de changement. Danziger (1999 :2) parvient à des conclusions similaires en ce qui concerne la réforme adoptée par le gouvernement fédéral américain en 1996. En fait, ces auteurs semblent surtout déplorer que certains travaux scientifiques qu'ils jugent pertinents n'aient pas été pris en considération. Par contre, King (1992 : 232), Fishman et Weinberg (1992 : 138) et Gais (2000 : 178) estiment que les évaluations de programmes peuvent s'avérer déterminantes.

Weaver (2000 : chapitre 6) a testé quatre hypothèses concernant l'utilisation de la recherche lors de la réforme de l'aide sociale américaine élaborée sous la présidence de Bill Clinton. On pourrait croire que les études scientifiques amènent les acteurs à forger une

déboires de l'État-providence. Les néo-conservateurs ont réussi à faire la jonction entre leur idéologie et les « instincts populaires ». Le ralentissement de l'activité économique a fait en sorte que le niveau de vie des citoyens des classes moyennes a cessé d'augmenter, et ce, contrairement à ce qu'ils avaient anticipé. Les idées défendues par les néo-conservateurs ont donc contribué à alimenter et à légitimer leur ressentiment à l'égard de l'impôt. Ils sont également parvenus à imposer l'idée que les programmes sociaux mis en place par l'État-providence sont en partie responsables de la croissance d'une « sous-classe » d'individus affichant un comportement jugé déviant (voir aussi Schram et Soss, 2001 : 55).

Enfin, plusieurs chercheurs mentionnent que la diffusion de l'idéologie néo-conservatrice a été facilitée par le travail de nombreux journaux et *think tanks* financés par le monde des affaires (King, 1992 : 237 ; Deacon, 1999 : 202 ; Schram et Soss, 2001, 54). Waddan (1997 : 173) juge en outre que le caractère cohérent et très idéologique du discours de la Nouvelle Droite lui procure un avantage sur ses adversaires progressistes qui font preuve, aux États-Unis du moins, d'un plus grand pragmatisme. Selon Waddan, les électeurs n'aiment pas voir des dirigeants qui affichent des incertitudes. La droite semble plus convaincue et donc plus convaincante.

### 1.2.6 La recherche scientifique

Les quelques auteurs ayant tenté de comprendre le rôle de la recherche réalisée en sciences sociales lors de la production des politiques d'assistance sociale présentent des points de vue divergents. Après avoir passé en revue six études de cas portant sur des réformes de l'aide sociale instaurées dans différents États américains au début des années 1990, Norris et Thompson (1995 : 219) concluent que la recherche scientifique n'a joué « virtuellement » aucun rôle dans le processus de changement. Danziger (1999 : 2) parvient à des conclusions similaires en ce qui concerne la réforme adoptée par le gouvernement fédéral américain en 1996. En fait, ces auteurs semblent surtout déplorer que certains travaux scientifiques qu'ils jugent pertinents n'aient pas été pris en considération. Par contre, King (1992 : 232), Fishman et Weinberg (1992 : 138) et Gais (2000 : 178) estiment que les évaluations de programmes peuvent s'avérer déterminantes.

Weaver (2000 : chapitre 6) a testé quatre hypothèses concernant l'utilisation de la recherche lors de la réforme de l'aide sociale américaine élaborée sous la présidence de Bill Clinton. On pourrait croire que les études scientifiques amènent les acteurs à forger une



définition commune des problèmes des familles pauvres et des solutions possibles (hypothèse technocratique). Cette supposition est largement fautive selon Weaver. En fait, le scepticisme et les divergences n'ont fait que s'accroître au cours du débat. L'auteur a également voulu savoir si le fait que les acteurs consultent des travaux de recherche permet de laisser de côté les options non testées qui apparaissent risquées et inefficaces (hypothèse du disjoncteur). Weaver juge que certains faits supportent cette hypothèse. Certaines alternatives ont effectivement été écartées parce qu'il existait des preuves suggérant que celles-ci étaient inappropriées. Le chercheur précise cependant que d'autres solutions ont été sélectionnées malgré l'absence de preuves convaincantes de leur efficacité. Weaver a aussi testé l'hypothèse selon laquelle la recherche amène les acteurs à se préoccuper davantage de la nature des problèmes sans pour autant leur suggérer de solution (hypothèse de la sonnette d'alarme). Selon lui, cette hypothèse correspond précisément à ce qui s'est produit dans le cas auquel il s'est intéressé. Enfin, Weaver a tenté de vérifier si les décideurs se servent des études qui supportent leurs positions et ignorent les autres (hypothèse des munitions). Son analyse lui suggère que cette hypothèse est partiellement vraie. Les acteurs impliqués dans le processus politique sont confrontés à de multiples informations divergentes et ont tendance à croire de plus en plus que les travaux de recherche sont partisans.

Pour expliquer l'utilisation non technocratique de la recherche scientifique, Weaver énumère plusieurs facteurs : l'absence de connaissances disponibles, le caractère de plus en plus partisan des analyses scientifiques (désormais produites en grande quantité par les groupes de pression et les *think tanks*), l'incapacité de la science à résoudre les conflits de valeurs et les limites méthodologiques des recherches menées en sciences sociales. En outre, Weaver (2000 : 144) met de l'avant la notion de dissonance cognitive, ce qui signifie que les acteurs politiques sont susceptibles de rejeter ou d'ignorer les informations allant à l'encontre de leur cadre d'idées. Toutes ces contraintes font en sorte que la gauche et la droite ne mettent pas l'accent sur les mêmes faits et que les deux camps ont tendance à interpréter les résultats des travaux scientifiques de façon divergente, surtout lorsque ces résultats sont nuancés ou lorsque plusieurs études se contredisent.

### **1.2.7 Les attitudes envers les bénéficiaires de l'aide sociale**

À partir d'une enquête menée aux États-Unis, Cozzarelli *et al.* (2001 : 207) montrent que « les attitudes à l'égard des pauvres sont significativement plus négatives que les attitudes à l'égard de la classe moyenne ». Les personnes croyant que la pauvreté s'explique avant tout

par des facteurs individuels (manque d'effort, problème de drogue, imprévoyance, etc.) tendent à avoir des attitudes plus négatives à l'endroit des pauvres que les personnes optant pour des explications structurelles (préjugés, discrimination, exploitation). Selon toute vraisemblance, l'impopularité des programmes d'assistance sociale, qui se vérifie dans plusieurs sondages d'opinion menés dans différents pays occidentaux (C. Pierson, 1991 : 168-171 ; Rothstein, 2000 ; Bernier, 2003 : 123-124), est liée au jugement négatif partagé par de nombreux citoyens au sujet des personnes vivant dans la pauvreté.

Gilens (2000) a publié au sujet des attitudes envers les assistés sociaux un livre au titre évocateur : *Why Americans Hate Welfare*. Selon lui, le peu d'appui dont jouit l'aide sociale aux États-Unis ne s'explique pas par l'individualisme et l'égoïsme des Américains. La classe moyenne est en faveur des politiques qui lui semblent appropriées, c'est-à-dire qu'elle ne soutient pas purement et simplement les politiques qui vont dans le sens de ses intérêts. La question que les citoyens ordinaires ont en tête est « qui mérite quoi ? ». Ils accordent leur appui à certains programmes conçus pour aider les plus pauvres (*Medicare*, soins pour les enfants pauvres, etc.) même s'ils ne retirent aucun bénéfice de ceux-ci. Pourquoi s'opposent-ils alors au *welfare* ? Parce que les Américains pensent qu'il n'est pas approprié d'investir des fonds publics dans des mesures destinées à des pauvres « non-méritants ». Selon Gilens, ce sont les préjugés de la classe moyenne davantage que son égoïsme qui expliquent cette attitude. Aux États-Unis, le fait que les Blancs associent les Afro-Américains au *welfare* constitue une donnée importante dans la mesure où les Noirs sont victimes de stéréotypes largement répandus dans les médias qui leur attribuent un manque d'éthique du travail (Gilens, 2000 : 1-9).

Les attitudes négatives que suscitent les assistés sociaux pourraient être alimentées par les politiques d'aide sociale elles-mêmes. C'est du moins ce que suggèrent les travaux de Schneider et Ingram (1993 ; 1997), qui ont élaboré la thèse de la construction sociale des groupes cibles. Ces deux auteures parlent de « construction sociale » pour désigner les images, les stéréotypes et les croyances associés à certains groupes sociaux. Le traitement que les politiques publiques réservent aux populations cibles dépend de leur construction sociale et de leur pouvoir politique. Schneider et Ingram avancent que les citoyens en viennent à internaliser les constructions sociales par le biais des médias, de leur éducation, de la recherche scientifique, mais aussi à travers leur expérience des politiques publiques, qui envoient littéralement des messages aux groupes cibles et à l'ensemble de la population. Or,

les pauvres, contrairement par exemple aux personnes âgées, ne bénéficient pas d'une construction sociale très positive et ne détiennent qu'un faible pouvoir politique. Par conséquent, les politiques publiques qui leur sont destinées sont peu avantageuses, misent bien souvent sur la coercition et tendent à leur faire sentir qu'ils sont responsables de leurs problèmes et incapables de les solutionner eux-mêmes.

Selon Cruikshank (1997 :115), ces politiques punitives sont à l'origine des préjugés et des stéréotypes qui circulent au sujet des assistés sociaux. Le discours des élus et les campagnes médiatiques au sujet de la lutte contre les fraudeurs de l'aide sociale ont pour effet de matérialiser les mythes dont sont victimes les prestataires de l'aide sociale. De plus, la procédure d'enquête laisse entendre que les assistés sociaux sont présumés coupables de fraude dès qu'ils sont dénoncés ou accusés puisque ce sont eux qui ont le fardeau de prouver leur innocence.

En plus de renforcer et de légitimer les opinions négatives des citoyens, ces politiques coercitives inciteraient leurs « bénéficiaires » à se méfier de la bureaucratie gouvernementale et à se replier sur eux-mêmes. Soss (1999) prétend que le design d'un programme de *welfare* peut influencer le comportement politique des prestataires. Ainsi, aux États-Unis, les bénéficiaires de l'*Aid to Family with Dependant Children* (AFDC), un programme qui recourait à la stigmatisation et à la coercition, prenaient moins part à la vie politique que les personnes qui recevaient de l'aide en vertu du *Social Security Disability Insurance* (SSDI), un programme qui accordait moins de pouvoir discrétionnaire aux fonctionnaires et qui laissait plus d'initiative aux prestataires. Soss présume que les clientèles de ces deux programmes ont retiré des leçons différentes de leur contact avec l'État.

Enfin, des études laissent croire que ces « constructions sociales » négatives ont été assimilées par les bénéficiaires eux-mêmes. Ces derniers affichent les mêmes valeurs et les mêmes attitudes envers le travail que l'ensemble de la population et partagent les perceptions négatives de leurs concitoyens à l'égard des autres assistés sociaux, qu'ils accusent de paresse ou de fraude (Rank, 1994 ; Goertzel et Hart, 1995 ; René *et al.*, 2000; Schneider, 2000 ; Bullock, 2004).

## Conclusion

Les débats théoriques sur le phénomène de la pauvreté présentés dans la première partie de ce chapitre révèlent l'existence de cadres cognitifs et normatifs en confrontation les uns avec les autres. Cette guerre de paradigme, qui dépasse largement les cercles académiques, renvoie à une dimension fondamentale du processus d'élaboration des politiques sociales. Plus que tous les autres courants théoriques présentés dans la section 2, l'approche cognitive offre des outils pour analyser cette facette du processus.

Les quelques travaux effectués jusqu'à maintenant à partir d'une perspective cognitiviste ont contribué de façon notable au développement des connaissances. Il demeure néanmoins de nombreux aspects à explorer. Les recherches existantes décrivent des réorientations majeures de l'intervention publique consécutives à l'émergence d'un nouveau paradigme (Cox, 1998 ; Palier, 2002 ; Saint-Martin, 2002). Cependant, comme l'indiquent Aust et Arriba (2004), il n'y a rarement qu'un seul paradigme à l'intérieur d'un sous-système de politiques publiques. En dehors des temps forts que sont les changements de paradigme, on observe une confrontation constante entre les acteurs défendant le paradigme dominant et les acteurs défendant le ou les paradigmes non dominants. Ce constat suggère donc qu'il ne faut pas prêter attention uniquement aux changements de paradigmes, qui sont relativement peu nombreux. Selon Sabatier et Jenkins-Smith (1993 ; 1999), la plupart des changements apportés aux politiques publiques s'effectuent d'ailleurs à l'intérieur des paramètres du paradigme dominant. Ces changements, qui sont généralement mineurs, sont le produit du débat perpétuel auquel participent les acteurs impliqués dans le processus de production des politiques. Contraints de présenter un argumentaire le plus étoffé et le plus crédible possible, tant les partisans que les détracteurs du paradigme dominant s'engagent dans un processus d'apprentissage, qui peut être source de changement dans les politiques publiques. Jusqu'à présent, aucune étude n'a porté sur l'impact de ce type d'apprentissage dans l'évolution des politiques sociales. De même, les chercheurs ont peu prêté attention à l'impact des biais cognitifs des acteurs sur la dynamique de production des politiques sociales. Selon les tenants de l'approche cognitive, les acteurs ne font pas uniquement la promotion de leurs « préférences » ; ils défendent une vision du monde. Leur lecture de la réalité est teintée par le paradigme auquel ils adhèrent. Concrètement, en quoi cela influence-t-il le processus d'élaboration des politiques ? Outre le phénomène de « dissonance cognitive », brièvement évoqué par Weaver (2000), existe-t-il

d'autres manifestations de cette dimension ? Enfin, il convient d'examiner les configurations d'acteurs qui portent les paradigmes de politiques publiques. Nous avons vu précédemment que les préférences des individus composant une même classe sociale peuvent être assez hétérogènes. Puisqu'on ne peut pas interpréter les débats sur l'aide sociale uniquement sous l'angle quelque peu réducteur de la lutte des classes, il faut trouver une autre façon d'agréger les forces en présence. Voilà autant d'aspects qui seront abordés dans cette thèse.

Les diverses perspectives théoriques présentées dans la deuxième partie de ce chapitre éclairent des dimensions différentes de la réalité. Elles n'ont certainement pas toutes la même validité et sont loin d'être totalement réconciliables. On ne saurait cependant rejeter complètement du revers de la main la plupart des variables « déterminantes » suggérées par ces approches, que ce soit la culture, les institutions ou les « ressources de pouvoir » des classes sociales ou des groupes sociaux. En fait, pour comprendre l'origine et l'impact de chacun de ces facteurs, il faut faire appel aux autres. L'évolution des politiques d'aide sociale est façonnée par l'interaction d'une multitude de facteurs. Pour avoir une vision globale de ce phénomène, il peut être utile de miser sur l'apport de plusieurs théories. Dans cette optique, l'approche cognitive ne doit donc pas nécessairement être considérée comme une alternative aux autres courants théoriques, mais plutôt comme un complément (Jenson et Saint-Denis, 2002 : 27). Le cadre théorique présenté au chapitre suivant accorde une large place aux outils d'analyse développés par les partisans de l'approche cognitive tout en s'appuyant sur la contribution d'autres perspectives théoriques qui ont acquis beaucoup d'importance dans le champ de l'étude des politiques sociales.



## Chapitre 2





## Chapitre 2

### Cadre d'analyse et méthodologie

Le processus de production d'une politique publique implique la participation de nombreux acteurs qui sont susceptibles d'opposer des perceptions de la réalité, des valeurs et des intérêts divergents et qui sont confrontés à une multitude de contraintes. Pour comprendre ce processus, les chercheurs doivent simplifier la réalité et concentrer leur attention sur les facteurs déterminants, d'où l'intérêt d'avoir recours à un cadre théorique permettant de faciliter et d'affiner l'analyse des politiques (Sabatier, 1999 : 3-4). Ce chapitre présente d'abord le cadre d'analyse et les hypothèses qui ont guidé cette recherche. La méthodologie utilisée sera décrite dans la dernière partie de ce chapitre.

#### 2.1 Cadre analyse

La recension des écrits présentée au chapitre précédent indique que plusieurs écoles de pensée s'affrontent dans le champ de l'analyse de politiques et abordent l'étude des mêmes phénomènes à partir d'angles différents. Même s'ils donnent souvent l'impression d'être irréconciliables, ces multiples courants théoriques présentent parfois des zones de validité communes, ce qui offre des perspectives d'intégration. Le cadre d'analyse proposé dans cette thèse s'inspire principalement d'auteurs ayant contribué à développer l'approche cognitive de l'action publique (dont Sabatier et Jenkins-Smith, 1999) tout en s'appuyant sur les travaux de plusieurs chercheurs œuvrant dans d'autres perspectives théoriques.

Élaboré par Sabatier et Jenkins-Smith (1993 ; 1999), l'*Advocacy Coalition Framework* (ACF), appelé en français « cadre d'analyse des coalitions plaidantes », suscite l'attention d'un grand nombre de chercheurs depuis quelques années. D'entrée de jeu, la plupart d'entre eux précisent que l'ACF présente un grand intérêt. Bergeron *et al.* (1998 : 223) n'hésitent pas à affirmer que ce cadre théorique constitue « l'une des tentatives les plus stimulantes de modélisation et d'analyse des politiques publiques », un constat repris par Fenger et Klok (2001 : 257) de même que par Schlager (1995 : 244), pour qui l'ACF est un programme de recherche productif. Même Parsons (1995 : 203), qui a pourtant formulé de sérieuses critiques à l'endroit de ce cadre d'analyse, estime que l'ACF représente une « contribution notable ayant

permis de synthétiser une variété d'approches en une théorie robuste et cohérente ». Les auteurs de l'ACF soulignent le caractère évolutif de leur modèle et invitent les chercheurs à tester son applicabilité dans différents pays et dans différents secteurs d'intervention gouvernementale. Cette thèse répond à cette invitation. Nous espérons que la présente étude de cas contribuera de façon critique à enrichir ce cadre d'analyse.

Bien sûr, le choix d'un cadre théorique ne tient pas uniquement à des motifs scientifiques. Il reflète également les préférences personnelles de l'auteur d'une recherche. En mettant l'accent sur les biais cognitifs des acteurs et en s'attardant à la confrontation des systèmes de croyances, l'ACF nous semble s'intéresser à une dimension essentielle du processus d'élaboration des politiques. Sabatier et Jenkins-Smith proposent à notre avis des outils d'analyse qui permettent de donner du sens aux débats sur l'aide sociale tels qu'on les perçoit à travers les médias et tels qu'on peut les observer dans les milieux académiques sans pour autant ignorer les luttes de pouvoir qui accompagnent l'adoption des politiques dans ce secteur.

La théorie des coalitions plaidantes se distingue des autres théories cognitives présentées au chapitre 1. Elle attire davantage notre attention sur les interactions entre les acteurs qui portent les cadres cognitifs et normatifs. La compétition permanente à laquelle se livrent ces acteurs est source d'apprentissage et de changements selon Sabatier et Jenkins-Smith. Par ailleurs, les auteurs de l'ACF soutiennent qu'il faut étudier l'environnement socio-économique, institutionnel et culturel dans lequel évoluent les acteurs d'un sous-système de politiques publiques pour comprendre notamment les rapports de forces existant entre eux. Cette vision globale du processus de production des politiques renforce la crédibilité des analyses effectuées à partir de ce cadre théorique.

Jusqu'à présent, l'ACF a principalement été utilisé pour analyser la production des politiques dans des secteurs tels que l'environnement ou les transports. Si ce cadre théorique laisse entrevoir la possibilité d'explorer des aspects nouveaux de la dynamique d'évolution des politiques d'aide sociale, il faut être conscient de la nécessité de l'adapter à un tel objet d'étude. Les connaissances théoriques développées par les chercheurs spécialisés dans l'étude des politiques d'aide sociale (et des politiques sociales de façon plus générale) ne peuvent être ignorées. Or, ainsi que nous le verrons plus loin, la distinction sous-système/environnement facilite l'intégration de certains apports de théories telles que la théorie des ressources de

pouvoir ou les théories néo-institutionnalistes. On peut en effet considérer que ces théories améliorent notre compréhension de l'environnement dans lequel s'affrontent les acteurs d'un sous-système de politiques.

### **2.1.1 Un sous-système et son environnement externe**

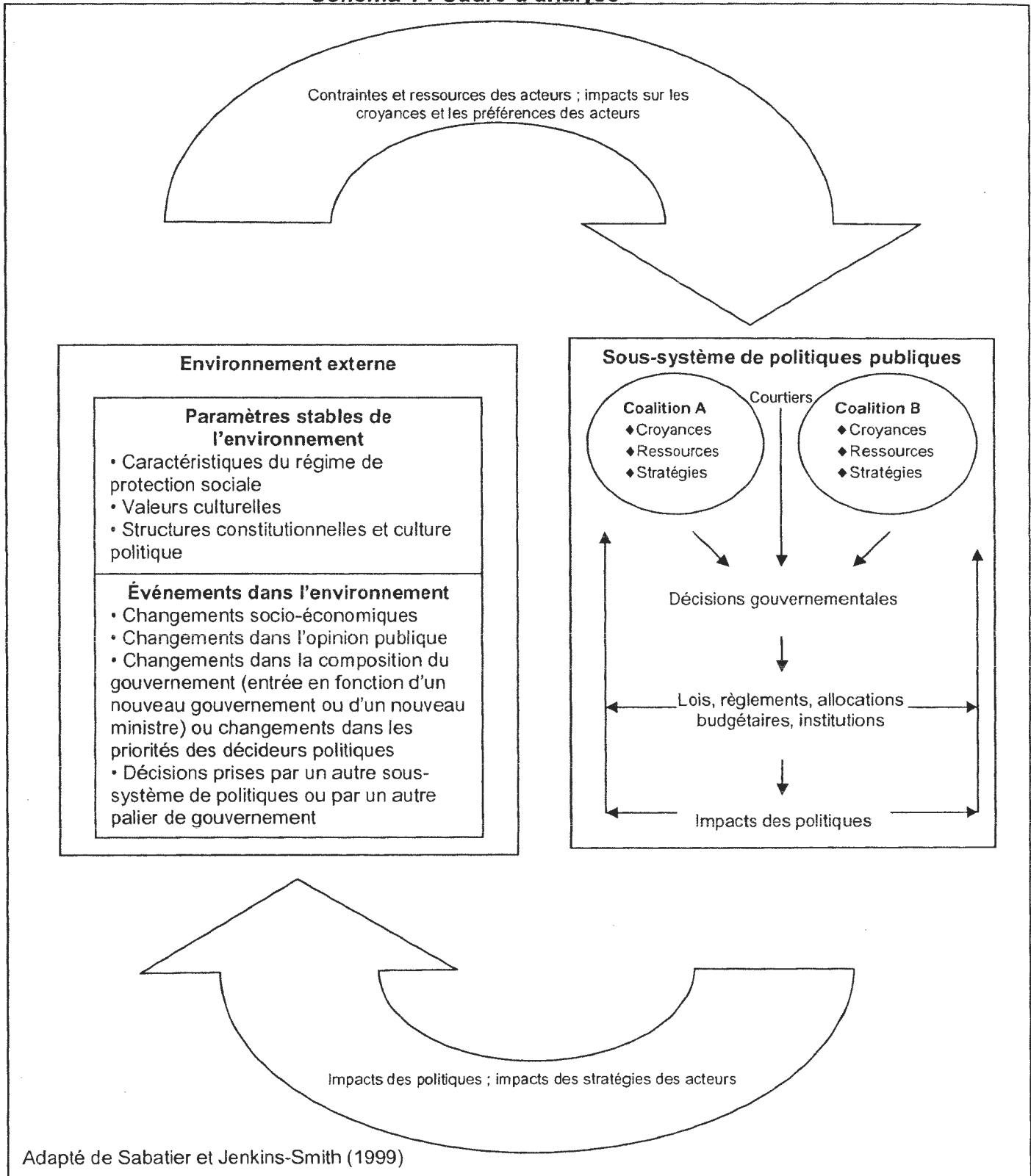
Pour comprendre le processus d'évolution des politiques publiques, il est possible de se représenter un ensemble d'acteurs qui tentent d'obtenir des politiques correspondant à leurs croyances et qui s'affrontent dans un environnement précis. Les caractéristiques de cet environnement déterminent les ressources et les contraintes de ces acteurs (voir schéma 1). S'inspirant du concept de « réseau thématique » développé par Hecllo (1978), Sabatier et Jenkins-Smith (1999 : 135) utilisent le terme « sous-système » pour désigner l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus de production des politiques dans un secteur particulier d'intervention publique. Ces acteurs (individus ou organisations) interagissent régulièrement entre eux sur une longue période de temps (une décennie ou plus) afin d'influencer la formulation, l'adoption et la mise en œuvre des politiques. Certains s'impliquent régulièrement dans tous les dossiers concernant leur sous-système alors que d'autres participent plutôt de façon périodique. Le concept de sous-système rend compte du fait que les acteurs participant aux débats politiques (c'est-à-dire les acteurs d'un système politique) ne s'intéressent pas à tous les enjeux soulevés dans la sphère publique. Une certaine spécialisation tend à s'opérer, d'où l'existence dans un système politique de plusieurs sous-systèmes de politiques publiques. Chaque sous-système est composé d'acteurs intéressés par un domaine d'activités gouvernementales précis. L'opinion publique et même les acteurs politiques ne pouvant accorder une attention importante à tous les dossiers débattus sur la place publique, les acteurs d'un sous-système jouissent souvent d'une relative autonomie (True, Jones et Baumgartner, 1999).

Même s'ils proviennent d'horizons différents, les personnes qui forment un sous-système de politiques publiques (membres de groupes de pression, personnalités politiques, fonctionnaires, chercheurs, journalistes) tendent à former des alliances, d'où l'émergence de « coalitions plaidantes » dont les membres partagent sensiblement les mêmes croyances (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 ; 1999). Les deux chercheurs américains estiment qu'on dénombre habituellement de deux à quatre coalitions plaidantes à l'intérieur d'un sous-système. L'existence d'une seule coalition plaidante s'avère plutôt exceptionnelle. La coalition qui a l'oreille des décideurs politiques et qui parvient à influencer les autorités gouvernementales

occupe la position de coalition dominante. Même si les politiciens favorisent les compromis et incorporent dans les politiques gouvernementales des éléments suggérés par différentes coalitions, il est généralement possible de constater que la plupart des aspects d'une politique sont inspirés par le système de croyances de la coalition dominante. Pour Sabatier et Jenkins-Smith, le sous-système peut être un lieu d'apprentissage, les acteurs modifiant leurs positions pour tenir compte de l'évolution de la situation, des nouvelles connaissances disponibles et des arguments de leurs opposants. Cet apprentissage peut être source de changement dans les politiques publiques. Parfois, des changements dans l'environnement externe permettent à une coalition non dominante d'accroître ses ressources politiques et de détrôner la coalition dominante, de sorte que les politiques publiques traduiront dans l'avenir le système de croyances de la coalition bénéficiant désormais d'un meilleur rapport de forces. Lorsqu'une coalition parvient à tirer profit d'une conjoncture critique et à imposer ses vues, une réorientation majeure de l'action publique est alors possible.

Les acteurs formant un sous-système n'appartiennent pas tous à une coalition précise. Ainsi, des chercheurs peuvent participer aux débats à titre d'experts indépendants. Il en est de même pour certains fonctionnaires attachés à la tradition de neutralité qui, selon eux, caractérise le service public. Il existe également un groupe d'acteurs, les courtiers de politiques (*policy brokers*) qui agissent à titre de médiateurs. Leur principale préoccupation est de trouver un compromis acceptable permettant de réduire l'intensité du conflit (Sabatier et Jenkins-Smith, 1999 :122). Cette fonction est notamment assumée par des élus détenant des pouvoirs exécutifs (les *chiefs executives*, i.e. dans notre système parlementaire les premiers ministres et ses ministres) et par de hauts fonctionnaires. Sabatier et Jenkins-Smith précisent qu'il n'y a pas nécessairement de distinction clairement établie entre les courtiers de politiques et les membres des coalitions puisque ceux-ci se situent en fait sur un continuum. Certains « plaideurs » se montrent préoccupés par le bon fonctionnement et le maintien des institutions politiques alors que certains courtiers affichent leur sympathie à l'égard d'une coalition en particulier.

Schéma 1 : Cadre d'analyse



Adapté de Sabatier et Jenkins-Smith (1999)

Pour comprendre l'équilibre des forces entre les coalitions s'affrontant au sein d'un sous-système, il importe d'analyser l'environnement où se situe ce sous-système. L'évolution du rapport de forces entre les coalitions dépend largement de l'évolution de cet environnement. Par exemple, si la coalition dominante est incapable d'offrir des solutions crédibles aux problèmes engendrés par une situation nouvelle, il est possible qu'elle se fasse supplanter par une autre coalition. À l'inverse, l'action des acteurs du sous-système peut transformer l'environnement externe. Les politiques produites dans un sous-système peuvent en effet avoir des impacts sociaux, économiques ou politiques qui se feront sentir en dehors du sous-système. Ces politiques contribuent en outre à façonner des institutions qui influencent les préférences et le pouvoir des acteurs. Bref, *policy shapes politics*, comme le rappellent les chercheurs néo-institutionnalistes. Enfin, les stratégies auxquelles recourent les acteurs du sous-système pour accroître leurs ressources politiques (par exemple une campagne médiatique pour gagner l'opinion publique à leur cause) sont susceptibles de changer l'environnement externe. En somme, s'il est utile d'un point de vue heuristique d'établir une distinction entre le sous-système de politiques publiques et son environnement, il importe également d'être conscient des nombreux effets de rétroaction possibles entre ces deux entités. On peut illustrer le caractère dialectique de la relation entre l'agent et la structure (ou entre les acteurs et leur environnement) en reprenant une métaphore utilisée par Radaelli (2000 : 256) : les êtres humains, contrairement aux rats de laboratoire, parcourent un labyrinthe qu'ils contribuent eux-mêmes à tracer.

### **2.1.2 Les systèmes de croyances**

Pour expliquer le comportement des acteurs participant au processus de production des politiques publiques, l'approche cognitive fait ressortir l'importance de leur rapport au monde (Muller, 1995 ; 2000). Les êtres humains cherchent à comprendre la réalité qui les entoure afin de pouvoir agir sur cette réalité. Pour essayer de décoder le monde dans lequel ils vivent, ils doivent établir des relations entre des faits ou des phénomènes qu'ils sont en mesure d'observer. Or, la complexité de la réalité confronte les êtres humains à une multitude d'informations qui ne produisent pas de sens en elles-mêmes, ce qui les oblige à effectuer un tri pour ne centrer leur attention que sur les informations qu'ils jugent importantes et à organiser ces informations de façon à leur donner du sens (Busch et Braun, 1999 : 1). L'ensemble des explications qui permettent à chaque être humain de comprendre le monde et de réfléchir à des moyens d'action forment son système de croyances. Tout comme le chercheur recourt à un cadre théorique pour le guider dans le choix des données à recueillir et dans l'interprétation de

ces données, les acteurs impliqués dans les débats politiques développent un système de croyances, c'est-à-dire un cadre cognitif et normatif, qui leur permet de sélectionner les informations pertinentes et de leur donner un sens. En d'autres termes, ce système de croyances teinte la manière dont les acteurs perçoivent la réalité. Étant donné que la réalité peut soutenir plusieurs systèmes de croyances concurrents, les acteurs n'analysent pas nécessairement les enjeux discutés à partir du même système de croyances. Leur perception de la gravité et des causes d'un problème et leur évaluation des diverses options possibles risquent donc de différer sensiblement.

Ces postulats s'inscrivent donc en faux contre les théories fondées sur le modèle de l'acteur rationnel. Sabatier et Jenkins-Smith (1993 ; 1999) abordent explicitement cette question dans leurs travaux. Les deux auteurs, qui disent s'inspirer davantage de la psychologie sociale et cognitive que de l'économie, postulent que même si l'être humain est « instrumentalement » rationnel, c'est-à-dire qu'il cherche à atteindre ses objectifs en utilisant l'information et les diverses ressources disponibles, ses croyances constituent un filtre à travers lequel il perçoit le monde. Sa capacité d'analyse et de traitement de l'information souffre de nombreuses limites. En d'autres termes, la rationalité des acteurs est limitée en raison d'une variété de contraintes et de biais cognitifs. Contrairement au *Rational Choice* et au *Public Choice*, Sabatier et Jenkins-Smith ne présument pas que les acteurs sont d'abord et avant tout préoccupés par la poursuite de leurs intérêts économiques et politiques. Ce rejet de l'*homo economicus* rationnel et égoïste amène ces chercheurs à avancer que, pour expliquer le comportement de l'être humain, il est préférable d'étudier ses croyances plutôt que ses intérêts personnels. Ils estiment que les croyances sont plus inclusives et plus faciles à vérifier empiriquement que les intérêts. Pour appuyer cette affirmation, il nous apparaît pertinent de souligner que plusieurs études démontrent que les préférences redistributives des individus en matière de politiques sociales s'expliquent en grande partie par leurs croyances au sujet de la pauvreté ou de la mobilité sociale (Bonoli, 2000 ; Bowles et Gintis, 2000 ; Funk, 2000 ; Andress et Heien, 2001 ; Fong, 2001 ; Linos et West, 2003).

Les acteurs prennent part au processus politique dans l'espoir de faire triompher leur point de vue et de voir leurs croyances mises en application et traduites en politiques publiques. Les politiques publiques sont en fait des « idées en action » (Muller, 1995). Elles peuvent être conceptualisées de la même manière qu'un système de croyances puisqu'elles sont fondées sur des valeurs fondamentales permettant d'identifier des objectifs désirables, sur une explication

de la situation qu'on souhaite corriger ou améliorer et sur une théorie d'intervention anticipant que les mesures adoptées auront les effets escomptés. Jobert et Muller (1987), Hall (1993) et Sabatier et Jenkins-Smith (1993 ; 1999) ont tous étudié la structure des cadres cognitifs et normatifs que les acteurs tentent de traduire en politiques publiques (pour une comparaison des trois approches, voir Surel, 2000). Ces auteurs suggèrent d'établir une distinction entre différentes strates de croyances. Malgré des découpages différents, les trois structures proposées contiennent des composantes similaires.

À partir d'une synthèse de ces différents travaux, il est possible de proposer une structure des systèmes de croyances comportant trois niveaux (voir tableau 3). Les valeurs fondamentales d'un individu constituent le noyau dur de son système de croyances. Il s'agit d'un ensemble d'axiomes ontologiques, c'est-à-dire de croyances dont le bien-fondé ne peut être démontré et qui sont tenues pour évidentes en elles-mêmes (Sabatier et Jenkins-Smith, 1999). Bien sûr, la plupart des êtres humains affirment défendre l'égalité, la justice, la vérité... Les différences sont plutôt visibles lorsqu'on cherche à déceler la substance qu'ils donnent à ces valeurs. Dans le domaine des politiques sociales, la conception de la justice défendue par les acteurs s'avère particulièrement importante. Leur manière de définir la justice est liée à leur interprétation des causes de la pauvreté et à leur vision de la nature humaine. C'est à la lumière de ces croyances que les acteurs vont juger du mérite (et des responsabilités) des différents groupes qui composent la société (Piketty, 1995 ; Bowles et Gintis, 2000 ; Fong, 2001). Le deuxième niveau renferme des croyances liées à la théorie d'intervention devant orienter les politiques publiques (nature, gravité et causes des problèmes à solutionner, capacité de la société à résoudre ces problèmes, rôle de l'État, principes d'intervention). Enfin, les mesures concrètes devant être implantées pour concrétiser les principes d'intervention forment le troisième niveau du système de croyances des acteurs.



**Tableau 3 : La structure du système de croyances des acteurs**

	Valeurs fondamentales	Théorie d'intervention	Mesures concrètes
Composantes	-Conception de l'être humain -Conception de la justice	-Problèmes auxquels l'intervention publique doit s'attaquer -Gravité des problèmes -Causes des problèmes -Capacité de la société à résoudre les problèmes -Rôle de l'État -Principes d'intervention	-Propositions concrètes pour mettre en œuvre la théorie d'intervention -Dimensions techniques et opérationnelles de l'intervention publique
Possibilité d'un changement	Très limitée	Limitée	Moyenne

Source : adapté de Sabatier et Jenkins-Smith (1999)

Cette structure des systèmes de croyances est heuristique. Il importe avant tout d'être conscient que la possibilité d'un changement de croyances varie d'un niveau à l'autre. Le noyau dur est extrêmement difficile à ébranler. Toutefois, l'accumulation graduelle de preuves allant à l'encontre de ces croyances fondamentales peut inciter les acteurs à revoir des éléments du noyau dur de leur système de croyances. Lorsque ce phénomène se produit, il s'apparente à une conversion religieuse. Quoique relativement rare, un changement au niveau des théories d'intervention peut se produire lorsque les acteurs vivent des expériences ou sont confrontés à des faits qui mettent en lumière certaines anomalies importantes de leur système de croyances. Enfin, les croyances concernant des mesures concrètes sont modérément faciles à modifier. La plupart des débats sur les politiques publiques portent d'ailleurs sur des aspects concrets et débouchent sur des changements relativement mineurs. En somme, plus on s'éloigne du noyau dur de croyances fondamentales et plus on s'approche de croyances concernant des aspects plus techniques et plus opérationnels de l'action publique, plus il y a d'espace pour l'apprentissage (Sabatier et Jenkins-Smith, 1999 : 133). Des acteurs profondément en désaccord sur certaines valeurs peuvent s'entendre sans trop de difficultés sur des propositions concrètes qui ne risquent pas de générer des effets jugés indésirables par un camp ou par l'autre (Knoepfel et Kissling-Näf, 1998 : 358).

### 2.1.3 Les coalitions plaidantes

Parmi les partisans de l'approche cognitive, Sabatier et Jenkins-Smith semblent être les principaux auteurs à avoir étudié les alliances entre les acteurs. Ils affirment que les acteurs s'impliquant activement dans le processus de production des politiques tendent à former des coalitions plaidantes dont les membres 1) partagent un ensemble de croyances causales et

normatives et 2) font preuve d'un degré non négligeable de coordination. Ces coalitions auraient tendance à être relativement stables lorsqu'elles sont étudiées sur une période de temps d'une décennie ou plus. Puisque le noyau des systèmes de croyances (valeurs fondamentales et théorie d'intervention) s'avère très résistant au changement et qu'il constitue le ciment qui unit les coalitions, l'alignement des alliés et de leurs adversaires est susceptible de demeurer constant.

Dans un premier temps, les deux auteurs ont peu élaboré sur les facteurs incitant les acteurs à former et à maintenir des coalitions, ce qui leur a valu certaines critiques. S'inspirant de la vaste littérature traitant du « problème de l'action collective » à l'aide de concepts empruntés à la science économique (voir notamment les travaux fondateurs d'Olson, 1965), Schlager et Blomquist (1996 : 663-667) mettent en doute un postulat implicite de la théorie des coalitions plaidantes selon lequel le simple fait que des acteurs défendent des croyances similaires amène tout naturellement ceux-ci à se regrouper en coalitions. En fait, selon Schlager et Blomquist, l'action collective pose des difficultés telles que les croyances peuvent difficilement constituer un « ciment » assez fort pour assurer la survie d'une coalition. Les membres d'une coalition sont engagés dans un processus de négociations qui peut s'avérer coûteux en temps, en énergie et en compromis. Ils doivent en outre développer des mécanismes afin de contrer la tentation du resquillage (*free riding*) et résoudre d'inévitables conflits sur la répartition des bénéfices. Schlager (1995) propose d'ajouter à la théorie des coalitions plaidantes diverses hypothèses dont la suivante :

Les acteurs partageant les mêmes croyances sont plus enclins à s'engager dans un effort de coordination à court terme s'ils 1) interagissent de façon répétée, 2) bénéficient de coûts d'information relativement bas et 3) croient qu'il existe des politiques qui traitent équitablement chacun des acteurs.

Sabatier et Jenkins-Smith (1999 : 139) s'inspireront de cette hypothèse (voir paragraphe suivant), mais refusent les suggestions de Schlager, jugeant qu'elles sont fondées sur une surestimation des coûts de l'action collective. À leur avis, le fait que les membres d'une coalition partagent les mêmes croyances (et intérêts) réduit les coûts de transaction liés à la nécessité de développer une compréhension commune des enjeux et diminue la propension des acteurs à céder au resquillage. Ils ajoutent que cette explication est particulièrement valable dans le cas des coalitions dans lesquelles on retrouve des groupes défendant une idéologie qui valorise le bien commun et la solidarité. Les auteurs de la théorie des coalitions plaidantes affirment en outre que les biais cognitifs des acteurs amènent tout naturellement les membres d'une coalition à serrer leurs rangs. Puisque que les croyances d'un être humain constitue une lentille à travers

laquelle il perçoit le monde, les acteurs associés à différentes coalitions sont donc susceptibles d'avoir une vision différente de la réalité et d'avoir des interprétations divergentes des mêmes faits. Ce phénomène contribue à la fois à renforcer la cohésion à l'intérieur de chaque coalition et à exacerber la méfiance entre deux coalitions différentes, les membres de chaque camp considérant que des personnes qui tirent des conclusions aussi éloignées des leurs à partir de données factuelles doivent forcément avoir des motivations douteuses. En outre, les acteurs ont tendance à accorder plus d'importance à leurs pertes qu'à leurs gains, ce qui les amène à se souvenir davantage de leurs défaites que de leurs victoires et, par conséquent, à voir leurs opposants comme étant plus puissants qu'ils ne le sont en réalité. Cette propension des acteurs à démoniser l'adversaire renforce la cohésion interne des coalitions.

Plutôt que d'incorporer les suggestions de Schlager pour expliquer les motivations qui incitent les acteurs à agir de façon concertée, Sabatier et Jenkins-Smith ont préféré ajouter cette hypothèse :

Les acteurs partageant les mêmes croyances sont plus susceptibles de s'engager dans une coordination à court terme s'ils voient leurs opposants comme étant a) très puissants et b) susceptibles de leur imposer des coûts substantiels en cas de victoire.

Par ailleurs, Sabatier et Jenkins-Smith ont en quelque sorte dilué la notion de « coordination non négligeable » en indiquant que le niveau de coordination que l'on peut observer à l'intérieur d'une coalition peut parfois être très faible. Si les membres de certaines coalitions font preuve d'une forte coordination et vont jusqu'à définir un plan d'action commun associé à d'éventuelles sanctions pour les « dissidents », les membres d'autres coalitions se contentent simplement de choisir leurs stratégies en tenant compte du comportement des acteurs partageant les mêmes objectifs afin d'assurer une certaine complémentarité (voir aussi Zafonte et Sabatier, 1998). Évidemment, les coûts associés à un faible niveau de coordination sont très peu élevés et donc faciles à surmonter.

Toutefois, lorsqu'on est en présence d'une coordination aussi informelle (voire inconsciente), peut-on vraiment parler de coalition ? Lemieux (1998 : 141) en doute. Cet auteur établit une distinction entre les coalitions et les autres types d'alliances sur la base de deux critères, soit le caractère concerté ou non concerté de l'alliance et le caractère durable ou non durable de l'alliance (voir tableau 4). Les coalitions sont des alliances concertées et non durables. Elles doivent être distinguées des tendances, qui constituent un alignement durable d'acteurs qui agissent dans le même sens sans toutefois se concerter. Une alliance durable et

concertée constitue une association alors qu'une alliance qui n'est ni concertée ni durable peut être désignée comme un agrégat. Selon Lemieux (1998 : 141), les coalitions plaidantes telles que définies par Sabatier et Jenkins-Smith sont en fait des tendances étant donné qu'elles seraient durables. Au sens strict du terme, on devrait parler de coalition pour désigner uniquement les alliances véritablement concertées et conjoncturelles.

**Tableau 4 : Les différents types d'alliances selon Lemieux (1998)**

Types d'alliances	Alliances concertées (+) non concertées (-)	Alliances durables (+) non durables (-)
Associations	+	+
Coalitions	+	-
Tendances	-	+
Agrégats	-	-

Nahrath (1999) juge quant à lui que le concept de coalition plaidante constitue davantage un construit théorique permettant aux chercheurs de situer les forces en présence qu'une alliance empiriquement observable entre des acteurs qui choisissent de coordonner leur action :

In his first justification for the choice of the advocacy coalition concept, Sabatier insists on the fact that, the number of (individual and collective) actors active in a subsystem often being high (from 50 to 100), the best way to manage empirical data is to treat them using this concept. He thus clearly admits that the advocacy coalition in an abstract construction allowing the analyst to classify the various actors in order to produce better and systematic understanding of a complex reality. The problem emerges therefore when he adds the idea that the advocacy coalitions "show a non-trivial degree of co-ordinated activity over time" (Nahrath, 1999 : 55).

Cet auteur croit qu'il est peu plausible que des acteurs provenant d'organisations aussi diverses que des ministères, des groupes d'intérêt, des universités, des *think tanks*, etc. puissent être disposés à s'engager volontairement dans des actions concertées.

Enfin, Fischer (2003 : 105-106) rejette le concept de coalition plaidante et estime préférable d'utiliser celui de « coalition de discours ». Lorsqu'on s'intéresse au rôle des idées dans le processus d'élaboration des politiques, il faut envisager les interactions entre les acteurs autrement que sous l'angle de la coordination. Une variété d'acteurs peuvent partager un même discours et contribuer à travers leurs activités à l'alimenter et à le reproduire sans nécessairement se rencontrer.

Que conclure de ce débat sur le concept de coalition plaidante sinon que les relations entre les acteurs qui portent les mêmes croyances méritent d'être étudiées ? Ce sera un des aspects abordés dans cette thèse.

### 2.1.4 L'évolution des politiques publiques

L'une des principales forces de l'approche cognitive est d'offrir des outils pour analyser l'origine et la substance du changement dans les politiques publiques. Selon la théorie des coalitions plaidantes, l'apprentissage se révèle fréquemment être un facteur de changement parce qu'il peut amener les membres des coalitions plaidantes à modifier des aspects secondaires de leurs systèmes de croyances. Toutefois, les fondements de l'action publique ne sont modifiés que lorsque des chocs exogènes viennent bouleverser l'équilibre des forces à l'intérieur du sous-système en permettant à une coalition plaidante d'imposer ses vues au détriment d'une autre coalition (voir tableau 5).

**Tableau 5 : Les changements apportés aux politiques publiques**

Ampleur	Changements majeurs	Changements mineurs
Teneur	Révision des buts et des principes d'intervention	Révision des mesures concrètes (aspects secondaires de la politique)
Origine	Chocs exogènes affectant les ressources politiques des acteurs	Apprentissage des acteurs du sous-système
Occurrence	Rares	Fréquents

Source : adapté de Sabatier et Jenkins-Smith (1999)

#### L'apprentissage des acteurs du sous-système

Il existe différentes conceptualisations de l'apprentissage dans le champ de l'analyse de politiques publiques (voir la comparaison de Bennett et Howlett, 1992). Sabatier et Jenkins-Smith (1993 ; 1999) concentrent leur attention sur l'apprentissage des acteurs des sous-systèmes de politiques publiques. S'inspirant de Heclo (1974), les deux auteurs indiquent que le *policy-oriented learning* renvoie à des changements relativement durables de la pensée ou des intentions comportementales résultant de l'expérience et/ou de nouvelles informations. Ils considèrent que la compétition à laquelle se livrent les diverses coalitions existant à l'intérieur d'un sous-système est source d'apprentissage. Engagés dans un débat perpétuel, les membres des coalitions plaidantes cherchent en effet à mieux connaître les paramètres du problème, les facteurs affectant ces paramètres et l'impact des politiques publiques afin de mettre en évidence

les failles de l'argumentation de leurs adversaires et de rehausser la crédibilité de leur propre discours. Cet apprentissage est donc instrumental puisque les acteurs cherchent à mieux comprendre les enjeux au cœur des conflits politiques afin d'influencer davantage le processus et d'atteindre leurs objectifs. Étant donné que les coûts associés à une perte de crédibilité sont considérables dans une société démocratique, les acteurs qui ne s'engagent pas dans un processus d'apprentissage souffriront d'un sérieux désavantage compétitif (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993).

Selon Sabatier et Jenkins-Smith, l'apprentissage peut s'effectuer à l'intérieur de chaque coalition, mais aussi entre coalitions opposées. En effet, même si les membres d'une coalition développent, en raison de leurs biais cognitifs, une grande méfiance à l'égard des informations et des analyses des coalitions adverses, certains facteurs facilitent l'apprentissage entre coalitions. L'existence d'un forum d'experts en est un exemple. Les chercheurs à l'origine de la théorie des coalitions plaidantes ont identifié 4 facteurs favorisant le succès d'un forum professionnel, c'est-à-dire favorisant l'atteinte d'un consensus parmi des scientifiques auparavant en désaccord et menant à des décisions majoritairement acceptées par les coalitions impliquées. Un forum a ainsi plus de chances de réussite lorsque (1) il est composé à la fois de scientifiques clairement associés à chacune des coalitions majeures et de scientifiques neutres, (2) le financement ne provient pas d'une source dominée par une coalition spécifique, (3) les membres du forum se rencontrent au moins 6 fois l'an et (4) chaque coalition considère que le statu quo est inacceptable (Sabatier et Jenkins-Smith, 1999 : 146).

Le rôle de l'information technique (c'est-à-dire l'information concernant l'ampleur et les causes d'un problème ainsi que l'impact possible des différentes solutions envisagées) s'avère donc extrêmement important dans le processus de production des politiques publiques (Sabatier et Jenkins-Smith, 1999). Même si les travaux des chercheurs ne sont sans doute pas utilisés comme ceux-ci le souhaiteraient, la recherche portant sur les politiques publiques a malgré tout énormément d'impact puisqu'elle permet, à long terme du moins, d'éclairer le débat (*enlightenment function*) et ainsi de faire évoluer graduellement les croyances des acteurs (voir entre autres Sabatier, 1998). Weiss (1977) observe que les décideurs politiques ne se servent pas des « lumières de la science » pour résoudre des problèmes concrets. Ils utilisent plutôt la recherche pour formuler les problèmes, enrichir leur réflexion sur divers enjeux, obtenir de nouvelles idées et de nouvelles perspectives. Bien souvent, cette utilisation diffuse et indirecte n'est ni consciente ni délibérée. Les élus ne connaissent pas toujours eux-mêmes l'origine des

idées qu'ils adoptent et ne réalisent parfois même pas qu'il s'agit de concepts, de théories et de découvertes provenant des sciences sociales. Ces informations, qui se sont fait un chemin dans leur esprit grâce aux multiples rapports qui leur sont soumis ou aux articles des journaux à grand tirage, ne sont pas cataloguées et n'ont pas de référence, ce qui ne les empêche pas de jouer un rôle dans le processus de changement (voir aussi Shulock, 1999). En faisant progresser les débats, l'information technique contribue donc à l'apprentissage des acteurs.

Néanmoins, en raison de leurs biais cognitifs, les membres d'une coalition plaidante sont rarement disposés à modifier le noyau dur de leur système de croyances de sorte que les changements résultant de l'apprentissage des acteurs sont généralement mineurs et portent sur des dimensions secondaires des interventions gouvernementales. La grande réticence des acteurs à abandonner leurs croyances fondamentales tient en partie à la capacité d'auto-validation des systèmes de croyances : l'être humain choisit les informations pertinentes pour comprendre le monde et leur donne un sens à la lumière de son système de croyances personnel, ce qui réduit sensiblement les possibilités qu'il en arrive à formuler des interprétations contredisant ce même système de croyances. Les cadres cognitifs peuvent donc difficilement être falsifiés (Rein et Schön, 1994 : 30, Roe, 1994 : 30). Puisque les conversions sont extrêmement rares, l'alignement des acteurs au sein d'un sous-système est caractérisé par une certaine stabilité. La modification du rapport de forces entre les coalitions trouve donc généralement sa source dans des facteurs extérieurs au sous-système. Certains événements permettent parfois à une coalition d'accroître ses ressources politiques et de traduire son système de croyances en politiques publiques. Dès lors, le changement introduit dans les interventions publiques ne s'explique pas par l'apprentissage d'une ou plusieurs coalitions ayant modifié leurs croyances au fil des débats, mais plutôt par le fait qu'une coalition jusqu'alors en position non dominante soit parvenue à occuper la position dominante (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 ; 1999). Des facteurs « non cognitifs » entrent donc en jeu, l'apprentissage (ou du moins l'apprentissage des acteurs du sous-système) n'étant pas à l'origine de l'évolution observée. Sabatier et Jenkins-Smith indiquent que les changements mineurs survenant grâce à l'apprentissage des acteurs du sous-système sont extrêmement fréquents alors que les changements majeurs attribuables à des chocs exogènes sont relativement rares.

Il est intéressant de souligner que la théorie de l'équilibre ponctué décrit en substance le même *pattern* d'évolution. True, Jones et Baumgartner (1999) expliquent que les acteurs d'un sous-système jouissent d'un certain monopole, qui est susceptible de persister jusqu'à ce que

des rétroactions en provenance du macro-système politique viennent y mettre un terme. Ces rétroactions (par exemple un événement ou en enjeu qui mobilise l'opinion publique) favorisent l'émergence de nouvelles idées et de nouveaux acteurs de sorte que le monopole des acteurs du sous-système est ébranlé et qu'une autre vision risque de s'imposer à son tour. En raison de cette dynamique, l'évolution des politiques gouvernementales se caractérise par de longues périodes de changements incrémentaux ponctués de brèves périodes de changements majeurs. Le « sous-système » dont parlent les trois auteurs semble correspondre globalement au concept de coalition plaidante dominante de Sabatier et Jenkins-Smith. En dépit de cette différence, tant la théorie des coalitions plaidantes que la théorie de l'équilibre ponctué expliquent les changements majeurs à partir d'événements extérieurs au sous-système.

### **Les chocs exogènes : des « fenêtres d'opportunité » pour les coalitions non dominantes**

L'introduction des changements non incrémentaux se traduisant par une révision en profondeur de la logique d'intervention publique dans un secteur d'activités gouvernementales implique généralement l'entrée en jeu de facteurs ou d'événements qui modifient le contexte (c'est-à-dire l'environnement externe) où se déroulent les débats politiques. En d'autres termes, on pourrait dire que de tels changements de paradigme surviennent à l'occasion de « conjonctures critiques » (Muller et Surel, 1998).

Des changements socio-économiques et un revirement de l'opinion publique figurent parmi les forces pouvant permettre à un nouveau paradigme d'intervention publique (c'est-à-dire un autre système de croyances) de s'imposer (Sabatier et Jenkins-Smith, 1999). Lorsque les politiques publiques en place apparaissent incapables de solutionner les problèmes engendrés par une conjoncture sociale ou économique nouvelle, la crédibilité de la coalition dominante est mise en doute. Ce processus de changement de paradigme est parfois qualifié d'« apprentissage social ». Howlet et Ramesh (2003 : 221-222) utilisent cette expression pour désigner une forme d'apprentissage qui n'est pas restreinte aux acteurs du sous-système (lesquels, comme l'indiquent Sabatier et Jenkins-Smith, tendent à rester camper dans leurs positions), mais qui implique un éventail plus vaste d'acteurs sociaux. Un tel apprentissage porte sur les fondements de l'action publique (les buts de la politique) et non pas simplement sur les instruments. Estimant que cette dynamique de changement s'éloigne d'un processus d'apprentissage au sens strict, Muller et Surel (1998 : 128-129) sont réticents à utiliser le concept d'apprentissage social. Retenons donc simplement qu'une accumulation d'anomalies



causées par une situation sociale ou économique nouvelle risque d'entraîner une remise en question du paradigme dominant (Muller et Surel, 1998 : 139 ; Howlet et Ramesh, 2003 : 242). Les ressources politiques de la coalition d'acteurs associés à cette vision dominante s'en trouveront affectées, ce qui est susceptible de donner l'occasion à une autre coalition de transposer son système de croyances en politiques publiques.

Le changement peut également être provoqué par l'arrivée d'un nouveau gouvernement ou d'un nouveau ministre hostile à la logique d'intervention prônée par la coalition dominante ou sympathique au discours d'une autre coalition (Sabatier et Jenkins-Smith, 1999). Il peut arriver que le choc exogène que représentent de tels changements dans le personnel politique corresponde à une tendance de fond dans l'opinion publique (ce qui nous ramène aux sources de changements précédemment identifiées), mais il est vraisemblable que ce ne soit pas toujours le cas. Des décisions prises par les acteurs d'autres sous-systèmes de politiques ou imposées par un palier de gouvernement supérieur font aussi partie de la liste de chocs exogènes possibles.

Ces perturbations externes ne débouchent pas automatiquement sur des changements majeurs. Elles constituent une « cause nécessaire, mais non suffisante de changement », selon Sabatier et Jenkins-Smith (1999 : 147). Les chocs exogènes offrent plutôt ce qu'on pourrait appeler en s'inspirant de Kingdon (1995) une « fenêtre d'opportunité », c'est-à-dire une conjoncture favorable que les coalitions non dominantes devront exploiter avec habileté pour être en mesure de faire passer leurs propositions. Soulignons par exemple que les changements socio-économiques qui surviennent dans l'environnement externe n'ont pas de sens en eux-mêmes (Parsons, 1995 : 201 ; Nahrat, 1999 : 53 ; Fischer, 2003 : 114). Ce sont les membres des coalitions non dominantes qui doivent convaincre les élus ou les citoyens qu'ils sont les plus à même de répondre aux défis engendrés par une situation socio-économique nouvelle.

Le jeu des acteurs peut donc s'avérer déterminant. Les acteurs d'un sous-système ne sont pas totalement à la merci des changements aléatoires qui surviennent dans l'environnement externe. S'ils peuvent difficilement avoir de l'influence sur certains paramètres de cet environnement (conditions socio-économiques, règles constitutionnelles, etc.), ils ont en revanche la possibilité de gagner l'opinion publique et les décideurs politiques à leur cause au moyen de campagnes médiatiques, de témoignages aux audiences publiques, de

manifestations, etc. De plus, certains acteurs font parfois des pressions pour faire changer les titulaires de différents postes à l'intérieur de l'appareil gouvernemental (élus, conseillers politiques ou fonctionnaires). Enfin, ils peuvent tenter de modifier graduellement les perceptions des autres acteurs du sous-système en échangeant des informations avec eux et en leur soumettant des travaux de recherche (Sabatier et Jenkins-Smith, 1999).

### **2.1.5 Les contraintes et les ressources des acteurs**

L'issue des affrontements entre les coalitions plaidantes sera grandement influencée par le contexte culturel, institutionnel, politique, social et économique du sous-système (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 ; 1999). L'environnement où luttent les acteurs révèle lui-même la prédominance de certaines idées et représentations sociales. Les régimes de protection sociale, les systèmes politiques et les modèles de développement économique constituent en fait des croyances qui ont été institutionnalisées. Même si ce contexte est « socialement construit », il pose des contraintes réelles. En plus d'avoir un impact sur les préférences des acteurs et de l'ensemble des citoyens, les caractéristiques de cet environnement externe déterminent les obstacles avec lesquels les acteurs doivent composer et les ressources à leur disposition pour faire valoir leur point de vue. Si certaines composantes de l'environnement externe peuvent se modifier sur une période de temps relativement courte (ce qui peut parfois provoquer des changements majeurs), d'autres se révèlent beaucoup plus stables. Cette section présente certains de ces paramètres plus statiques.

#### **Les caractéristiques du régime de protection sociale**

L'architecture de l'ensemble d'un régime de protection sociale (santé, services sociaux, aide à l'emploi, politique familiale, etc.) influence l'évolution des politiques d'aide sociale. Des programmes d'assistance sociale existent dans tous les pays développés, mais le rôle qui leur est conféré dépend des autres dispositifs de protection sociale. Dans plusieurs pays européens (Suède, Norvège, Danemark, Pays-Bas, Belgique, Autriche), les programmes sociaux universels et les programmes d'assurance sociale tendent à être plus développés et plus généreux que dans les pays anglo-saxons (États-Unis, Canada, Australie). Dans le Nord de l'Europe, un individu dans le besoin peut bénéficier d'une série de mesures avant de frapper à la porte de l'aide sociale. En revanche, les pays anglo-saxons font de l'aide sociale leur principal instrument de lutte à la pauvreté et doivent y consacrer plus d'argent pour pallier à l'absence des mécanismes de protection qui sont en place dans plusieurs autres pays (Eardley *et al.*,

1996a). Or, les programmes ciblés tels que l'aide sociale jouissent d'un moins grand appui populaire que les autres programmes publics, notamment parce qu'ils ne bénéficient qu'à une minorité de citoyens (Esping-Andersen, 1999 ; Korpi et Palme, 1998). L'opinion publique tend en outre à questionner davantage le comportement des groupes bénéficiaires de mesures très ciblées. Contrairement aux programmes universels et même aux programmes d'assurance sociale, l'aide sociale est accordée et modulée en vertu de critères d'admissibilité très stricts (examen des revenus et des actifs des requérants), ce qui nécessite d'importantes mesures de contrôle et de vérification et augmente les risques de fraude et d'abus administratifs. Parfois, les prestataires doivent aussi faire la preuve qu'ils font des efforts pour intégrer le marché du travail. L'existence de cas de fraude et le refus d'un certain nombre d'assistés sociaux de se conformer aux obligations qui leur sont prescrites contribuent à donner mauvaise presse aux programmes d'aide sociale. Étant donné l'importance des fonds consacrés à l'assistance sociale dans les États-providence libéraux, les thèmes de la fraude, du travail au noir, de la dépendance et de l'incitation au travail sont beaucoup plus susceptibles d'émerger lors des débats publics dans les pays tels que les États-Unis, le Canada et la Grande-Bretagne (Rothstein, 2000 ; Linos et West, 2003 : 404). À l'inverse, dans les pays scandinaves, les débats sur l'assistance sociale portent davantage sur des aspects techniques et administratifs (Eardley *et al.*, 1996b : 101-103).

En plus de renforcer les perceptions négatives de la population à l'égard des assistés sociaux, les mesures coercitives pourraient avoir un impact sur les attitudes et les comportements des prestataires dans la mesure où la stigmatisation (Waxman, 1983) et la marginalisation (Jordan, 1996) dont ils font l'objet pourraient les amener à adopter précisément les comportements qui leur sont reprochés, ce qui serait de nature à renforcer les perceptions négatives qu'ils suscitent et leur vaudrait des politiques encore plus contraignantes (Schneider et Ingram, 1997).

Par ailleurs, les caractéristiques des régimes d'État-providence déterminent la viabilité de certaines alternatives. Les États-providence sociaux-démocrates et les États-providence corporatistes tendent à adopter une réglementation du travail plus restrictive qui ne favorise pas la création de « petits boulots », alors que les États-providence libéraux encouragent la flexibilité du marché du travail, ce qui permet la création d'un grand nombre d'emplois faiblement rémunérés demandant peu de qualifications. Ainsi, les politiques d'aide sociale visant à retourner rapidement les sans-emploi vers le marché du travail en contraignant les prestataires

à accepter tout emploi disponible sont beaucoup plus viables en Grande-Bretagne et aux États-Unis, où l'on trouve une grande quantité d'emplois à bas salaires, que dans plusieurs pays d'Europe continentale, où les emplois non qualifiés sont plus rares, ce qui oblige certains gouvernements européens à investir davantage dans la formation des chômeurs afin de rehausser leurs qualifications professionnelles et de leur permettre d'accéder au marché du travail (Daguerre, 2004).

Si les partisans du *workfare* jouissent d'un environnement qui leur est plus favorable dans les États-providence libéraux, les défenseurs des programmes universels y rencontrent des obstacles importants. La phénomène de la pauvreté étant plus grave dans les pays anglo-saxons que dans d'autres sociétés occidentales, la gauche tend à adopter dans ces pays une attitude pragmatique en préconisant des programmes ciblés qui vont venir directement en aide aux plus démunis plutôt que des programmes universels plus coûteux (Haddow, 1993).

### **Les valeurs culturelles**

En démocratie, on peut présumer que les politiques adoptées par les gouvernements reflètent dans une certaine mesure les valeurs des citoyens. Des études effectuées dans différents pays occidentaux à partir de sondages suggèrent qu'il existe une relation entre, d'une part, les attitudes des citoyens d'une société donnée à l'égard des politiques sociales ou de la pauvreté et, d'autre part, les mécanismes de protection sociale que cette société a instaurés (Svallfors, 1997, Arts et Gelissen, 2001 ; Andress et Heinen, 2001 ; Linos et West, 2003 ; Merthens, 2004 ; Mau, 2004). L'objectif de ces travaux est souvent de montrer que les répondants habitant dans chacun des trois régimes d'État-providence identifiés par Esping-Andersen (1990 ; 1999) affichent des attitudes caractéristiques. On ne sera pas surpris de constater que les pays dont les citoyens sont plus égalitaristes et plus interventionnistes ont des régimes de protection sociale plus développés (Svallfors, 1997). On parvient à des conclusions similaires en comparant les attitudes au sujet de la mobilité sociale. Les Américains et les Australiens tendent davantage à attribuer la mobilité sociale à des facteurs individuels (le travail et la volonté) et ont implanté des dispositifs de protection sociale moins généreux que les Norvégiens et les Allemands (Linon et West, 2003)<sup>10</sup>. Pour expliquer de telles différences

---

<sup>10</sup> La relation entre les attitudes des citoyens et les régimes d'État-providence est cependant complexe et difficile à décoder à partir de sondages. Les différences d'attitudes entre les répondants qui ne résident pas dans le même type d'État-providence ne sont pas toujours prononcées. De plus, certains pays apparaissent comme des « anomalies » parce que leurs résidents présentent des attitudes qui ne sont pas caractéristiques du type d'État-providence dont ils sont dotés. Mehrten (2004) indique par exemple

d'attitudes, les néo-institutionnalistes (voir par exemple Svallfors, 1997 ; Rothstein, 2000) invoquent l'impact des configurations institutionnelles (voir section précédente). S'il est raisonnable de croire que les institutions contribuent à forger les attitudes des citoyens, il faut également se rappeler qu'elles n'apparaissent pas dans le vide et qu'elles sont elles-mêmes le produit d'un contexte culturel et institutionnel. En fait, ces spécificités culturelles reflètent plus globalement la tradition politique propre à chaque nation (Bonoli, 2000). Pour comprendre ces variations, il est nécessaire de plonger dans l'histoire de ces sociétés et de renoncer aux explications monofactorielles. Quoi qu'il en soit, tant les acteurs que les citoyens subissent l'influence de l'univers culturel dans lequel ils baignent et les partisans des interventions publiques visant à lutter contre les inégalités sociales ont manifestement la tâche plus difficile dans certains pays que dans d'autres.

Dans l'ensemble des pays occidentaux, on observe que l'assistance sociale bénéficie d'un moins grand support populaire que la santé, l'éducation et l'aide aux personnes âgées (C. Pierson, 1991 : 168-171). Le fait que l'aide sociale constitue une aide de dernier recours forcément très ciblée qui ne bénéficie qu'à une minorité de citoyens n'est sans doute pas étrangère à ce phénomène. Toutefois, même aux États-Unis, pays doté d'un régime de protection sociale très résiduel, l'opinion publique supporte malgré tout fortement certaines mesures ciblées destinées à des groupes qui ont une image plus positive tels que les travailleurs à faibles revenus, les enfants pauvres et les personnes âgées (Gilens, 2000 : 28). L'opinion publique évalue le mérite des bénéficiaires des différents programmes gouvernementaux. Or, aux yeux d'un grand nombre de citoyens, les assistés sociaux aptes à occuper un emploi adoptent des comportements anti-sociaux en refusant de travailler pour contribuer au bien-être collectif et violent par le fait même les normes de réciprocité que les membres d'une société doivent respecter (Bowles et Gintis, 2000 ; Fong, 2001 ; Mau, 2004). L'attitude du public à l'égard des assistés sociaux est donc particulièrement négative lorsqu'on la compare aux perceptions concernant d'autres groupes cibles, ce qui représente sans nul doute une contrainte de taille pour les groupes de défense des prestataires de l'aide sociale.

### **Les structures constitutionnelles et la culture politique**

Les institutions politiques d'un pays déterminent en partie la capacité des acteurs d'influencer les choix d'une société. Les systèmes politiques qui favorisent une importante

---

que les Britanniques affichent des attitudes qui ne sont pas celles qu'on s'attendrait à retrouver dans un État-providence libéral.

distorsion du vote populaire (mode de scrutin uninominal, bipartisme, élection de gouvernements majoritaires formés d'un seul parti) présentent les caractéristiques de ce que Birchfield et Crepaz (1998) appellent les « démocraties majoritaires » puisque les préférences de la majorité ou de l'électeur médian s'imposent sans négociation avec les groupes minoritaires. D'autres structures constitutionnelles encouragent plutôt la recherche de compromis (mode de scrutin proportionnel, multipartisme, élection de gouvernements de coalition, arrangements corporatistes) et sont typiques des « démocraties consensuelles ». Une plus grande variété de groupes sociaux ont accès aux institutions politiques (grâce à la proportionnelle qui permet l'élection de plusieurs partis aux orientations bien distinctes) et aucun parti ne peut mettre en place des politiques sans l'assentiment des autres partis qui forment le gouvernement. D'après Birchfield et Crepaz (1998) et Swank (2001), les régimes politiques favorisant la négociation, la concertation et l'atteinte de consensus offrent davantage la possibilité aux groupes favorables à une expansion des politiques sociales de faire entendre leur voix.

Les caractéristiques de l'environnement externe sont interreliées à plusieurs égards et participent à une dynamique d'ensemble. Dans la logique du cadre d'analyse proposé, il s'agit moins de cerner l'effet indépendant de chacun de ces facteurs que de prendre la mesure des obstacles, des ressources et des opportunités que crée le contexte dans lequel évoluent les acteurs et de voir de quelle manière cet environnement peut affecter leurs préférences et leur capacité d'influencer l'action publique.

## 2.3 Hypothèses de recherche

Cette recherche vise à répondre à la question suivante : quel rôle jouent les facteurs cognitifs dans le processus d'évolution des politiques sociales ? L'approche cognitive présume que les acteurs participant aux débats politiques défendent un cadre cognitif et normatif qui guide leur comportement et qu'ils tentent de traduire en politiques publiques. Il s'agit donc de voir quel est l'impact de ces cadres normatifs et cognitifs. Le cadre d'analyse qui vient d'être exposé permet de formuler trois hypothèses spécifiques.

1. **Certains acteurs au sein du sous-système de l'aide sociale se sont regroupés en différentes coalitions plaidantes dont les membres, qui proviennent de diverses organisations publiques et privées,**
  - 1) **partagent un même système de croyances les distinguant des autres coalitions et**
  - 2) **font preuve d'un degré non négligeable de coordination.**

Le concept de coalition plaidante présente un grand intérêt, notamment parce qu'il s'inscrit dans un effort pour spécifier la nature des relations entre les acteurs d'un sous-système. Les travaux de Sabatier et Jenkins-Smith indiquent que, même s'il existe une coalition dominante, les acteurs d'un sous-système ne partagent pas tous les mêmes positions et qu'ils sont même très souvent en confrontation. En revanche, les acteurs partageant un même système de croyances tendent à former des alliances. Peut-on observer un tel alignement des forces en présence dans le secteur de l'aide sociale au Québec ? Est-ce que les acteurs partageant les mêmes croyances font preuve d'un degré non négligeable de coordination ? Pour les fins de cette thèse, nous considérons qu'une coordination « non-négligeable » implique que les acteurs entrent en contact afin d'élaborer des positions communes ou des stratégies communes en vue de faire valoir leur point de vue. Cette première hypothèse sera discutée au chapitre 5.

2. **L'utilisation par les acteurs des travaux scientifiques et de l'information technique traduit leurs biais cognitifs et normatifs, c'est-à-dire que les acteurs provenant de coalitions adverses**
  - 1) **ne s'entendent pas sur l'identification des faits pertinents et**
  - 2) **n'interprètent pas les mêmes faits de la même façon.**

Le concept de cadre cognitif et normatif (ou système de croyances) constitue le fondement de l'approche cognitive, d'où la nécessité d'en évaluer la pertinence. Les cadres cognitifs des acteurs font-ils une différence ? Est-on en présence d'acteurs qui ont une manière différente de décoder la réalité ? Comment les acteurs utilisent-ils l'information technique disponible ? Nous aborderons ces questions et discuterons de la validité de cette deuxième hypothèse au chapitre 6.

3. **L'apprentissage des acteurs du sous-système de l'aide sociale est à l'origine de changements dans les politiques publiques, mais ne provoque pas de changements remettant en cause les fondements de l'intervention publique (c'est-à-dire les buts et la théorie d'intervention à la base de la politique existante).**

Selon la théorie des coalitions plaidantes, les coalitions s'emploient constamment à étoffer leur argumentation pour demeurer crédibles, ce qui les amène à investir temps et énergie dans un

processus d'apprentissage. Sabatier et Jenkins-Smith considèrent que l'apprentissage implique des changements relativement durables de la pensée ou des intentions comportementales résultant de l'expérience et/ou de nouvelles informations. Il peut se produire notamment lorsque 1) des acteurs constatent que la politique en place ne produit pas les effets attendus et cherchent des moyens de corriger cette piètre performance, 2) des acteurs jugent qu'il est nécessaire de développer de nouvelles connaissances et de mieux comprendre les relations causales à la base d'un phénomène afin de trouver des mécanismes leur permettant d'atteindre leurs objectifs et 3) des acteurs doivent répondre aux critiques de leurs adversaires et aux défis posés par des événements qui ont réduit leur crédibilité et leur influence (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 : 42-44). De ce processus d'apprentissage résulterait le plus souvent des changements mineurs parce que les acteurs n'acceptent pas de modifier leurs positions au point de renoncer à leurs valeurs fondamentales et aux principaux éléments de la théorie d'intervention qu'ils défendent. Des changements majeurs se produisent principalement lorsque l'équilibre des pouvoirs entre les coalitions plaidantes est bouleversé à la suite de perturbations dans l'environnement externe, qui permettent parfois à une coalition non dominante et d'accroître ses ressources politiques et de supplanter la coalition dominante. Nous étudierons cette troisième hypothèse au chapitre 7.

Les deux premières hypothèses sont de nature descriptive. Pour vérifier ces hypothèses, il est préférable d'étudier en profondeur une réforme précise afin d'obtenir des informations détaillées sur les interactions entre les acteurs du sous-système et d'analyser la substance des débats. À cette fin, nous prêterons donc une attention particulière à la réforme de la sécurité du revenu adoptée en 1997-1998. La troisième hypothèse, de nature relationnelle, exige une structure de preuve différente. Pour évaluer la validité de cette hypothèse, il semble plus approprié d'examiner l'évolution des politiques québécoises d'aide sociale sur une plus longue période. Voilà pourquoi nous analyserons dans le dernier chapitre de cette thèse les changements apportés à ces politiques au cours des deux dernières décennies.

## 2.3 Méthodologie

Cette recherche est fondée sur le postulat que les débats d'idées auxquels prennent part les acteurs d'un sous-système de politiques publiques ne constituent pas qu'un épiphénomène, d'où la nécessité d'étudier la substance intellectuelle de ces débats. Le cadre théorique



présenté précédemment suggère en outre d'accorder une grande attention au contexte, qui impose diverses contraintes aux acteurs impliqués, et aux stratégies utilisées par les acteurs dans l'espoir d'imposer leurs vues. Le protocole de recherche qui a guidé l'élaboration de cette thèse se devait donc de recueillir des données concernant ces différents aspects du processus de production des politiques.

### **2.3.1 La stratégie de recherche**

Cette recherche porte sur la dynamique d'évolution des politiques d'aide sociale au Québec. Une attention particulière a été accordée à la réforme de la sécurité du revenu adoptée en 1996-1998. Le simple fait d'avoir opté pour l'examen d'un cas spécifique implique de facto que la stratégie de recherche choisie constitue une étude de cas. La logique d'une telle étude consiste à recueillir suffisamment d'informations à propos d'une personne, d'un groupe ou d'un événement afin de comprendre un phénomène particulier (Berg, 2001 : 225). L'objet d'étude peut également être une politique ou un programme. On observe que cette stratégie de recherche est largement associée aux méthodes qualitatives (Stake, 2000 : 435). Ce n'est pas un hasard parce que les chercheurs ayant recours à des études de cas tentent souvent de saisir des phénomènes sociaux complexes. Yin (1994 : 13) définit d'ailleurs ce type de recherche comme étant une enquête empirique qui porte sur un phénomène contemporain et prête attention à l'environnement de ce phénomène (environnement souvent difficile à distinguer du phénomène lui-même) et qui s'appuie sur l'utilisation de plusieurs sources de données. Le processus ayant conduit à la réforme de la sécurité du revenu constitue manifestement un phénomène complexe pouvant difficilement être isolé de son contexte. Étant donné son importance et sa complexité, cette politique mérite d'être analysée de façon détaillée. De plus, la nature des informations qui devront être recueillies pour décrire les croyances ou les stratégies des acteurs justifie l'utilisation de méthodes qualitatives.

### **2.3.2 La collecte et l'analyse des données**

Afin de colliger des informations sur les systèmes de croyances des acteurs, leurs stratégies et le contexte dans lequel ils ont évolué, nous avons jugé préférable de miser sur différents types de données. L'analyse documentaire constitue la première source d'informations utilisée pour cette étude de cas. Des entrevues ont été réalisées pour valider et compléter les informations provenant de documents écrits.

## Les données documentaires

Les documents d'archives renferment une masse d'informations souvent peu utilisées par les chercheurs (Jones, 2000 : 118). Cette source d'information a été mise à profit pour les fins de la présente étude. Divers types de documents ont été utilisés : lettres ouvertes publiées dans les médias, dossiers de presse, sondages, discours de personnalités politiques, ouvrages et articles scientifiques, études d'instituts de recherche, textes de lois ou de projets de loi, rapports et plans d'action ministériels, rapports de commissions d'enquête, etc. Cette première série de documents a servi notamment à comprendre le contexte dans lequel s'est déroulée la réforme de 1998. Rappelons qu'afin de situer les changements adoptés à la fin de la décennie 1990 dans une perspective à plus long terme, les réformes adoptées avant et après celle de 1998 ont aussi été brièvement analysées. Les données recueillies à propos de ces deux réformes (soit la réforme Paradis-Bourbeau de 1988 et la réforme Béchard-Courchesne de 2005) proviennent essentiellement de sources documentaires.

Par ailleurs, les acteurs directement impliqués dans le processus de réforme produisent eux-mêmes certains documents qui s'avèrent particulièrement intéressants au regard des objectifs visés par ce projet de recherche. Au cours des deux dernières décennies, les acteurs concernés par les politiques d'aide sociale ont été invités à quelques reprises à faire entendre leur voix à se prononcer sur des énoncés de politique ou des projets de loi déposés par le gouvernement<sup>11</sup>. Un grand nombre d'intervenants ont été entendus dans le cadre des « consultations particulières » menées par la Commission permanente des affaires sociales de l'Assemblée nationale, où siègent des représentants du parti formant le gouvernement (dont le ou la ministre qui pilote la réforme) et du parti de l'opposition. Lors de tels exercices de consultation, chaque groupe présente un mémoire dans lequel il développe son argumentation en s'appuyant bien souvent sur diverses informations techniques. L'analyse de ces mémoires et énoncés de politiques constitue évidemment un moyen privilégié d'accéder aux croyances des acteurs et d'étudier le traitement de l'information qu'ils effectuent<sup>12</sup>.

L'identification des acteurs formant les sous-systèmes ou les réseaux de politiques publiques peut s'effectuer à l'aide de la liste des acteurs entendus lors de consultations publiques (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 : 241 ; voir aussi Howlett, 2002). Deux critères ont

---

<sup>11</sup> Des consultations ont eu lieu en 1988, 1997, 1998, 2002 et 2004.

<sup>12</sup> Ces documents sont notamment disponibles à la bibliothèque de l'Assemblée nationale ainsi qu'au centre de documentation d'Emploi-Québec.

été utilisés pour sélectionner les acteurs-clés qui ont pris part à la réforme de 1997-1998. Ils devaient (1) avoir participé plus d'une fois aux travaux de la Commission des affaires sociales et (2) représenter des organismes ou associations à caractère national plutôt que régional ou local. Une quarantaine d'acteurs ou de groupes d'acteurs (groupes communautaires, groupes de défense des droits sociaux, organismes-conseils gouvernementaux, chercheurs) ont ainsi été identifiés. Les mémoires qu'ils ont soumis au gouvernement en 1997-1998 ont fait l'objet d'une analyse systématique (voir la liste de ces mémoires dans la section II de la bibliographie). Nous avons également consulté les procès-verbaux des interventions de ces acteurs lors des autres consultations portant sur des politiques d'aide sociale afin de voir l'évolution de leurs positions sur une plus longue perspective temporelle<sup>13</sup>.

Évidemment, bon nombre d'acteurs déterminants n'ont pas pris part aux consultations tenues par la Commission des affaires sociales. En prenant position publiquement dans les débats, un certain nombre d'éditorialistes révèlent leur appartenance au sous-système de l'aide sociale. Les textes qu'ils ont publiés dans les grands quotidiens figurent parmi les documents étudiés. D'autres acteurs n'ont jamais exposé leurs positions sur la place publique, ce qui ne les a pas empêchés de jouer un rôle de premier plan. C'est le cas en particulier des fonctionnaires du ministère de la Sécurité du revenu et du ministère du Conseil exécutif. Pour identifier ces acteurs et avoir accès à leur point de vue, il a fallu miser sur des entrevues (voir section suivante). Lors de ces entretiens, certains fonctionnaires ont également identifié quelques documents qu'il nous a été possible de retracer et qui exposent leurs positions.

L'ensemble de la documentation recueillie a été étudiée à l'aide d'une grille d'analyse élaborée à partir du cadre théorique présenté dans la première partie de ce chapitre. Celle-ci a permis entre autres de dégager la structure du système de croyances de chaque groupe et de prêter attention à la façon dont l'information technique a été utilisée. Une analyse préliminaire de quelques mémoires a été effectuée à partir de cette première grille d'analyse, laquelle a ensuite été revue et corrigée. La totalité des mémoires ont été analysés à la lumière de la nouvelle grille (voir annexe I). Cette technique, suggérée par Huberman et Miles (1991 : 99), a facilité le traitement des données. Cette analyse avait pour objectif de vérifier s'il était possible

---

<sup>13</sup> Il est possible d'accéder aux travaux de la Commission des affaires sociales ultérieurs à 1994 à partir du site Internet de l'Assemblée nationale du Québec ([www.assnat.qc.ca](http://www.assnat.qc.ca)). Pour connaître le point de vue des acteurs qui ont pris part aux consultations effectuées en 1988, nous avons privilégié les mémoires qu'ils ont présentés en commission parlementaire, lesquels sont disponibles à la bibliothèque de l'Assemblée.

de regrouper certains groupes d'acteurs ayant en commun des croyances similaires afin d'identifier d'éventuelles coalitions plaidantes et de déterminer si un système de croyances associé à l'une ou l'autre des coalitions identifiées est inscrit dans la politique adoptée en 1998. De plus, la comparaison des mémoires devait examiner des différences entre les groupes d'acteurs présentant des cadres normatifs et cognitifs divergents quant à la sélection et à l'interprétation de l'information technique.

### **Les données d'entrevues**

Même si cette étude de cas s'appuie principalement sur des données documentaires, nous avons aussi effectué des entrevues pour compléter les informations obtenues à partir de cette première source d'information. L'analyse documentaire reste aveugle à plusieurs aspects du comportement humain (Jones, 2000 : 132). Les documents analysés révèlent peu d'information en ce qui concerne les stratégies mises de l'avant par les acteurs, les mécanismes de coordination qu'ils ont utilisés, les négociations menées en coulisses, etc. En outre, certains acteurs n'ont pas exposé publiquement leurs positions, c'est-à-dire qu'ils n'ont pas rédigé de mémoires déposés en commission parlementaire et qu'ils n'ont pas fait de déclaration à la presse. Voilà pourquoi il a été également nécessaire de procéder à des entrevues. Celles-ci ont permis de valider les informations obtenues par le biais de l'analyse documentaire et de fournir des renseignements supplémentaires à propos notamment des stratégies mises en œuvre pour influencer les décideurs politiques et de la manière dont les acteurs interprètent le processus de changement. Sabatier et Jenkins-Smith identifient les coalitions plaidantes en regroupant les acteurs partageant le même système de croyances et faisant preuve d'un degré non négligeable de coordination. Des entrevues étaient pertinentes pour voir si certains acteurs sont entrés en contact pour élaborer des positions et des stratégies communes.

Des entrevues semi-structurées ont été effectuées (voir encadré 1). Il s'agit d'un type d'entrevues au cours desquelles le chercheur s'appuie sur un guide d'entrevue constitué d'une liste de thèmes à couvrir tout en se permettant d'ajouter de nouvelles questions au cours de la discussion et en laissant la personne interrogée aborder des aspects qu'elle juge importants (Bernard, 2000 : 191). En raison de la diversité des répondants, il n'aurait pas été approprié d'utiliser un questionnaire trop rigide. Pour que les questions posées ne soient pas trop abstraites, il a en effet été nécessaire de les adapter à chaque catégorie de répondants. Les informations obtenues dans la documentation ont largement servi à orienter les questions posées lors des entretiens.

La majeure partie des répondants ont été sélectionnés à partir de la technique de l'échantillonnage raisonné (*judgmental sampling*). Ce type d'échantillonnage implique que le chercheur utilise sa « connaissance du terrain » pour cibler les acteurs clés (Berg, 2001 : 32). Dans le cas de cette thèse, ce sont les informations contenues dans la documentation analysée qui ont permis de désigner les répondants. Les répondants choisis devaient (1) avoir été très impliqués dans le processus de réforme et (2) être représentatifs de l'ensemble des acteurs/groupes impliqués. Quelques répondants ont aussi été identifiés à partir des informations obtenues par les acteurs interrogés (échantillonnage par boule de neige). Cette technique a été particulièrement utile pour sélectionner les fonctionnaires chargés du dossier de la réforme. Le nombre d'entrevues réalisées a été déterminé par le principe de saturation, selon lequel un chercheur cesse de collecter des données supplémentaires lorsqu'il juge que les dernières données obtenues sont redondantes par rapport à celles qu'il a déjà en main (Pires, 1997 : 156-157). Au total, 26 personnes ont été interrogées dans le cadre de 24 entrevues (voir tableau 6). On dénombre 9 répondants provenant de l'administration publique, 4 acteurs politiques (3 élus du Parti québécois et un élu du Parti libéral), 6 acteurs du mouvement populaire et communautaire, 4 chercheurs, 2 syndicalistes et 1 acteur issu du milieu patronal.

## Encadré 1

### Thèmes abordés lors des entrevues

#### 1. Les croyances et les positions défendues

- 1.1 Processus d'élaboration du mémoire/rapport déposé par le répondant (ou son groupe)
- 1.2 Évolution des positions défendues par le répondant au fil des années

#### 2. Utilisation de l'information technique

- 2.1 Sources d'information utilisées
- 2.2 Critères de sélection de la documentation utilisée
- 2.3 Perception de la recherche scientifique

#### 3. Les coalitions

- 3.1 Identification des forces en présence
- 3.2 Alliés et opposants du répondant
- 3.3 Action concertée avec d'autres acteurs/groupes
  - Durée de cette action concertée
  - Difficulté à maintenir la cohésion entre plusieurs groupes
  - Moyens de coordination utilisés
  - Présence d'un groupe ou d'un individu assurant un certain leadership

#### 4. Les stratégies utilisées

- 4.1 Ressources et contraintes du répondant et de ses alliés
- 4.2 Impact des stratégies utilisées
- 4.3 Raisons du succès ou de l'échec de ces stratégies

#### 5. Les facteurs de changement

- 5.1 Analyse personnelle du répondant à propos des facteurs qui ont fait penché la balance
- 5.2 Influence des consultations publiques
- 5.3 Rôle de l'opinion publique

#### 6. Aspects jugés importants par le répondant qui n'ont pas été abordés au cours de l'entrevue

Nous avons demandé aux répondants la permission d'enregistrer les entrevues sur magnétophone<sup>14</sup>. Celles-ci ont été pour la plupart retranscrites afin de permettre l'utilisation d'un logiciel informatique d'analyse de données qualitatives (Atlas ti). Nous nous sommes servi de ce logiciel uniquement pour faciliter le codage des verbatims et le repérage de l'information. Tout comme dans le cas de l'analyse des données documentaires, une grille d'analyse a été développée à partir du cadre théorique utilisé pour la présente recherche (voir annexe II). Cette

<sup>14</sup> Deux entrevues n'ont pas été enregistrées. Dans le premier cas, il s'agit d'une entrevue effectuée par téléphone. Dans le second cas, le chercheur a simplement oublié de mettre le magnétophone en marche. Dans ces deux cas, nous avons résumé les principaux propos des répondants dans un quasi-verbatim.

méthode nous a permis de regrouper les informations à partir des différents thèmes que nous avons identifiés.

**Tableau 6 : Les participants à l'étude**

Répondant	Fonction
1	Président d'un organisme-conseil gouvernemental
2	Chercheur
3	Syndicaliste
4	Syndicaliste
5	Acteur politique
6	Acteur politique
7	Porte-parole d'un groupe de défense des droits sociaux
8	Porte-parole d'un groupe de défense des droits sociaux
9	Porte-parole d'un groupe de défense des assistés sociaux
10	Chercheur
11	Porte-parole d'un organisme d'insertion
12	Acteur politique
13	Fonctionnaire (Secrétariat à la concertation)
14	Porte-parole d'une association patronale
15	Acteur politique
16	Acteur du milieu de l'éducation
17	Haut fonctionnaire (ministère de la Sécurité du revenu)
18	Haut fonctionnaire (ministère de la Sécurité du revenu)
19	Haut fonctionnaire (ministère de l'Emploi)
20	Haut fonctionnaire (ministère du Conseil exécutif)
21	Porte-parole d'un organisme d'entraide
22	Haut fonctionnaire (ministère du Conseil exécutif)
23	Chercheur
24	Haut fonctionnaire (ministère du Conseil exécutif)
25	Porte-parole d'un groupe de promotion du logement social
26	Chercheur

Note : Pour préserver l'anonymat des répondants, la fonction de chaque acteur est indiquée au masculin. Au total, 15 répondants sont de sexe féminin alors que 11 sont de sexe masculin.

### 2.3.3 La validité de la recherche

Depuis plusieurs années, des débats ont cours au sujet des critères qui devraient être utilisés pour établir la valeur des recherches qualitatives (Newman et Benz, 1998 ; Denzin et Lincoln, 2000). Même si aucun consensus ne semble poindre à l'horizon, on constate que deux questions fondamentales sont posées lorsque vient le temps d'évaluer une recherche. L'une des préoccupations majeures des chercheurs est de s'assurer que les explications qu'ils présentent s'appuient sur des éléments de preuve solides et que des facteurs confondants ne viennent pas fausser leurs analyses. Il s'agit alors de déterminer la crédibilité (ou la validité interne) de la recherche. Les chercheurs sont également préoccupés par la transférabilité (ou la validité externe) de leurs résultats, c'est-à-dire qu'ils se questionnent sur la possibilité de tirer

des conclusions qui seraient valables pour des sujets ou des cas autres que ceux qui ont été étudiés.

La possibilité de miser sur plusieurs sources de données constitue l'une des principales forces des études de cas (Yin, 1994 : 91). Cette stratégie de recherche permet naturellement d'effectuer une triangulation des données. La collecte d'informations à partir d'une variété de documents produits par divers auteurs et d'entrevues réalisées avec des informateurs clés ayant différentes perspectives permet de réduire les risques de distorsion associés à l'utilisation d'une seule source de données et d'une seule méthode de collecte des données (Newman et Benz, 1998 : 66). Grâce aux entrevues, des acteurs d'horizons très variés ont aussi eu la chance d'exprimer leur interprétation du processus de réforme de la sécurité du revenu. La prise en compte de plusieurs points de vue (*multiple voicing*) est de nature à renforcer la validité d'une recherche (Gergen et Gergen, 2000 : 1028). La crédibilité d'une étude de cas s'appuie également sur son caractère systématique (Gauthier, 1997 : 132). La présente recherche a été inspirée d'un cadre théorique bien développé (*l'Advocacy Coalition Framework*) qui insiste sur la nécessité de considérer pour les fins de l'analyse un ensemble de facteurs contextuels. La « complétude », qu'un cadre d'analyse étoffé permet d'atteindre plus facilement, constitue une condition essentielle pour prétendre que les conclusions d'une étude de cas sont valides (Yin, 1994 : 148). Enfin, une description détaillée des procédures de recherche contribue à augmenter la crédibilité d'une étude de cas. Les membres de la communauté scientifique sont ainsi en mesure d'évaluer la rigueur de la démarche et éventuellement de reproduire les résultats de la recherche s'ils éprouvent certains doutes quant à la manière dont l'analyse a été effectuée (Lessard-Hébert *et al.*, 1990; Huberman et Miles, 1991 ; Berg, 2001). Afin d'assurer la plus grande transparence possible, les grilles d'analyse utilisées sont présentées en annexe.

Une étude de cas ne peut évidemment pas prétendre à la généralisation statistique. Un cas, quel qu'il soit, ne constitue pas un échantillon représentatif d'une quelconque population pour laquelle il serait possible de généraliser les conclusions de l'enquête. En revanche, les études de cas sont susceptibles d'enrichir des théories, ce qui laisse entrevoir un potentiel de généralisation analytique (Yin, 1994 : 10). Ce projet de recherche permettra ainsi d'évaluer dans quelle mesure l'approche cognitive peut contribuer à l'enrichissement des connaissances au sujet de la dynamique d'évolution des politiques sociales et des politiques d'aide sociale en particulier. Dès que l'on admet l'existence de certaines régularités dans le comportement humain, une étude de cas détaillée présente un intérêt certain. Il appartient alors aux



chercheurs d'établir des parallèles et de déterminer si le phénomène observé ou certaines dimensions de ce phénomène sont susceptibles de se reproduire dans d'autres situations.

### **2.3.4 Considérations éthiques**

Tout chercheur a évidemment l'obligation morale de faire preuve de rigueur et d'honnêteté et d'opter pour un sujet d'étude pertinent qui est susceptible d'améliorer le bien-être de ses concitoyens. C'est en évaluant l'ensemble de la démarche présentée dans cette thèse que le lecteur sera en mesure de porter un jugement sur ces aspects. En revanche, pour aider le lecteur à déterminer si ce protocole de recherche respecte l'intégrité des participants, il est nécessaire d'apporter quelques précisions. Rappelons d'abord que la plupart des personnes faisant partie de la population à l'étude ont choisi de prendre part au débat public. Ces acteurs ont présenté des mémoires en commission parlementaire, qui sont accessibles au public, tout comme les comptes-rendus des travaux de l'Assemblée nationale (d'ailleurs publiés sur Internet). Plusieurs groupes de pression ont d'ailleurs tenté de diffuser le contenu de leur mémoire dans les médias ou l'ont reproduit sur leur propre site Internet. L'utilisation de ces documents à des fins de recherche ne pose donc pas de problème éthique.

Le recours à des entrevues pose toutefois des questions plus délicates étant donné que ces entretiens sont destinés à obtenir des informations sur des aspects plus informels de leur action (stratégies utilisées, négociations informelles, relations avec les alliés ou les adversaires, etc.). Pour cette raison, la confidentialité des personnes interrogées a été préservée, ce qui est d'ailleurs l'usage en recherche sociale (Babbie, 2002 : 58). En plus de protéger les répondants, cette précaution permet d'espérer des réponses plus franches et plus directes (Crête, 1997 : 233). C'est pourquoi tous les participants ont reçu une lettre leur indiquant les objectifs de la recherche et leur assurant que leur anonymat serait respecté (voir annexe III). De plus, nous avons indiqué aux répondants qu'ils pouvaient refuser à tout moment de répondre à une question ou demander l'arrêt du magnétophone. Nous leur avons également précisé que leur nom pourrait apparaître dans la thèse uniquement lorsque nous ferons usage de certaines de leurs citations provenant de documents déjà accessibles au public, mais que leur nom ne serait d'aucune façon associé à des citations extraites de l'entrevue accordée. Dans la thèse, nous avons pris les moyens pour nous assurer que les auteurs des citations ne soient pas reconnus.

Au besoin, certaines citations ont été légèrement modifiées<sup>15</sup>. La fonction de chaque répondant (chercheur, élu, militant d'un groupe de défense des droits sociaux, etc.) est indiquée au masculin pour ne pas dévoiler le sexe du répondant et ainsi faciliter son identification. Notons que ce protocole de recherche a été approuvé par le comité d'éthique de l'ÉNAP.

---

<sup>15</sup> Comme dans le cas de tous les autres changements apportés aux citations, des crochets signalent que des noms ou des éléments d'information permettant d'identifier la personne citée ont été supprimés.

## Chapitre 3



## Chapitre 3

### Les contraintes et les ressources des acteurs : une analyse de l'environnement québécois

Sans trop anticiper sur le contenu des chapitres suivants, il est nécessaire d'indiquer d'entrée de jeu que le processus d'élaboration des politiques d'aide sociale donne lieu à un affrontement entre un regroupement d'acteurs favorables à une plus grande reconnaissance des droits des personnes assistées sociales et à des investissements publics importants dans les programmes de sécurité du revenu et un regroupement d'acteurs qui préconisent un renforcement des contrôles et des obligations imposées aux assistés sociaux afin de contrer la dépendance aux prestations et la hausse des coûts du régime. Le cadre théorique présenté au chapitre précédent suggère que l'équilibre des forces entre les regroupements d'acteurs (ou coalitions plaidantes) qui s'opposent à l'intérieur d'un sous-système de politiques dépend grandement des caractéristiques de l'environnement de ce sous-système. Ce chapitre propose une analyse de l'environnement dans lequel évoluent ces deux regroupements afin d'identifier les ressources qu'il leur offre et les contraintes qu'il leur pose. Il permettra de mieux comprendre le déroulement de la réforme de l'aide sociale adoptée en 1998 (le processus de réforme sera décrit au chapitre suivant). Soulignons d'entrée de jeu que le terme « ressources » est utilisé ici dans un sens large. Il ne désigne pas tant les ressources financières, informationnelles ou statutaires des acteurs que l'ensemble des « opportunités » dont ils peuvent tirer profit. Le rapport de forces entre les coalitions est lié à des facteurs structurels (type d'État-providence en place, valeurs culturelles fondamentales d'une société, règles de fonctionnement des institutions politiques) et à des facteurs conjoncturels (climat socio-économique, humeur de l'opinion publique, changements de gouvernement ou de ministre, impacts des décisions prises par les acteurs d'autres sous-système de politique ou par un autre palier de gouvernement).

Nous allons dans un premier temps passer en revue l'ensemble des « paramètres relativement stables » suggérés par notre cadre théorique, soit les caractéristiques de l'État-providence québécois, les attitudes des citoyens à l'égard des assistés sociaux et des politiques d'aide sociale ainsi que les structures institutionnelles qui encadrent le processus décisionnel. Nous nous attarderons ensuite à la détérioration de la conjoncture économique observée au début des années 1990 et à ses répercussions. Cette détérioration du climat économique est

sans conteste le changement le plus fondamental qui soit survenu dans l'environnement externe du sous-système.

### 3.1 L'aide sociale dans un régime libéral d'État-providence

D'après la célèbre typologie d'Esping-Andersen (1999), le Canada est doté d'un État-providence de type libéral, c'est-à-dire que le système canadien de protection sociale a été conçu de manière à pallier à certaines lacunes du marché sans toutefois en altérer le fonctionnement. Or, comme nous le verrons, cette prédominance de la philosophie libérale influence considérablement l'évolution des politiques d'aide sociale. Cette section présente d'abord une brève description du régime québécois d'aide sociale avant la réforme Harel et se termine par une analyse de l'impact de l'architecture du système de protection sociale sur la dynamique de production des politiques d'aide sociale au Québec.

#### 3.1.1 Le régime québécois d'aide sociale avant 1996

Au Québec, l'intervention de l'État en matière d'assistance sociale est relativement récente. Du XVII<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècles, la doctrine de l'Église catholique attribue essentiellement aux familles la charge de veiller au bien-être de leurs membres (Boyчук, 1998 : 26). Les paroisses, les communautés religieuses et, en dernière instance, les municipalités offrent de l'aide en nature et des services pour secourir les indigents, mais leur action n'a rien de systématique. L'industrialisation et l'urbanisation entraînant l'apparition de problèmes nouveaux auxquels les institutions en place peuvent difficilement apporter remède, les gouvernements provinciaux, responsables en vertu de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 des politiques de santé et de bien-être, sont appelés à intervenir. C'est dans ce contexte que l'assemblée législative du Québec adopte en 1921 la *Loi de l'assistance publique*. La province, les municipalités et les institutions d'assistance publique (communautés religieuses, organismes de charité) assument désormais à parts égales le financement des dépenses liées à l'hospitalisation et à l'entretien des indigents (c'est-à-dire les personnes qui ne sont pas en mesure de défrayer les coûts des soins reçus et qui n'ont aucun parent capable de s'acquitter de cette responsabilité) (Linteau *et al.*, 1989 : 580-581). Malgré le rôle significatif que joue désormais l'État provincial, la loi de 1921 maintient encore pour un temps l'illusion que l'aide aux démunis est une affaire privée (Boyчук, 1998 : 27).

La grande dépression des années 1930 met en évidence la faible marge de manœuvre financière dont disposent les gouvernements provinciaux, rapidement débordés par les problèmes sociaux engendrés par la crise. Certaines provinces des Prairies et des Maritimes étant au bord de la faillite, le gouvernement fédéral est pressé d'intervenir. Le rapport Rowell-Sirois (1940) et le rapport Marsh (1943) suggèrent d'ailleurs de confier à Ottawa des responsabilités plus importantes en matière de sécurité sociale et d'augmenter ses pouvoirs fiscaux (Rice et Prince, 2000 : 59-61). Au moment où l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine de la protection sociale apparaît de plus en plus légitime aux yeux d'un grand nombre de penseurs et de citoyens, l'État fédéral, dont les capacités financières et administratives se sont accrues à la faveur de la Deuxième Guerre mondiale, prend donc l'initiative en proposant différents programmes conjoints avec les provinces qui sont destinés aux personnes âgées, aux aveugles, aux invalides et aux chômeurs chroniques n'étant pas admissibles au programme fédéral d'assurance-chômage. En plus d'adhérer à ces programmes, le Québec instaure certaines mesures, telles que des allocations aux mères nécessiteuses, dont il assure entièrement seul le financement (rapport Boucher, 1963 : 33).

### ***La Loi sur l'aide sociale***

Les années 1960 correspondent à une nouvelle phase dans le développement de l'État-providence. Tant à Québec qu'à Ottawa, les élites administratives et politiques prennent conscience des lacunes des mesures d'assistance publique existantes. Les diverses lois spécifiques adoptées au Québec depuis les années 1920 ont créé plusieurs catégories de bénéficiaires recevant une aide qui varie sensiblement en fonction du programme auquel ils sont admissibles et qui est largement attribuée de façon discrétionnaire (MSR, 1996b : 3). De plus, le comité d'étude sur l'assistance publique créé par le gouvernement du Québec dépose un rapport en 1963 dans lequel on déplore la « conception périmée de l'indigence » dont sont imprégnées les législations alors en vigueur :

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. Dès lors, on reconnaît que si une personne est privée de ressources financières, c'est à la fois, mais à des degrés divers, de la faute de la société ainsi que de la sienne propre. Par exemple, il peut fort bien arriver que la situation dans laquelle une personne se trouve soit telle qu'elle ne puisse en sortir par ses propres efforts. Il appartient alors à la société de l'aider, car le citoyen a droit à une telle aide puisqu'il fait partie de cette société et qu'il peut éventuellement, dans la mesure de ses moyens, contribuer à son mouvement vers le progrès. En revanche, l'absence d'intérêt de la société envers son cas pourrait, dans certaines circonstances, entraîner des problèmes encore plus

graves qui devront être résolus tôt ou tard à un coût supérieur pour la communauté (rapport Boucher, 1963 : 119-120).

Le comité d'étude recommande donc que le législateur reconnaisse « le principe selon lequel tout 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 » (recommandation 7 du rapport Boucher).

Dans la capitale fédérale, on dresse essentiellement les mêmes constats. Plusieurs personnes pauvres ne sont pas admissibles à l'un ou l'autre des programmes catégoriels en place. On songe alors à établir un filet de sécurité sociale pancanadien qui offrirait une protection à toute personne sans ressources et constituerait par ailleurs un instrument d'intégration nationale favorisant l'unité canadienne (Bernier, 2003). C'est dans cet esprit qu'est implanté le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) à partir de 1966. En vertu du RAPC, Ottawa finance 50% des dépenses d'assistance sociale effectuées par les provinces à condition que ces dernières respectent certaines normes. Pour recevoir les fonds fédéraux, chaque province doit notamment procurer de l'aide à toute personne dans le besoin sans égard aux raisons qui expliquent sa situation (Bernier, 2003 : 124-125). En d'autres termes, le RAPC établit le principe du droit inconditionnel à l'aide sociale. Le Québec, qui devait bénéficier d'un statut particulier en refusant de participer au nouveau régime et qui était parvenu à obtenir des points d'impôt en compensation de sa non-participation, reste dans les faits assujéti aux normes fixées par Ottawa tout au long des 30 années d'existence du RAPC puisqu'il continue de recevoir des transferts conditionnels en plus des sommes qu'il recueille grâce à ses points d'impôt (Bernier, 2003 : 126-127).

Afin de pallier aux lacunes des programmes catégoriels et de se conformer aux normes fédérales, le Québec adopte en décembre 1969 la *Loi de l'aide sociale*. Cette loi uniformise les différents programmes existant auparavant pour venir en aide aux personnes nécessiteuses et dote la province d'un véritable filet de sécurité sociale. La catégorisation des bénéficiaires disparaît et le législateur n'établit pas de distinction entre les bénéficiaires aptes au travail et les bénéficiaires inaptes au travail (Boychuk, 1998 : 84). Toutefois, les jeunes âgés de moins de 30 ans reçoivent une prestation inférieure à celle de leurs aînés. Pour obtenir les subventions fédérales, les provinces doivent faire de l'évaluation des besoins le principal critère d'admissibilité aux prestations. L'article 3 de la loi stipule donc que l'« aide sociale est accordée sur la base du déficit qui existe entre les besoins d'une famille ou d'une personne seule et les revenus dont elle dispose, pourvu qu'elle n'en soit pas exclue en raison de la valeur



des biens qu'elle possède ». L'aide sera ainsi octroyée de façon beaucoup plus uniforme qu'autrefois. Même si Ottawa impose le recours au test de besoin, les provinces conservent une certaine marge de manœuvre pour choisir les critères servant déterminer les besoins. Au Québec, on s'est inspiré des budgets de confort minimal définis par le Dispensaire diététique de Montréal (DDM). La taille du ménage, l'âge des enfants ainsi que la zone de résidence sont pris en compte dans le calcul des besoins (MSR, 1996a : 3-4). On considère généralement que la *Loi de l'aide sociale* est fondée sur le principe du droit fondamental à l'aide sociale, c'est-à-dire du droit à l'aide sociale quelle que soit la cause du besoin (MSR, 1996a : III ; Boychuk, 1998 : 84). Bien que ce principe soit bel et bien à la base du rapport Boucher, la législation adoptée en 1969 est plus ambiguë. Les articles 2 et 3 indiquent que les personnes n'ayant pas les revenus nécessaires pour couvrir les besoins essentiels reconnus par la loi auront droit à une prestation. En revanche, l'article 12 limite la portée de ce droit :

L'aide sociale peut être refusée, discontinuée, suspendue ou réduite dans le cas de toute personne, qui sans raison suffisante :

- a) refuse ou abandonne un emploi qu'elle pourrait remplir ou continuer à remplir ;
- b) refuse ou néglige de se prévaloir des mesures appropriées de formation ou de réadaptation indiquées par le ministre [...].

Cette disposition révèle l'existence d'une tension entre deux principes fondamentaux : le respect des droits sociaux et l'incitation au travail. Malgré l'ambiguïté de la loi, le système implanté en 1969 est fondé sur la logique du droit inconditionnel à l'aide sociale. La remise en question de cette logique constituera précisément la pierre d'achoppement des débats entourant les réformes d'aide sociale adoptées pendant les décennies 1980 et 1990.

L'entrée en vigueur de la *Loi sur l'aide sociale* se traduit par une augmentation substantielle des allocations versées à plusieurs ménages. Selon le rapport Castonguay-Nepveu (1971 : 193), les familles avec enfants recevront dorénavant des prestations de 40% à 60% plus élevées.

Outre certaines modifications apportées aux barèmes d'aide sociale afin de tenir compte de la réforme du programme fédéral d'allocations familiales annoncée en 1974, le premier changement majeur que connaît le régime d'aide sociale est l'introduction en 1979 du programme Supplément de revenu pour travailleurs (SUPRET). Le gouvernement constate à l'époque que les prestations d'assurance-chômage ou d'aide sociale, notamment celles qui versées aux personnes ayant des enfants à charge, sont parfois plus avantageuses que les

revenus d'un employé au salaire minimum. Plutôt que de hausser le salaire minimum, ce qui, croit-on, aurait pour effet de faire augmenter le chômage, on choisit d'attribuer une allocation aux travailleurs à faible revenu pour les inciter à demeurer sur le marché du travail au lieu de s'en remettre à l'assistance sociale. En 1984, l'implantation de trois programmes de développement de l'employabilité destinés aux jeunes de moins de 30 ans (qui constituent alors 40% de la clientèle) marque une autre étape importante de l'évolution du régime. Désormais, les jeunes assistés sociaux qui accepteront de retourner aux études, d'effectuer un stage en entreprise ou de travailler dans le secteur communautaire recevront une allocation équivalente à celle de leurs aînés.

### **La réforme Paradis-Bourbeau**

En réponse à la hausse du nombre de personnes inscrites à l'aide sociale et à l'augmentation du pourcentage de bénéficiaires aptes au travail, le gouvernement du Québec enclenche en 1986 le processus qui conduira à une réforme importante de son système d'assistance sociale qui se concrétisera par l'adoption en 1988 de la *Loi sur la sécurité du revenu*. Dans un livre vert rendu public par le ministre Pierre Paradis, le gouvernement libéral affirme la nécessité de lutter contre une attitude de dépendance qui s'est développée chez certains bénéficiaires :

Pendant cette période de changement social [marquée par le ralentissement économique, les nouvelles exigences du marché du travail et l'augmentation du nombre de familles monoparentales], la collectivité a développé une tendance à faire assumer par l'État la responsabilité de pourvoir aux besoins des plus démunis. L'élargissement de la responsabilité qui lui était confiée a eu pour effet d'augmenter le nombre de personnes dépendantes de l'État et de ses programmes, dont celui de l'aide sociale.

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 recevoir 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. Ces changements de mentalités [...] expliquent en partie la nombre croissant de personnes ayant recours à l'aide sociale [...]. (MMSR, 1987 : 11).

À la lumière de ce diagnostic, le gouvernement annonce une réforme visant essentiellement à restaurer cette éthique du travail perdue.

Le nouveau régime introduit une distinction entre les bénéficiaires incapables de travailler et les bénéficiaires capables de travailler. Les premiers auront droit à une aide plus

généreuse alors que les seconds seront incités à développer leur employabilité. Pour la majeure partie des prestataires, le passage à l'aide sociale correspondra à une période d'amélioration de leurs compétences :

Pour ceux qui sont aptes au travail, le recours à l'aide sociale ne sera plus considéré comme une période d'inactivité mais, au contraire, comme une période de développement pendant laquelle ils mobiliseront leurs ressources pour recouvrer le plus rapidement possible une autonomie financière par le travail (MMSR, 1987 : 17).

Trois programmes sont créés pour réaliser les orientations de cette réforme. Le programme Soutien financier est destiné aux personnes incapables de subvenir à leurs besoins en raison de leur état de santé physique ou mental. Les personnes admissibles à ce programme bénéficient d'une prestation légèrement supérieure aux prestations des assistés aptes au travail. Le programme Actions positives pour le travail et l'emploi (APTE) vise la réintégration socioprofessionnelle des prestataires ayant la capacité de travailler. Les diverses mesures de développement de l'employabilité autrefois réservées aux jeunes sont offertes à l'ensemble des assistés sociaux. Les personnes acceptant d'y prendre part obtiennent une aide financière plus élevée que les non participants. Enfin, le programme Aide aux parents pour leur revenu de travail (APPORT) est destiné aux familles à faible revenu en remplacement du SUPRET. Comme l'indique le nom du nouveau programme, les travailleurs sans enfants ne sont plus admissibles. La principale différence entre les deux programmes de supplément de revenu est que le calcul des prestations du programme APPORT est ajusté en cours d'année de façon à ce que l'aide versée reflète plus rapidement les besoins des familles.

Le gouvernement modifie la méthode de calcul des prestations d'aide sociale afin de faire de la structure des barèmes un « élément stratégique d'incitation au travail » (MMSR, 1987 : 25). Pour déterminer les besoins des prestataires, on aura recours à une comparaison avec les dépenses réelles de travailleurs à faible revenu. Le groupe de référence utilisé pour ce calcul est formé de ménages à gagne-pain unique, ce qui permet d'obtenir une population présentant des caractéristiques similaires au contingent de l'aide sociale. En établissant les barèmes, on prend soin de « maintenir un écart raisonnable entre le revenu disponible des familles dont le chef travaille au salaire minimum, et celui des ménages employables qui dépendent de l'aide accordée par l'État » (MMSR, 1987 : 25). Ainsi, la prestation d'une personne seule apte au travail ne participant à aucune mesure d'employabilité diminue d'environ 20%. Par contre, l'aide financière versée aux ménages participant à des mesures d'employabilité est légèrement plus élevée que celle qu'ils recevaient en vertu des anciens

barèmes. Par exemple, dans le cas d'une personne seule, la hausse est d'environ 3%. Les ménages jugés inaptes au travail sortent gagnants de cette réforme, leurs prestations étant majorées de façon appréciable. La prestation des bénéficiaires du programme Soutien financier couvre l'ensemble des besoins reconnus alors que les bénéficiaires du programme APTE reçoivent un montant devant leur permettre, en association avec les autres transferts gouvernementaux et avec une exemption de revenus de travail, de satisfaire leurs « besoins principaux ». Par ailleurs, le chèque d'aide sociale des ménages vivant dans un même logement sera réduit de façon à tenir compte des économies résultant du partage des coûts du loyer et du chauffage.

Enfin, la réforme de 1988 met fin au traitement différencié des assistés sociaux de moins de 30 ans. En 1987, les jeunes prestataires avaient droit à une allocation mensuelle 160 \$ alors que le montant alloué aux personnes seules âgées de 30 ans et plus était de 466 \$ (MMSR, 1987 :12). À partir du 1<sup>er</sup> août 1989, les jeunes obtiennent la parité avec leurs aînés. Selon l'ancien ministre libéral André Bourbeau, successeur de Pierre Paradis, le gouvernement de l'époque avait pris cette décision après que de jeunes prestataires se jugeant victimes de discrimination aient dénoncé la situation en s'appuyant sur la Charte de droits et libertés. Après avoir sollicité des avis juridiques, le gouvernement en avait conclu qu'il s'exposait à des recours judiciaires s'il maintenait cette différence de traitement fondée sur l'âge (*Le Devoir*, 16 mars 1996). Par contre, les jeunes assistés sociaux « non indépendants » auront une prestation moindre que celle des autres bénéficiaires si le Ministère considère que leurs parents sont en mesure de les aider financièrement. Cette disposition de la loi est souvent appelée « clause de contribution parentale ».

Parallèlement à la réforme de 1988, le gouvernement entreprend de lutter contre la fraude. Dès mars 1986, il annonce la création d'une équipe d'agents chargés d'effectuer des visites à domicile chez les assistés sociaux afin de réduire les cas de fraudes et d'erreurs. Ceux que l'on surnomme les « boubou macoutes », en référence au premier ministre Bourassa et aux miliciens au service de l'ancien dictateur Duvalier en Haïti, visitent annuellement entre 100 000 et 135 000 ménages. Le pouvoir de ces agents est renforcé à partir de janvier 1993 (Gow *et al.*, 1995).

Même si, d'une réforme à l'autre, l'aide financière de l'État est répartie différemment entre les diverses catégories de bénéficiaires de l'aide sociale, la prestation moyenne reste

sensiblement la même à travers le temps. En dollars constants (1986 = 100), la prestation moyenne était de 623 \$ en 1975-1976 alors qu'elle se chiffre à 628 \$ en 1995-1996, soit une hausse de 0,8% (MSR, 1996b : 14). Au début des années 1990, la prestation moyenne d'aide sociale versée au Québec est inférieure d'environ 14% à la moyenne canadienne (MSR, 1996a : 48). Le niveau d'assistance sociale accordé au Canada est légèrement plus élevé que la moyenne des pays de l'OCDE. L'assistance sociale est plus généreuse au Canada qu'en Nouvelle-Zélande, en Belgique et en Allemagne, mais moins importante que l'aide octroyée en Suède, en Norvège, en Australie et au Danemark (voir tableau 7).

**Tableau 7 : Le niveau d'assistance sociale<sup>1</sup> dans les pays de l'OCDE, tous types de ménage confondus (1992)**

Pays	Pourcentage d'écart par rapport à la moyenne de l'OCDE
Islande	50
Suisse	41
Luxembourg	35
Pays-Bas	33
Finlande	31
Danemark	29
Italie	28
Australie	28
Norvège	25
Suède	24
Royaume-Uni	11
Japon	8
États-Unis (New York)	6
France	4
Irlande	2
Canada <sup>2</sup>	2
Autriche	-2
Allemagne	-5
Belgique	-12
Nouvelle-Zélande	-18
Espagne	-41
États-Unis (Texas)	-85
Portugal	-90
Grèce	-119

Source : Eardley *et al.* (1996b : 131)

1- Cette comparaison du niveau d'assistance sociale tient compte de la somme d'argent dont les bénéficiaires disposent après qu'ils aient payé leur logement parce que plusieurs pays de l'OCDE ont fait de l'aide au logement une composante importante de leur politique d'assistance sociale.

2- En raison de l'explication donnée à la note précédente, le calcul du niveau d'assistance sociale devait être effectué pour un lieu précis. Dans le cas du Canada, les auteurs ont choisi Toronto comme ville de référence.

En somme, au milieu des années 1990, le système québécois d'aide sociale mise à la fois sur le bâton et la carotte pour amener sa clientèle à réintégrer le marché du travail. D'une

part, le gouvernement tente de rendre l'aide sociale peu attrayante en multipliant les contrôles et en s'assurant que les prestations ne soient pas trop généreuses. D'autre part, il incite les ménages à faible revenus à entrer ou à demeurer sur le marché de l'emploi en leur offrant un supplément à leur revenu de travail. Grâce au programme APPORT, le Québec est la seule province où il est plus rentable pour un parent de travailler au salaire minimum que de recevoir de l'aide sociale (Boychuk, 1998 : 87-88).

### **3.1.2 L'impact de l'architecture du système de protection sociale sur l'évolution des politiques d'aide sociale**

Le modèle libéral d'État-providence, dont les États-Unis représentent l'archétype, se caractérise par des mécanismes de protection sociale visant davantage à corriger les lacunes du marché qu'à remettre en question sa logique de fonctionnement. Ainsi, la politique sociale de l'État libéral est orientée vers la lutte à la pauvreté plutôt que vers la réduction des inégalités entre les classes sociales. L'objectif est d'assurer un revenu minimum permettant aux citoyens en difficulté de satisfaire leurs besoins vitaux au moyen de mesures ciblées visant spécifiquement les pauvres et non, comme c'est le cas par exemple dans les États-providence sociaux-démocrates, d'atténuer les disparités en créant des programmes universels et des lois du travail garantissant à tous les citoyens un niveau de vie correspondant aux standards de la classe moyenne et en intervenant massivement dans l'économie pour favoriser le plein-emploi. Comme le soulignent plusieurs auteurs (Noël, 1996 ; Laczko, 1998 ; Morel, 2002), le Canada, et plus encore le Québec (Bernard et Saint-Arnaud, 2004), se distinguent toutefois des États-Unis en raison de dispositifs de protection sociale généralement plus généreux et moins restrictifs. Chez nos voisins du Sud, le gouvernement fédéral a mis en place un programme d'assistance sociale destiné aux familles pauvres (*Temporary Assistance for Needy Families*), mais la création de programmes pour les célibataires et les couples sans enfants est laissée à la discrétion des états ou des gouvernements locaux<sup>16</sup>. En 1992, 20 états ne disposaient d'aucun programme pour venir en aide à ces personnes (Eardley *et al.*, 1996b : 421). Le Canada en revanche a instauré depuis les années 1960 des mesures d'aide sociale accessibles à toutes les personnes dans le besoin. En dépit de telles différences, la prédominance de la logique libérale semble reconnue par l'ensemble des chercheurs.

---

<sup>16</sup> Le programme fédéral de bons d'alimentation (*Food Stamps*) est cependant accessible à l'ensemble des personnes dans le besoin, incluant les célibataires et les couples sans enfants.

On peut en juger par l'importance des fonds investis dans les programmes sociaux, qui sont généralement moins développés dans les États-providence libéraux. Ainsi, en 1990, le Canada consacrait 18,8% de son PIB au financement de son système de protection sociale, ce qui rapproche davantage des autres États-providence libéraux (13% en Australie, 14,6% aux États-Unis, 19% en Nouvelle-Zélande) que des États-providence conservateurs (23,5% en Allemagne, 24,6% en Autriche, 25,2% en Belgique, 26,5% en France) ou des États-providence sociaux-démocrates (27,8% au Danemark, 28,8% en Norvège, 33,1% en Suède) (OCDE, 1990b : 63-64).

### **L'aide sociale à l'avant-plan**

La prédominance de la logique libérale de l'État-providence canadien transparaît notamment à travers les caractéristiques de son régime d'assurance-chômage, l'un des plus restrictifs des pays industrialisés. À la fin des années 1990, les allocations du programme fédéral d'« assurance-emploi » correspondent à 55% des revenus antérieurs des prestataires<sup>17</sup> et sont versées pendant une période maximale de 45 semaines. Dans la plupart des pays européens, les taux de remplacement varient entre 60% et 90% et les chômeurs peuvent avoir droit aux prestations d'assurance pendant des périodes de temps allant d'une année (Autriche, Allemagne, Italie) à 5 ans (Danemark, France, Pays-Bas, Norvège) (OCDE, 1999 : 15). Les programmes d'assurance-chômage et d'assistance sociale étant en quelque sorte des vases communicants, les pays comme le Canada qui restreignent l'accessibilité à l'assurance-chômage se retrouvent avec un important contingent de bénéficiaires de l'aide sociale.

Dans un régime libéral, l'aide de dernier recours doit pallier à l'absence de dispositifs qui permettent à des citoyens vivant dans les États-providence sociaux-démocrates ou corporatistes d'éviter l'aide sociale. Les dépenses d'aide sociale dans les pays anglo-saxons représentent une plus grande proportion de l'ensemble des dépenses de sécurité sociale et une plus grande proportion du PIB que dans les pays d'Europe continentale et les pays scandinaves (voir tableau 8). Le taux d'assistance sociale (c'est-à-dire la proportion de citoyens bénéficiant des différents programmes d'assistance sociale<sup>18</sup>) était de 15,1% au Canada en 1992 alors qu'il se situait par

<sup>17</sup> Il s'agit du taux remplacement maximal. En 1999, un prestataire ne pouvait recevoir plus de 21 476 \$ canadiens par an (OCDE, 1999 : 15).

<sup>18</sup> Les bénéficiaires de certaines prestations n'étant pas considérées comme des prestations d'aide sociale au Canada (Supplément de revenu garanti pour personnes âgées, Allocation aux conjoints de personnes recevant le Supplément de revenu garanti) sont inclus dans le calcul des taux d'assistance. Le taux d'assistance sociale proprement dit au Canada en 1992 est d'environ 10% (Eardley *et al.*, 1996b : 26-42).

exemple à 2,3% en France, à 3,6% en Belgique, à 4% en Norvège, à 4,8% en Autriche et à 6,8% en Suède (Eardley *et al.*, 1996b : 34-42). Puisqu'il s'agit d'une assistance accordée sous condition de ressources (*means-tested*), l'aide sociale exige davantage de mesures de vérification et de contrôle que les programmes universels ou les programmes d'assurance sociale. L'administration des programmes d'aide sociale comporte donc d'importants risques de fraudes et d'arbitraire. Dans un pays comme le Canada, où la clientèle des programmes d'aide sociale est relativement importante et où les dépenses d'aide sociale sont par conséquent élevées, la population considère tout naturellement la lutte à la dépendance et la lutte à la fraude comme des enjeux majeurs (Bouchard *et al.*, 1996 : 8 ; Rothstein, 2000). Dans un contexte budgétaire difficile, les assistés sociaux se retrouvent rapidement sur la sellette.

**Tableau 8 : L'étendue de l'assistance sociale<sup>1</sup> dans différents pays de l'OCDE**

	Dépenses d'assistance sociale en % du PIB (1992)	Dépenses d'assistance sociale en % des dépenses totales de protection sociale (1990-1991)	Taux d'assistance sociale (1992)
Nouvelle-Zélande <sup>2</sup>	13,0	65,4	25,0
Australie <sup>2</sup>	6,8	40,6	17,8
États-Unis	4,1	18,9	10,0
Royaume-Uni	3,7	13,4	15,3
Canada	2,5	10,7	15,1
Italie	2,2	5,6	12,4
Pays-Bas	2,2	8,0	n/d
France	2,0	6,8	2,3
Allemagne	2,0	7,6	6,8
Suède	1,5	3,1	6,8
Danemark	1,4	4,4	8,3
Autriche	1,2	4,6	4,8
Norvège	0,9	2,8	4,0
Belgique	0,7	2,5	3,6

Source : Eardley *et al.* (1996b : 34-41)

1-Les dépenses de certains programmes d'assistance destinés à des groupes spécifiques et les dépenses de programmes d'aide au logement sont incluses dans le calcul afin d'obtenir des données comparables.

2-Le cas de la Nouvelle-Zélande et de l'Australie est particulier. La majeure partie des prestations sociales étant attribuées sous condition de ressources, de nombreux programmes de protection sociale peuvent être considérés comme des programmes d'assistance sociale puisqu'il ne s'agit ni de programmes d'assurance sociale ni de programmes universels (Eardley *et al.*, 1996a : 168).

### La pauvreté à l'agenda social

En général, les États-providence libéraux ont moins de succès dans leurs efforts pour lutter contre la pauvreté, ce qui peut avoir des répercussions sur les débats politiques. Dans les comparaisons internationales, la méthode la plus utilisée pour évaluer la pauvreté consiste à



calculer le nombre de personnes ayant un revenu inférieur à la moitié du revenu médian. À la lumière de cette « mesure relative », le Canada présentait pour la période 1987-1998 un taux de pauvreté de 12,8%, ce qui constitue un taux inférieur à celui des États-Unis (16,9%), de l'Australie (14,3%) et de la Grande-Bretagne (13,4%), mais supérieur à celui de la France (8%), de l'Allemagne (7,5%), de la Norvège (6,9%) et de la Suède (6,6%). Le Programme des Nations unies pour développement (PNUD) a élaboré un « indicateur de pauvreté humaine » calculé à partir de cet indicateur de pauvreté « monétaire » (seuil correspondant à 50% du revenu médian) et d'indicateurs de pauvreté dépassant la stricte dimension monétaire, soit l'espérance de vie, le taux d'analphabétisme et le taux de chômage de longue durée. La tendance demeure sensiblement la même, le Canada (avec un taux de pauvreté humaine de 12,3%) se classant derrière la plupart des pays d'Europe du Nord et d'Europe de l'Ouest, mais faisant meilleure figure que les autres pays anglo-saxons (PNUD, 2002 : 160-161)<sup>19</sup>.

L'importance relative du phénomène de la pauvreté dans les États-providence libéraux pourrait avoir deux impacts. D'abord, la lutte à la pauvreté est susceptible d'y devenir un enjeu social important. La problématique de la pauvreté des enfants, qui semblent bénéficier d'un plus grand capital de sympathie que leurs parents, occupe notamment un large espace dans les débats publics des pays anglo-saxons (Saint-Martin, 2002 : 55). En outre, face à l'ampleur du défi auquel ils sont confrontés, les acteurs préoccupés par la pauvreté tendent par pragmatisme à privilégier les mesures d'aide ciblées et ce, même s'ils sont souvent séduits par les politiques universelles à la suédoise (Haddow, 1993).

<sup>19</sup> Le Québec ne figure pas dans ces comparaisons internationales. Pour avoir un portrait de la situation québécoise, il faut recourir aux études produites par des organismes canadiens. Le Conseil national du bien-être social considère que les ménages consacrant une proportion trop importante de leurs revenus aux dépenses de première nécessité sont pauvres. Selon le Conseil, le Québec affiche en 1998 un taux de pauvreté de 22%, le plus élevé au pays, alors que le taux canadien est de 16,4% (CNBS, 2000 : 25). Le taux québécois serait en hausse depuis 1980, année où il s'établissait à 18,6%. Les groupes de défense des assistés sociaux ne manquent pas de brandir ces données pour illustrer l'urgence de s'attaquer au problème de la pauvreté. À la fin des années 1990, les études du Conseil national de bien-être social, jusqu'alors les plus citées, sont toutefois de plus en plus critiquées. Développement des ressources humaines Canada en viendra à élaborer sa mesure du Panier de consommation (MPC). Cette méthode de « mesure absolue » consiste à identifier un panier de biens et services précis (logement, nourriture, vêtements, chaussures) et à calculer le nombre de ménages ne disposant pas des ressources financières nécessaires pour s'offrir les articles contenus dans ce panier. Le ministère fédéral, qui évite d'utiliser le terme « pauvreté » évalue que 11,9% de la population québécoise et 13,1% de la population canadienne vivaient sous le seuil de « faible revenu » en 2000. Avec cette méthode de calcul, le Québec devient l'une des provinces canadiennes présentant les taux de faible revenu les moins élevés. Seule l'Ontario devance le Québec avec un taux de 11% (DRHC, 2003 : 16-17).

### Des emplois à bas salaire

L'État-providence ne fait pas qu'implanter des programmes sociaux. Il adopte également des lois qui régulent le marché du travail. Les États-providence libéraux favorisent la flexibilité du marché du travail, ce qui influence la formulation des politiques destinées aux sans-emploi. D'après une étude de Lucifora (2000), le marché du travail du Canada est relativement décentralisé et peu réglementé (du moins si on compare le Canada aux pays européens), ce qui contribuerait à expliquer une forte incidence de travailleurs à faible revenu. Ainsi, pendant les années 1990, environ 24 % des travailleurs canadiens étaient considérés comme des travailleurs à faible revenu (c'est-à-dire des travailleurs ayant un salaire inférieur aux 2/3 du salaire médian), une proportion qui chute sous la barre des 15% dans certains pays d'Europe continentale (Autriche, France, Allemagne, Italie, Pays-Bas) et sous la barre des 10% dans les pays scandinaves (Danemark, Norvège, Suède). Or, dans un contexte où les emplois faiblement rémunérés (et généralement peu qualifiés) sont nombreux, les gouvernements tendent à privilégier des mesures visant à rendre l'aide sociale moins attrayante que ces emplois à bas salaires (faible niveau de prestation, *workfare*), une stratégie moins viable dans les pays où le marché du travail est plus réglementé (Daguerre, 2004).

### 3.2 L'attitude du public à l'égard de l'aide sociale : « contre la pauvreté et contre les assistés sociaux »

Les attitudes de la population à l'égard des différents groupes sociaux concernés par la production d'une politique peuvent s'avérer déterminantes (Schneider et Ingram, 1997). De toute évidence, l'appui du public peut servir la cause des acteurs qui luttent dans l'espoir d'obtenir des politiques plus généreuses à l'égard des plus démunis. Il est cependant difficile de cerner les valeurs et les croyances des citoyens, les enquêtes fondées sur les résultats de sondages présentant plusieurs limites. À défaut d'offrir un portrait exact de la réalité, les enquêtes d'opinions livrent des informations permettant malgré tout de jeter un certain éclairage sur l'attitude des Québécois.

Depuis une vingtaine d'années, plusieurs études indiquent que le Québec présente des traits culturels spécifiques qui lui confèrent un profil particulier à l'intérieur de l'ensemble nord-américain. À partir de sondages effectués au Canada et aux États-Unis au début des années 1980, Baer *et al.* (1993) affirment que l'Amérique du Nord peut être divisée en trois grands espaces culturels, soit le Québec (plus progressiste), le Sud des États-Unis (plus conservateur)

et le reste du continent nord-américain (modéré)<sup>20</sup>. Les Québécois se montrent globalement plus égalitaristes, plus sympathiques aux revendications des travailleurs, plus favorables à l'égalité des sexes et plus hostiles à l'utilisation d'une approche punitive en matière de lutte à la criminalité et d'éducation familiale que les Américains et les autres Canadiens. Plus conscients des inégalités sociales que les autres Nord-Américains, les Québécois s'avèrent par ailleurs plus disposés à appuyer les interventions publiques visant à réduire ces inégalités. Notons que, si les Québécois sont plus égalitaristes et plus interventionnistes que les autres Nord-Américains, les scores qu'ils obtiennent dans les comparaisons internationales s'avèrent inférieurs à ceux des répondants des pays de l'Ouest de l'Europe (Laczko, 1998).

Perlin (1997 : 89) présente les résultats d'un sondage datant de 1987 qui illustrent bien les différences de mentalité entre les Québécois et les autres Nord-Américains. Alors que 73% des Canadiens francophones estiment que le gouvernement a la responsabilité de veiller à ce que tous les citoyens aient des conditions de vie et un emploi décentes, seulement 44% des Canadiens anglophones et 24% des Américains sont du même avis. Une vaste enquête<sup>21</sup> réalisée en 2002 par le Centre de recherche et d'information sur le Canada (CRIC) montre que les différences entre le Québec et les autres provinces existent toujours. Cette stabilité suggère qu'il s'agit certainement de valeurs fondamentales et non pas d'opinions volatiles susceptibles de changer d'un sondage à l'autre. Les données du CRIC indiquent qu'une majorité de Québécois (59%) jugent que l'égalité est une valeur plus importante que la liberté individuelle, un point de vue partagé par 43% des résidents des autres provinces canadiennes. Par ailleurs, les répondants québécois sont d'accord à 68% pour affirmer que l'État a le devoir de réduire les écarts de revenu alors que la majeure partie (55%) des personnes interrogées dans les autres provinces pensent le contraire. Enfin, les habitants du Québec estiment dans une proportion de 62% que notre société n'a aucune excuse pour justifier l'existence des phénomènes de la faim et de l'itinérance, une affirmation qui reçoit l'aval de seulement 48% des citoyens du reste du pays.

<sup>20</sup> Les sondages ne permettent pas d'expliquer l'origine des particularités culturelles du Québec. Plusieurs facteurs sont cependant invoqués : tradition féodale provenant de l'Ancien Régime français, héritage de l'Église catholique, sentiment d'être une société minoritaire et menacée, force des syndicats, expérience de la conquête et de la domination étrangère, etc. Pour des discussions à ce sujet, voir Baer *et al.*, 1993 : 28-30 ; Perlin, 1997 : 90 ; Laczko, 1998 : 335-338 ; Lesemann, 2001 ; Curtis et Grabb, 2004).

<sup>21</sup> Sondage effectué du 27 septembre 2002 au 16 octobre 2002 auprès de 2 939 Canadiens, dont 1014 Québécois (marge d'erreur de 1,8%, 19 fois sur 20).

Si les Québécois appuient les interventions publiques en faveur des plus démunis, ils sont plus réticents à aider financièrement les assistés sociaux aptes au travail, souvent considérés comme des fraudeurs ou des paresseux comme l'indiquent différents sondages réalisés à partir de la fin des années 1980. Ils préconisent une réduction du budget de l'aide sociale ainsi qu'une logique d'intervention plus coercitive (voir tableau 9).

**Tableau 9 : Faits saillants de sondages concernant les assistés sociaux**

Firme	Principaux résultats	Détails de l'enquête	Source
Sondage SORECOM	81 % des répondants croient que les agents d'aide sociale doivent effectuer des visites au domicile des prestataires pour lutter contre la fraude.	Sondage commandé par le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu. Effectué du 4 au 14 juillet 1986 auprès de 1234 répondants.	<i>La Presse</i> , 9 août 1986
Sondage SORECOM	82% des répondants estiment que les assistés qui ne font pas d'effort pour chercher un emploi devraient recevoir moins d'aide sociale  50% des répondants croient que les assistés sociaux ne font pas d'effort pour trouver un emploi.  64% des répondants croient qu'on devrait couper automatiquement l'aide sociale à toute personne qui refuse un emploi.	Sondage commandé par le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu et rendu public en mars 1988.	Deniger (1992)
Sondage Léger & Léger	79% des répondants sont d'accord pour que l'État oblige tout assisté social apte au travail à accepter un emploi permanent rémunéré au moins au salaire minimum.	Effectué du 4 au 8 août 1989 auprès de 1017 répondants.	<i>L'Avenir</i> , septembre 1989
Sondage CROP	60% des répondants croient que l'État devrait réduire le budget de l'aide sociale.	Effectué du 5 au 10 janvier 1994 auprès de 650 répondants.	<i>L'Actualité</i> , 1 <sup>er</sup> mai 1994
Sondage SOM	63% des répondants pensent qu'une proportion élevée d'assistés sociaux fraudent l'aide sociale (57% des répondants estiment par ailleurs qu'une proportion élevée de la population en général fraude le ministère du Revenu).  74% des répondants pensent qu'une proportion élevée d'assistés sociaux travaillent au noir.  39% des répondants jugent que les assistés sociaux sont en général des personnes malchanceuses alors que 42% des répondants les perçoivent plutôt comme des personnes qui ne font rien pour s'en sortir.	Sondage commandé par le ministère de la Sécurité du revenu.  Effectué entre le 9 et le 14 décembre 1994 auprès de 1010 répondants.	Lemieux (1995)
Sondage SOM	90% des répondants pensent que les assistés sociaux devraient être obligés de fournir des preuves de leurs efforts de recherche d'emploi.  74% des répondants croient que l'on devrait restreindre l'accessibilité à l'aide sociale pour les prestataires de moins de 30 ans	Sondage commandé par La Presse et Télé-Québec.  Effectué en décembre 1996.	<i>La Presse</i> , 13 décembre 1996

À partir du moment où s'enclenche le processus de réforme de la sécurité du revenu, l'attitude du public concernant la politique à adopter à l'égard des assistés sociaux n'est marquée par aucun revirement spectaculaire. Un an avant que le gouvernement présente son projet de réforme, un sondage<sup>22</sup> indique qu'une faible majorité de Québécois (53%) souhaitaient à l'époque que Québec adopte la même ligne de conduite que le gouvernement Harris en Ontario, qui avait imposé quelques mois auparavant d'importantes réductions de prestations. Un autre sondage<sup>23</sup>, publié quelques jours après que la ministre Harel ait rendu public son livre vert sur la sécurité du revenu, montre qu'un répondant sur deux estimait que la réforme proposée aurait dû être plus sévère (contre 32% qui ne souhaitaient pas une réforme plus sévère).

Le gouvernement a lui-même commandé des sondages qui prouvent, selon lui, que la population adhère aux grandes orientations de la réforme Harel. Un jour avant le début des travaux de la commission parlementaire chargée de consulter les acteurs concernés sur le contenu de son livre vert, la ministre a présenté à la fin du mois de janvier 1997 les résultats d'un sondage<sup>24</sup> dans lequel on apprend que le principe du parcours obligatoire pour les jeunes de 18 à 24 ans recueille la faveur d'une assez forte majorité de citoyens. En décembre 1997, à l'occasion du dépôt de son projet de loi, la ministre Harel rend publiques les conclusions d'un autre sondage<sup>25</sup> suggérant encore une fois que la population dans son ensemble supportent la réforme. Les personnes interrogées pensent à 84% que l'on devrait obliger les assistés sociaux âgés de 18 à 25 ans (qui sont aptes au travail et qui n'ont pas d'enfant) à participer à un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi et croient dans une proportion de 76% qu'une pénalité devrait être appliquée aux jeunes assistés sociaux qui refusent d'entreprendre cette démarche ou refusent un emploi. Près de 90% des répondants se disent d'accord avec l'obligation pour les jeunes assistés sociaux de prendre part à des mesures d'insertion ou de se chercher du travail même si le gouvernement n'est pas en mesure de leur garantir un emploi au terme de leurs démarches.

---

<sup>22</sup> Sondage SOM effectué du 10 au 16 novembre 1995 auprès des 1000 répondants. Source : *Le Soleil*, 17 novembre 1995 ; *La Presse*, 17 novembre 1995.

<sup>23</sup> Sondage SOM effectué du 6 au 9 décembre 1996 auprès de 1004 répondants. Source : *La Presse*, 13 décembre 1996.

<sup>24</sup> Sondage Écho effectué du 10 au 18 janvier 1997 auprès de 2066 répondants. Source : *Le Devoir*, 29 janvier 1997 ; *La Presse*, 29 janvier 1997.

<sup>25</sup> Sondage SOM effectué du 5 au 10 décembre 1997 auprès de 1303 répondants. Source : SOM (1997).

À certains égards, l'attitude du public peut sembler contradictoire. En effet, d'après divers sondages effectués au milieu des années 1990, les Québécois sont favorables au recours à des pénalités financières pour sanctionner les jeunes refusant d'entreprendre une démarche d'insertion, mais s'opposent du même souffle à toute mesure risquant d'appauvrir les plus démunis. Selon un sondage<sup>26</sup> réalisé à la même époque, la population du Québec appuie dans une proportion de 69% la cible de l'« appauvrissement zéro », une revendication formulée par les représentants d'organismes communautaires à l'occasion du Sommet sur l'économie et l'emploi organisé par le gouvernement en octobre 1996. Certains groupes communautaires souhaitaient alors que le gouvernement s'engage à ne plus effectuer de compressions budgétaires qui risqueraient de réduire le niveau de vie du cinquième de la population québécoise vivant déjà dans la pauvreté. L'adoption de cette clause d'appauvrissement zéro aurait empêché le gouvernement d'avoir recours à toute pénalité financière. De même, d'après un sondage<sup>27</sup> mené quelques années plus tard, un citoyen sur deux affirme que l'État n'est pas assez généreux envers « les plus défavorisés », mais 65% de la population croit que les prestations d'aide sociale devraient être réduites. Résumant cet paradoxe, une porte-parole de la Fédération des femmes du Québec souligne que les Québécois sont à la fois « contre la pauvreté et contre les assistés sociaux » (FFQ, 1998).

En somme, les Québécois sont préoccupés par les inégalités sociales et disposés à venir en aide aux « pauvres », aux « défavorisés » ou aux « démunis », mais jugent que l'État doit être plus sévère à l'endroit des « assistés sociaux ». Dans l'esprit de bon nombre de citoyens, il semble s'opérer une distinction entre les « pauvres », qui sont victimes d'injustice et qui méritent d'être secourus, et les « assistés sociaux », qui ne font pas d'effort pour s'en sortir et qui vivent aux crochets de la société. Il incombe aux pouvoirs publics de faire le partage entre ces deux groupes, ce qui apparaît être, aux yeux d'un important segment de la population, une tâche relativement aisée. Les mesures coercitives ne pénaliseraient que les paresseux alors que les personnes qui manifestent de la bonne volonté (en acceptant par exemple de participer à un parcours d'insertion ou en acceptant d'effectuer du travail bénévole) seraient épargnées.

---

<sup>26</sup> Sondage SOM effectué auprès de 1000 personnes entre le 25 et le 30 octobre 1996. Source : *Le Soleil*, 1<sup>er</sup> novembre 1996.

<sup>27</sup> Sondage CROP effectué du 17 mai au 22 juin 1999 auprès de 801 Canadiens francophones, dont 701 Québécois. Source : *L'Actualité*, 15 octobre 1999.

### 3.3. Une démocratie majoritaire ou consensuelle ?

La configuration des institutions politiques d'une société semble avoir un impact sur les dispositifs de protection sociale qu'elle met en place. Différentes études (Birchfield et Crepaz, 1998 ; Swank, 2001 ; Bonoli, 2001) suggèrent que les institutions favorisant la négociation et la concertation avantagent les groupes qui luttent pour obtenir des mécanismes de sécurité sociale plus développés. Ainsi, le mode de scrutin proportionnel figure parmi les traits institutionnels encourageant la recherche de consensus. La proportionnelle permet l'émergence de plusieurs partis politiques aux orientations bien distinctes, ce qui conduit à la formation de gouvernement de coalition. Le multipartisme fait en sorte que diverses catégories d'électeurs sont représentés au parlement, ce qui n'est pas le cas dans les régimes politiques tendant vers le bipartisme, où une importante distorsion du vote populaire engendrée par un mode de scrutin uninominal favorise l'électorat médian. Les partis composant un gouvernement de coalition n'ont d'autre choix que de s'engager dans un processus de négociation et d'en venir à des décisions prenant en compte les différentes tendances représentées dans la coalition. À l'inverse, un gouvernement formé d'un seul parti, soit le parti qui dispose de la majorité des sièges au parlement, jouit d'une plus grande latitude. En effet, un tel gouvernement se caractérise généralement par une plus grande homogénéité et n'est pas tenu de rechercher l'appui de tendances minoritaires pour assurer sa survie (Birchfield et Crepaz, 1998). À partir de différents indicateurs (nombre de partis présents au parlement, mode de scrutin proportionnel ou non proportionnel, répartition des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, etc.), Lijphart et Crepaz (1991) ont conçu un indice de démocratie consensuelle. Parmi les 18 pays industrialisés formant l'échantillon de ces deux chercheurs, le Canada obtient le score le plus faible. À l'instar d'autres pays anglo-saxons (la Grande-Bretagne, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis), le Canada présente plutôt les caractéristiques d'une démocratie majoritaire, c'est-à-dire qu'un gouvernement peut imposer ses vues sans négociation et sans compromis avec des acteurs représentant des tendances minoritaires de la société.

Par ailleurs, les arrangements corporatistes (c'est-à-dire les mécanismes qui associent le patronat et les syndicats aux prises de décision) favorisent également la concertation. Ces arrangements offrent la possibilité aux acteurs qui défendent les politiques sociales de faire valoir leur point de vue. Les inégalités sociales sont d'ailleurs moins importantes dans les pays présentant un fort degré de corporatisme que dans le pays présentant un faible degré de corporatisme (Minnich, 2003). Il existe plusieurs manières de calculer le degré de corporatisme

d'un pays. On recourt en général à une combinaison d'indicateurs tels que le taux de syndicalisation, le pouvoir des confédérations syndicales et le niveau de centralisation du processus de négociation des conventions collectives. Siaroff (1999 : 184) souligne que le classement du Canada fait consensus parmi les auteurs : le pays figure parmi les nations qui ne sont pas considérées du tout comme étant corporatistes.

Au Canada et au Québec, un gouvernement disposant de la majorité en chambre (ce qui est la règle plutôt que l'exception) jouit donc d'une considérable marge de manœuvre politique. Grâce à l'importante concentration des pouvoirs qui caractérise notre système parlementaire, il peut souvent contourner ses opposants, même lorsqu'il sont bien organisés, avec une relative facilité (Thorburn, 1996 : 138 ; Bernier, 2003 : 120-121). Les institutions politiques québécoises n'ont pas favorisé l'émergence de partis voués à défendre plus spécifiquement les intérêts de la « classe populaire » et n'offrent pas de véritable « veto » permettant aux groupes populaires et aux syndicats de contraindre le gouvernement à s'engager dans des négociations.

Même si, en comparaison avec les autres pays de l'OCDE, le Canada n'a pas développé un mode de gouvernance consensuelle, certaines nuances méritent d'être soulignées en ce qui concerne le Québec, où il s'est développé, selon les termes de Dufour (2004 : 164), une « pratique récurrente de la concertation ». Le gouvernement péquiste en poste de 1994 à 2003 fait l'apologie d'un « modèle québécois » fondé sur le partenariat et la concertation. La tradition des grands sommets socio-économiques, exercices de concertation où sont conviés les « partenaires » du gouvernement (syndicats, patrons et, à partir de 1996, groupes communautaires) se veut une illustration de cette volonté de forger des consensus nationaux (Bourque, 2000 : 197-198). Cette participation des acteurs de la société civile au processus décisionnel n'a pas été institutionnalisée, les sommets étant convoqués de façon *ad hoc*, mais de tels événements offrent aux porte-parole du mouvement socio-communautaire une occasion de mobiliser leurs troupes et une tribune pour se faire entendre<sup>28</sup>. De plus, dans certains secteurs d'activités gouvernementales, des mécanismes plus formels de concertation ont été mis en place. C'est le cas par exemple en matière de formation professionnelle. Au milieu des années 1990, le conseil d'administration de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre (SQDM), l'agence publique qui gère les programmes de main-d'œuvre, est notamment composée de représentants des milieux patronal, syndical et communautaire.

---

<sup>28</sup> Voir à ce sujet Laforest (2000), qui analyse la manière dont les groupes populaires et communautaires perçoivent l'impact des consultations publiques.



## 3.4 Une économie morose

En comparant le PIB par habitant des différents pays de la planète, on constate que le Québec constitue une société riche offrant à ses habitants un niveau de vie comparable à celui de la France, des Pays-Bas ou de l'Italie. À ce chapitre, le Québec au milieu de années 1990 se classe au 16<sup>e</sup> rang dans les comparaisons internationales (MF, 1998 : 11). La province est cependant aux prises avec une profonde récession économique, qui affecte l'ensemble du monde occidental.

Les trois décennies suivant la Seconde Guerre mondiale correspondent à une ère de prospérité économique sans précédent. Les économistes et les historiens ont d'ailleurs baptisé cette époque les « trente glorieuses ». Il serait étonnant qu'on utilise un jour une expression aussi euphorique pour désigner le dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle. Dans les pays de l'OCDE, la croissance annuelle moyenne de la production s'établit à 5,5% dans les années 1960 et à 3,5% dans les années 1970 alors qu'elle chute à 2,6% dans les années 1980 à 1,9% pour la période allant de 1990 à 1996 (MF, 1998 : 31). L'économie internationale est secouée par deux graves récessions, l'une au début des années 1980, l'autre au début des années 1990. Plusieurs facteurs sont invoqués pour expliquer le ralentissement de la croissance observée à partir du milieu des années 1970 : chocs pétroliers ayant provoqué une forte poussée inflationniste à laquelle les gouvernements ont répondu par des politiques monétaires trop restrictives, difficile adaptation à la libéralisation des marchés, effets des changements technologiques survenus notamment dans le secteur de l'informatique, tertiarisation de l'économie, etc. Même si les causes de ce phénomène font encore l'objet de débat, il est relativement facile d'en saisir les impacts.

### 3.4.1 Un nombre record d'assistés sociaux

On assiste d'abord à une hausse du taux de chômage, particulièrement marquée lors des deux épisodes de récession (voir tableau 9). Dans les années 1960, le taux de chômage au Québec se situe en moyenne à 6,6%. Au cours des décennies 1980 et 1990, le taux de chômage est rarement descendu sous la barre des 10%, atteignant même des sommets de 14% en 1983 et de 13% en 1993. La croissance de l'emploi n'aura permis d'absorber que 85% de la population désirant entrer sur le marché du travail entre 1962 et 1997 (MF, 1998 : 42). En outre, les personnes qui perdent leur emploi doivent attendre plus longtemps qu'auparavant avant de

retourner sur le marché du travail. En 1976, la durée moyenne du chômage était de 16 semaines alors qu'elle est de 28 semaines en 1996 (MSR, 1996b : 17).

L'économie de la province est moins prospère que celle des États-Unis et de l'Ontario, ses voisins immédiats, et cette situation ne date pas d'hier. D'importants écarts entre le Québec et le reste de l'Amérique du Nord sont visibles dès le XIX<sup>e</sup> siècle alors que se développe dans la province une économie de bas salaires à l'intérieur d'un continent où les salaires sont élevés (Noël, 1994)<sup>29</sup>. En matière de développement économique, les disparités initiales tendent à se perpétuer. Ainsi, au cours des dernières décennies, le taux de chômage québécois a été systématiquement plus élevé que le taux canadien (écart moyen de 2%). En 1994, le taux de chômage au Québec est de 12,2 %, ce qui représente alors un niveau semblable à celui de la France (12,3%) et de l'Italie (11,1%), mais supérieur à celui de la Norvège (5,4%), des Pays-Bas (7,2%), des États-Unis (6,0%) ou de l'ensemble du Canada (10,4%) (MF, 1996a : 73).

Conséquence de la morosité économique et des restrictions apportées au programme fédéral d'assurance-chômage, un grand nombre de sans-emploi viennent gonfler les rangs de l'aide sociale (voir tableau 10). Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale augmente d'environ 40% entre 1980 et 1995. Au début des années 1980, environ 9% de la population québécoise de moins de 65 ans bénéficiait de l'aide de dernier recours. Ce chiffre dépasse les 12% au milieu des années 1990 (MSR, 1996a : 50). De 1993 à 1997, les « records historiques » se succèdent au chapitre du nombre de personnes inscrites. Alors que le contingent de l'aide sociale était majoritairement composé pendant les années 1970 de bénéficiaires inaptes au travail, la situation s'inverse à partir de 1979<sup>30</sup> (voir tableau 9). En 1995, environ 80% des adultes inscrits à l'aide sociale sont jugés aptes au travail (MSR, 1996a : 27). On note par ailleurs une sur-représentation des familles monoparentales et des jeunes.

<sup>29</sup> Il est très difficile de comprendre l'origine de ces différences structurelles existant depuis plus d'un siècle. Selon Noël (1994), cet écart s'explique par deux facteurs. D'une part, contrairement à ce qui s'est passé par exemple en Ontario, où on trouvait des conditions plus propices à l'agriculture, le faible rendement des terres agricoles a poussé les fermiers québécois au XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> à quitter en très grand nombre les campagnes pour les villes, où ils ont formé un très vaste bassin de main-d'œuvre non qualifiée. Étant donné la grande quantité de travailleurs disponibles, les usines pouvaient embaucher sans difficulté même en offrant de faibles salaires. La province a ainsi attiré des industries (comme le textile) nécessitant une main-d'œuvre abondante et peu coûteuse. D'autre part, des politiques d'embauche défavorables aux ouvriers francophones ont contribué à maintenir de faibles salaires. Ces disparités se sont par la suite atténuées grâce à la croissance économique provoquée par la Deuxième Guerre mondiale et à la Révolution tranquille.

<sup>30</sup> Le revirement spectaculaire observé en 1978-1979 s'explique en partie par la décision du gouvernement de modifier la définition de la notion d'aptitude au travail (MSR, 1996a : 24).

**Tableau 10 : L'évolution du taux de chômage et du nombre de ménages inscrits à la sécurité du revenu (1975-1995)**

Année	Taux de chômage %	Nombre de bénéficiaires de la sécurité du revenu en % de la population de moins de 65 ans	Nombre de ménages aptes au travail inscrits à la sécurité du revenu	Nombre de ménages inaptes au travail inscrits à la sécurité du revenu
1975	8,1	n.d.	81 853	116 366
1976	8,7	n.d.	89 616	129 158
1977	10,3	n.d.	105 337	129 817
1978	10,9	n.d.	118 024	128 804
1979	9,7	n.d.	185 274	73 334
1980	9,9	8,9	203 607	81 567
1981	10,5	9,4	210 304	92 131
1982	13,9	11,2	230 898	94 558
1983	14,0	11,7	291 320	105 677
1984	12,9	11,7	303 981	111 473
1985	11,9	11,5	309 080	115 483
1986	11,0	10,7	306 354	109 704
1987	10,3	9,7	286 442	103 697
1988	9,4	9,1	260 083	97 785
1989	9,3	8,9	245 230	95 449
1990	10,2	9,5	251 982	91 891
1991	12,0	10,7	277 986	88 229
1992	12,8	11,7	317 221	96 176
1993	13,2	12,3	349 930	100 745
1994	12,2	12,5	369 106	103 833
1995	11,3	n.d.	371 696	107 685

Sources : MSR (1996a : 50) et MSR (1996b : 72).

Dressant un portrait de l'État des finances publiques, le ministère des Finances indique en 1996 que la sécurité du revenu est le secteur d'intervention gouvernementale dont les dépenses sont le plus liées à la conjoncture économique. Entre 1986-1987 et 1995-1996, la mission « soutien aux personnes et aux familles » (mission qui se résume essentiellement aux programmes d'aide sociale) est celle dont le taux moyen de croissance des dépenses a été le plus élevé. Ce taux s'établissait à 6,3% pour le soutien aux personnes et aux familles alors qu'il était de 5,3% pour les santé et les services sociaux, de 3,5% pour l'éducation et la culture et de 2,8% pour le développement économique et l'environnement (MF, 1996c : 32-37). En un mot, les dépenses d'aide sociale exercent une énorme pression sur les finances publiques du Québec lorsque la situation économique se détériore.

### 3.4.2 Une ère de restrictions budgétaires

Le ralentissement de l'activité économique se répercute sur la situation financière de la province, dont les revenus s'accroissent moins rapidement que les dépenses. Le déficit

budgétaire explose à partir de la fin des années 1970 et culmine en période de récession. Selon le gouvernement, le déficit se chiffre à 5,7 milliards de dollars en 1994-1995, un autre sommet historique. Au moment où la ministre de la Sécurité du revenu, Louise Harel, dépose son projet de réforme, le déficit anticipé pour l'année 1996-1997 est de 3,3 milliards (sur un budget de dépenses de 40,9 milliards). Cette suite consécutive de déficits annuels, que le gouvernement doit financer à des taux d'intérêt relativement élevés en raison de la politique anti-inflationniste de la Banque du Canada, font augmenter la dette de l'État québécois. La dette totale du gouvernement du Québec représente environ 44% du PIB de la province au milieu des années 1990 alors qu'elle correspondait à 11% du PIB dans la première moitié de la décennie 1970 (MF, 1996c : 39-40).

Le gouvernement considère que l'atteinte de ses objectifs budgétaires doit s'effectuer au moyen d'une réduction de ses dépenses plutôt que par une augmentation de ses revenus parce qu'une fiscalité trop gourmande nuit à la croissance économique. Il estime que, par rapport à ses voisins, l'État joue au Québec un rôle déjà très important dans la production des biens et services. En 1995, les recettes fiscales des gouvernements fédéral et provincial représentent 40,7% du PIB de la province. Dans le reste du Canada et aux États-Unis, les revenus de l'État correspondent respectivement à 37,8% et à 28,8% du PIB. La taille de l'État québécois se compare davantage à celle de gouvernements européens tels que la France (44,5% du PIB), l'Italie (41,3% du PIB) et l'Allemagne (39,2% du PIB) (MF, 1998 : 37). Or, on juge que le Québec ne peut pas se payer le luxe d'un trop grand écart avec ses voisins immédiats. En 1998, le ministère des Finances rend public un énoncé de politique économique intitulé *Objectif emploi*. Dans ce document, on explique qu'il faut améliorer la compétitivité du secteur public pour permettre au Québec de développer une « économie d'avant-garde créatrice d'emplois » (MF, 1998, 79-86). En d'autres termes, la réduction des dépenses gouvernementales, du fardeau fiscal et de la dette publique constitue une condition préalable à la croissance. Le Québec doit veiller à ne pas limiter l'initiative des individus et rester compétitif par rapport à l'Ontario ou aux États américains, qui sont en mesure de drainer les investissements et les emplois grâce à une fiscalité plus alléchante. Dans son discours sur le budget de mars 1997, le ministre des Finances, Bernard Landry, met en garde ses concitoyens contre les dangers d'une fiscalité trop lourde :

Un niveau trop élevé d'impôt sur le revenu nuit à la création d'emplois, les particuliers préférant limiter leurs efforts productifs ou les déployer dans des régions où ces efforts sont moins taxés. Il y a donc un danger d'appauvrissement individuel et collectif lié à un trop lourd fardeau fiscal pour

ceux qui travaillent. Le Québec est déjà dans la zone rouge à ce chapitre. (MF, 1997 : 14).

Cette conception du développement économique impose diverses contraintes aux acteurs du sous-système de l'aide sociale. Bon nombre d'acteurs influents (incluant éventuellement des personnes actives dans le sous-système de l'aide sociale) jugent que le Québec n'a pas les moyens d'augmenter ou même de maintenir le budget consacré à l'aide sociale parce que l'équilibre budgétaire et la baisse des impôts constituent deux objectifs prioritaires afin de stimuler la croissance économique.

### **3.4.3 Des réformes aussi en branle sur la scène fédérale**

La récession économique frappe l'ensemble du pays et affecte la santé financière de l'État fédéral. Au moment où un processus de réforme de l'aide sociale s'enclenche au milieu des années 1990, le Québec s'attend à ce que des décisions prises à Ottawa contraignent considérablement ses choix.

#### **L'abrogation du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) : la fin du droit à l'aide sociale ?**

Aux prises lui aussi avec d'importants déficits budgétaires, le gouvernement fédéral entreprend à partir de 1994 un vaste exercice de réduction de ses dépenses. Dans le budget de 1995, il annonce son intention de modifier sa participation au financement des dépenses des provinces dans les secteurs de la santé, de l'enseignement post-secondaire et de l'assistance sociale. Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) disparaît avec l'introduction de d'une nouvelle formule de financement appelée Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPC). En vertu du défunt RAPC, Ottawa assumait la moitié des dépenses d'assistance sociale des provinces, qui devaient en retour respecter certaines normes établies par le fédéral. Les provinces devaient notamment apporter de l'aide à toute personne dans le besoin, établir une procédure d'appel et renoncer à exiger une période de résidence comme critère d'admissibilité à l'aide sociale (Boychuk, 1998 : 46). Désormais, la règle du financement moitié-moitié des programmes d'aide sociale est abolie<sup>31</sup>. Cette règle avait déjà été abrogée à la fin des années 1970 en ce qui concernait les dépenses provinciales de santé et d'éducation postsecondaire. Le TCSPS prévoit que les sommes destinées à l'assistance

<sup>31</sup> En 1990, les trois plus riches provinces du pays (Alberta, Colombie-Britannique, Ontario) ont appris que Ottawa limitait à 5% l'augmentation des transferts qu'elles recevaient pour leurs programmes d'aide sociale, ce qui constituait de fait une première modification de la règle du financement moitié-moitié.

sociale, à la santé et à l'enseignement secondaire seront désormais versées en une seule enveloppe, ce qui permet aux provinces de répartir à leur guise les subventions fédérales entre chacun de ces secteurs. En revanche, les gouvernements provinciaux recevront beaucoup moins d'argent d'Ottawa. En 1978-1979, les transferts fédéraux représentaient près de 28% du budget de la province, une proportion qui chutera à environ 13% en 1999-2000 selon estimations produites à l'époque par le gouvernement du Québec (MF, 1996c : 22). L'avènement du TCSPS correspond à une perte de 636 millions de dollars en 1996-1997 et de 1,2 milliards de dollars en 1997-1998 (MSR, 1996b : 26). Le nouveau régime de transferts aux provinces s'accompagne par ailleurs d'une diminution des normes fédérales en matière d'aide sociale. Pour recevoir les subsides fédéraux, les gouvernements provinciaux ne sont plus tenus d'assurer une assistance financière à tout citoyen dans le besoin et de maintenir une procédure d'appel pour les bénéficiaires qui se jugent victimes d'une situation injuste (Bernier, 2003 : 138). En somme, aucune disposition du TCSPS ne suggère l'existence d'un quelconque droit à l'aide sociale, ce qui laisse aux provinces la possibilité de réduire ou de suspendre les prestations des bénéficiaires qui refusent de travailler ou de participer à des mesures de réinsertion.

### **La réforme de l'assurance-chômage**

Les modifications successives du régime fédéral d'assurance-chômage pendant la première moitié des années 1990 ont refoulé plusieurs sans-emploi à l'aide sociale. D'après Fortin et Ségin (1996 : 26-28), le resserrement des critères d'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage explique 25% de l'augmentation de la clientèle de la sécurité du revenu entre 1990 et 1995 de sorte que l'État québécois doit acquitter une facture annuelle supplémentaire de 240 millions de dollars pour faire face aux conséquences des décisions fédérales. Le gouvernement fédéral dépose en décembre 1995 un projet de loi qui conduira à une autre réforme de l'assurance-chômage (rebaptisée assurance-emploi avec l'entrée en vigueur de la réforme) et qui implique de nouvelles restrictions dans l'accessibilité aux prestations. Le gouvernement du Québec anticipe alors que d'autres chômeurs se retrouveront à l'aide sociale (MSR, 1996b : 27).

Le projet de loi déposé à la Chambre des communes en décembre 1995 prévoit qu'un peu plus de la moitié des deux milliards d'économies réalisées grâce à la réforme de l'assurance-chômage seront réinvesties dans des mesures actives et ouvre la porte à la possibilité de transférer aux provinces la responsabilité du perfectionnement de la main-d'œuvre (Bernier, 2003 : 115). Au moment où Québec élabore sa réforme de la sécurité du revenu, un

accord avec le gouvernement fédéral est probable dans le dossier de la formation de la main-d'œuvre. Une entente Canada-Québec est effectivement signée en avril 1997. Le Québec se voit confier la responsabilité exclusive des services d'emploi et recevra sur une période de 5 ans une somme de 2,7 milliards de dollars pour assurer leur financement (Saint-Martin, 2001 : 126).

## Conclusion

Ce chapitre a présenté une analyse de l'environnement dans lequel vont s'affronter les acteurs impliqués dans le processus de réforme de la sécurité du revenu. Une telle analyse contribue à expliquer l'équilibre des forces à l'intérieur d'un tel « sous-système » d'acteurs.

### Les paramètres stables de l'environnement

À la lumière de cette lecture de l'environnement externe, on constate que les acteurs réclamant l'adoption d'une politique d'aide sociale plus généreuse et moins coercitive sont confrontés à plusieurs obstacles. En raison de la configuration du système de protection sociale québécois, la proportion de citoyens inscrits à l'aide de dernier recours et les fonds consacrés au financement des programmes d'assistance sociale sont relativement élevés au Québec, ce qui favorise, lors des débats sur l'aide sociale, l'émergence des thèmes de prédilection des partisans d'une logique d'intervention plus coercitive : la fraude, le travail au noir, la culture de la dépendance. Le public peut difficilement rester indifférent au fait qu'une frange considérable de la population soit dépendante de programmes qui ont mauvaise presse. D'ailleurs, de nombreux sondages portant sur l'aide sociale ont été réalisés au Québec pendant les années 1990, ce qui suggère qu'il s'agit d'un enjeu public important. Ces enquêtes d'opinion indiquent qu'une majorité de Québécois souhaitent la mise en place de mesures plus sévères à l'égard des bénéficiaires de la sécurité du revenu et une réduction des sommes allouées à ce secteur de dépenses de l'État. Dans un tel contexte, les groupes de défense des assistés sociaux se retrouvent d'office sur la défensive. En revanche, certains sondages révèlent que les Québécois sont sensibles au problème de la pauvreté. Or, selon les données que le Conseil national du bien-être social publie annuellement, données auxquelles les groupes sociaux se réfèrent abondamment, la pauvreté gagne du terrain au Québec depuis les années 1980. Il s'agit éventuellement d'un atout que les défenseurs des plus démunis sont susceptibles d'exploiter.

En comparaison avec les institutions politiques existant dans différents pays européens, les institutions démocratiques québécoises ne facilitent pas l'accès au processus décisionnel d'acteurs représentant les citoyens plus démunis, dont les intérêts sont généralement très diffus. En l'absence d'un mode de scrutin proportionnel, aucun parti politique voué à défendre spécifiquement les intérêts de cette clientèle n'est parvenu à jouer un rôle significatif sur la scène politique québécoise. Même si un tel parti avait fait élire des députés à l'Assemblée nationale, il aurait probablement joué un rôle marginal puisque, dans un régime parlementaire de type Westminster, les gouvernements sont généralement formés d'un parti disposant de la majorité des sièges en chambre de sorte qu'ils n'ont pas besoin de négocier l'appui de partis marginaux. En d'autres termes, le parti au pouvoir bénéficie au Québec d'une grande marge de manœuvre, ce qui signifie que la capacité de ses opposants à lui faire obstruction est fort limitée, surtout lorsqu'ils représentent des tendances minoritaires au sein de la population.

Les paramètres stables de cet environnement semblent nettement plus favorablement aux acteurs qui plaident en faveur d'une diminution des fonds injectés dans les programmes d'aide de dernier recours et d'un renforcement des obligations et des contrôles imposés aux assistés sociaux afin de mieux contrer la fraude et la dépendance. Ces acteurs ont beau jeu de souligner que le régime de sécurité du revenu est devenu un gouffre sans fond qui génère la dépendance, une analyse qui semble trouver écho auprès de l'opinion publique.

## **Les chocs exogènes**

Selon la théorie des coalitions plaidantes, l'alignement des acteurs au sein d'un sous-système tend à demeurer relativement stable. Les acteurs sont peu enclins à modifier le noyau dur de leur système de croyances de sorte que les positions restent campées à l'intérieur du sous-système. Une modification du rapport de forces entre les différentes coalitions appartenant à un sous-système survient à la suite d'événements externes, lesquels permettent parfois à une coalition non dominante d'accroître ses ressources politiques et de supplanter la coalition dominante, ce qui donne lieu à des changements importants dans la logique d'intervention publique (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 ; 1999). De tels événements offrent une « fenêtre d'opportunité » à une coalition non dominante, c'est-à-dire une occasion de traduire ses croyances en politiques publiques. Au milieu des années 1990, voit-on poindre l'un de ces « chocs externes » dans l'environnement où évoluent les acteurs du sous-système de l'aide sociale ?



La détérioration de la conjoncture économique est sans conteste le principal changement qu'on observe dans cet environnement. Avec la récession du début des années 1990, le contingent de l'aide sociale atteint des niveaux records et le budget consacré à l'aide sociale explose au moment même où les rentrées fiscales de l'État québécois s'amenuisent. En d'autres termes, les dépenses des programmes de sécurité du revenu exercent une extraordinaire pression sur les finances de la province. Subissant aussi la conjoncture économique difficile de l'époque, Ottawa annonce au même moment son intention de réduire sa contribution au financement des programmes sociaux des provinces et modifie les critères d'accessibilité à l'assurance-chômage, contraignant ainsi de nombreux sans-emploi à venir frapper à la porte de l'aide sociale. Peut-on interpréter ces changements socio-économiques comme une fenêtre d'opportunité ? Étant donné l'attitude du public à l'égard de l'aide sociale, cette forte augmentation du nombre de prestataires et cette situation budgétaire pour le moins inquiétante n'est certainement pas à l'avantage des acteurs qui revendiquent un régime d'aide sociale plus généreux (et donc plus coûteux). Le contexte de l'époque offre en revanche une occasion en or pour mettre de l'avant des propositions qui laissent entrevoir une réduction à plus ou moins court terme des coûts et des effectifs de l'aide sociale et qui s'inscrivent dans le prolongement de la réforme adoptée à la fin des années 1980, c'est-à-dire pour proposer d'introduire de nouvelles restrictions, de nouveaux contrôles et de nouvelles obligations.

Les changements de gouvernement figurent également parmi les événements externes susceptibles de modifier les ressources des coalitions (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 ; 1999 ; voir aussi, à propos des changements dans le « courant politique », Kindgon, 1995). Or, en septembre 1994, les Québécois élisent un nouveau gouvernement. La victoire du Parti québécois, une formation politique se réclamant de la social-démocratie, pourrait-elle changer la donne ? À l'époque, il est difficile d'en juger. Les militants des groupes sociaux ont en général davantage d'affinités avec le Parti québécois qu'avec le Parti libéral. Les promesses faites par les péquistes, alors dirigés par Jacques Parizeau, lors de la campagne électorale suscitent des espoirs dans les rangs des groupes populaires, qui dénoncent depuis plusieurs années la logique « punitive » en vigueur depuis la dernière réforme libérale (Lacelle, 2000 : 27 ; Dumas, 2003 : 112). Toutefois, la plupart des dispositions de la réforme de 1988, tant décriée par les acteurs du mouvement populaire, s'inspirent du Livre blanc sur la fiscalité rendu public en 1984 par Jacques Parizeau, alors ministre des Finances du gouvernement Lévesque. Pour déterminer si l'entrée en fonction d'un nouveau gouvernement sert la cause de l'une ou l'autre

des tendances présentes à l'intérieur du sous-système, il faut analyser le déroulement de la « bataille de l'aide sociale ».

## Chapitre 4

Vertical text or markings along the right edge of the page, possibly bleed-through from the reverse side.

## Chapitre 4

### La « bataille de l'aide sociale » : une lutte sur plusieurs fronts

Lorsqu'ils évoquent leur participation au processus de réforme de la sécurité du revenu, les militants des groupes populaires parlent de la « bataille de l'aide sociale » (FFQ, 1998). Ce chapitre présente le déroulement de la réforme qui s'enclenche au Québec au milieu des années 1990. Les grandes lignes de cette réforme sont dévoilées en décembre 1996 dans un énoncé de politique. Après des débats parfois très intenses, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'appareil gouvernemental, la ministre Louise Harel fait adopter deux projets de loi, l'un en 1997, l'autre en 1998, qui concrétisent les intentions gouvernementales. Ce chapitre respecte autant que possible la chronologie des événements et se veut essentiellement descriptif (voir l'encadré 2 pour les principaux repères chronologiques). Précisons que la réforme Harel fera l'objet d'une analyse plus approfondie aux chapitres suivants, où nous tenterons d'identifier des coalitions plaidantes (chapitre 5) et d'explorer de quelle manière les systèmes de croyances des acteurs influencent leur perception de la réalité (chapitre 6).

#### 4.1 La réforme à l'agenda gouvernemental

Les groupes de défense des assistés sociaux réservent un mauvais accueil à la réforme annoncée par le gouvernement libéral à la fin des années 1980. Une coalition regroupant des groupes populaires, des organismes communautaires et des syndicats se forme en 1988 à l'instigation du Front commun des assistés sociaux du Québec (FCASQ) afin de contrer le projet de réforme lancé par le ministre Pierre Paradis. Louise Harel, alors critique de l'Opposition en matière d'aide sociale, et son chercheur, Jean-Yves Desgagnés, sont des alliés importants de cette coalition. En entrevue à la Presse canadienne en 1988, la députée péquiste déclare que le projet de loi 37 ne peut pas être simplement amendé : « Il est vicié dans ses fondements mêmes, car il s'inspire d'une vision punitive et coercitive » (Dumas, 2002 : 86). Le FCASQ exige lui aussi le retrait pur et simple du projet de loi 37, dont il rejette la philosophie d'ensemble. La *Loi sur la sécurité du revenu*, adoptée en décembre 1988, introduit une distinction entre les prestataires inaptes au travail et les prestataires aptes au travail. Ces derniers se verront imposer une réduction de leur chèque mensuel pouvant aller jusqu'à 24% (CF, 1988 : 7). Même après l'entrée en vigueur de la loi, le FCASQ et ses alliés ne déposent pas les armes :

manifestations, campagne de plaintes et de demandes de révision au Protecteur du citoyen, contestation de certaines dispositions de loi devant les tribunaux.

Pendant la campagne électorale de l'automne 1994, le Parti québécois dirigé par Jacques Parizeau promet de revoir le régime d'aide sociale hérité de l'époque libérale. Dans son programme électoral, le PQ s'engage, dans les 12 mois suivant son élection, à procéder à « une révision en profondeur de la loi 37 sur la sécurité du revenu de façon à y remplacer tous les éléments punitifs et péjoratifs par des éléments incitatifs et valorisants » (PQ, 1994 : 172). Ce serait Louise Harel qui aurait amené le parti à inscrire cette promesse à son programme électoral (Dumas, 2002 : 107). L'aide sociale ne constitue cependant pas un enjeu important de cette campagne, largement dominée par le thème de la souveraineté.

Quelques jours après la victoire péquiste, lors de la nomination du conseil des ministres, Jeanne Blackburn se voit confier le portefeuille de la Sécurité du revenu. La nouvelle ministre annonce presque aussitôt son intention de mettre un terme aux « contrôles excessifs » dont les assistés sociaux font l'objet (*La Presse*, 28 septembre 1994). Le discours critique de la ministre à l'égard de l'héritage libéral plaît aux groupes populaires et communautaires, qui acceptent de renouer le dialogue avec le gouvernement et de siéger à une Conférence permanente sur la sécurité du revenu. Un tel comité consultatif existait auparavant, mais il avait été aboli en 1992 après que des porte-parole du milieu populaire et communautaire aient décidé de s'en retirer en raison de différends trop importants avec l'ex-ministre André Bourbeau (*Le Devoir*, 6 décembre 1994). Après avoir commandé une série d'études sur l'image des prestataires de l'aide sociale, la ministre Blackburn lance en avril 1995 une campagne de sensibilisation pour lutter contre les préjugés véhiculés au sujet des assistés sociaux, initiative qui lui vaudra de sévères critiques (voir par exemple l'éditorial d'Alain Dubuc dans la *Presse* du 6 avril 1995 et la chronique de Claude Picher dans la *Presse* du 8 avril 1995). Au moment où les médias révèlent que le nombre de personnes inscrites à l'aide sociale est grimpé à un sommet historique, soit plus de 808 000 personnes au printemps 1995, elle réaffirme son intention de mettre de l'avant des orientations diamétralement opposées à la philosophie préconisée par les libéraux (*La Presse*, 28 avril 1995). Évoquant la nécessité d'instaurer à l'aide sociale « une culture d'accompagnement et de soutien », Jeanne Blackburn enclenche en juin le processus de réforme en formant un comité d'experts, co-présidé par le psychosociologue Camil Bouchard et l'économiste Pierre Fortin, qui devra proposer un nouveau régime d'aide sociale.

## Encadré 2

### La réforme Harel : repères chronologiques

1 <sup>er</sup> avril 1966	Entrée en vigueur du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)
12 décembre 1969	Adoption de la <i>Loi sur l'aide sociale</i>
13 décembre 1988	Adoption de la <i>Loi sur la sécurité du revenu</i>
12 septembre 1994	Élection du Parti québécois dirigé par Jacques Parizeau
26 septembre 1994	Nomination de Jeanne Blackburn au poste de ministre de la Sécurité du revenu
27 février 1995	Annonce lors du dépôt du budget fédéral d'une réforme majeure du système de transferts aux provinces (qui conduira à l'abrogation du Régime d'assistance publique du Canada et à la création du Transfert social canadien en matière de santé et de programmes sociaux)
19 juin 1995	Création du Comité externe sur la réforme de la sécurité du revenu
31 octobre 1995	Victoire du non au référendum sur la souveraineté du Québec
1 <sup>er</sup> novembre 1995	Démission du premier ministre Jacques Parizeau
1 <sup>er</sup> décembre 1995	Annonce des principales mesures contenues dans le projet de réforme du régime fédéral d'assurance-chômage
27 janvier 1996	Assermentation du premier ministre Lucien Bouchard
29 janvier 1996	Nomination de Louise Harel au poste de ministre de l'Emploi et de la Solidarité
18 au 20 mars 1996	Conférence sur le devenir social et économique du Québec
14 mars 1996	Dépôt des deux rapports du Comité externe sur la réforme de la sécurité du revenu
14 mai 1996	Adoption de la <i>Loi sur l'assurance-emploi</i> (projet de loi C-12)
29 octobre au 1 <sup>er</sup> novembre 1996	Sommet sur l'économie et sur l'emploi
10 décembre 1996	Dépôt du livre vert sur la réforme de la sécurité du revenu
10 décembre 1996	Annonce de la création de la Coalition nationale sur l'aide sociale
Février et mars 1997	Consultations sur le livre vert sur la réforme de la sécurité du revenu
21 avril 1997	Signature de l'entente Canada-Québec sur la formation de la main-d' œuvre
12 juin 1997	Adoption de la <i>Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail</i> (projet de loi 150)
Mai 1998	Consultations sur le projet de loi 186
19 juin 1998	Adoption de la <i>Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale</i> (projet de loi 186)

## 4.2 Le cap sur l'assainissement des finances publiques

Pendant la première année de son mandat, la tenue d'un référendum sur la souveraineté du Québec est la première préoccupation du gouvernement péquiste. Les ténors souverainistes tentent de convaincre les Québécois en présentant la souveraineté comme un rempart contre le vent de droite qui souffle sur le Canada, en particulier en Ontario et en Alberta. Dans leur manifeste, intitulé *Le Cœur à l'ouvrage*, on explique qu'un Québec souverain aura la marge de manœuvre nécessaire pour préserver les programmes sociaux et mettre de l'avant une stratégie de plein-emploi (Camp du changement, 1995). Même si le déficit budgétaire de la province atteint un niveau inégalé au milieu des années 1990, le gouvernement cherche manifestement à éviter les décisions controversées et à préserver l'appui de la frange progressiste de l'électorat, généralement sympathique au projet souverainiste. Les groupes populaires en sont d'ailleurs très conscients. Lors d'une entrevue avec un journaliste du *Soleil*, un porte-parole du Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ) souligne que le contexte pré-référendaire leur est favorable : « C'est le temps d'en profiter au maximum, de poser nos questions et de réclamer des changements parce qu'ils ont l'intention d'avoir nos votes » (*Le Soleil*, 12 septembre 1995). Le budget déposé en mai 1995 par Jean Campeau semble s'inscrire dans une stratégie pour remporter le référendum à venir. Dans leur analyse des réactions au budget, Blais et Vaillancourt (1995) indiquent qu'un des principaux reproches que les commentateurs de l'époque adressent au ministre est d'avoir reporté les décisions difficiles et les mauvaises nouvelles à plus tard. Après la défaite de l'option souverainiste au référendum d'octobre 1995, le gouvernement adopte toutefois un autre discours et commence plus sérieusement à s'attaquer à la tâche d'assainir les finances publiques.

À peine quelques semaines après la tenue du référendum, le gouvernement annonce que le nombre de personnes qui se sont inscrites à l'aide sociale pendant les premiers mois de l'année financière 1995-1996 dépasse les prévisions et que des compressions sont nécessaires pour que le ministère de la Sécurité du revenu respecte ses cibles budgétaires en dépit de la hausse de sa clientèle. Dans les médias, on rapporte que le Conseil des ministres est le théâtre de vifs débats opposant notamment la titulaire de la Sécurité du revenu et le président du Conseil du Trésor, Jacques Léonard, quant à la manière d'appliquer ces coupures. Le Conseil du Trésor aurait pris le parti d'adopter des mesures musclées visant à réduire l'accessibilité au régime d'aide sociale de certaines catégories de personnes, notamment les jeunes de moins de



30 ans. La ministre Blackburn, désireuse d'atténuer le plus possible l'impact des compressions, se serait attiré les critiques de certains de ses collègues en proposant plusieurs plans de compressions considérés inapplicables (*La Presse*, 22 novembre 1995 ; *Le Devoir*, 23 novembre 1995). Après plusieurs réunions du Conseil des ministres, la ministre de la Sécurité du revenu annonce finalement des coupures de l'ordre de 180 millions de dollars (abolition de l'allocation accordées aux bénéficiaires se déclarant disponibles pour participer à un programme de réinsertion, diminution des avoirs liquides permis lors de l'admission à l'aide sociale, etc.) Ces restrictions sont inscrites dans la *Loi modifiant la loi sur la sécurité du revenu* et prendront effet à partir d'avril 1996 (projet de loi 115). Ces compressions ne visent cependant pas spécifiquement les jeunes, comme le souhaitait le Conseil du trésor.

Au lendemain de la défaite référendaire, le premier ministre Parizeau annonce sa démission. Lucien Bouchard, résolument décidé à mettre de l'ordre dans les finances publiques du Québec, lui succède en janvier 1996. Jeanne Blackburn ne fait pas partie du nouveau conseil des ministres. Le premier ministre Bouchard justifie cette décision par la nécessité d'éviter une surreprésentation du Saguenay-Lac Saint-Jean au conseil des ministres, Jeanne Blackburn étant députée de Chicoutimi alors que le nouveau chef péquiste a décidé de se faire élire dans Jonquière (*Le Devoir*, 31 janvier 1996). À la lumière de la suite des événements, force est de constater que l'apparente réticence de la ministre à appliquer des compressions budgétaires et à imposer des contrôles supplémentaires aux assistés sociaux n'a peut-être pas joué en sa faveur. Le dossier de la réforme de la sécurité du revenu est confié à Louise Harel, nommée ministre de l'Emploi et de la Solidarité.

Clamant être partisan de la concertation, le gouvernement du Québec initie en 1996 deux grands sommets socio-économiques auxquels associations patronales, syndicats et groupes communautaires sont conviés afin de prendre part à l'élaboration de « consensus nationaux » qui jetteront les bases d'un plan d'action pour redresser les finances de l'État québécois, réformer les services publics et améliorer la situation de l'emploi. Il s'agit en d'autres termes de définir un projet de société et d'obtenir un pacte social en vue de le réaliser. Lors du premier sommet, tenu en mars 1996, le gouvernement et les acteurs de la société civile s'entendent sur l'objectif d'éliminer le déficit du Québec sur une période de quatre ans. Selon un sondage<sup>32</sup> réalisé quelques mois plus tard, une majorité de Québécois (57%) déclarent être

---

<sup>32</sup> Sondage SOM effectué auprès de 516 personnes du 1<sup>er</sup> au 3 novembre 1996. Source : *La Presse*, 6 novembre 1996.

d'accord avec l'objectif du « déficit zéro ». Au moment où débute le processus d'élaboration d'un livre vert sur la réforme de la sécurité du revenu, l'heure est à l'austérité budgétaire.

### 4.3 Déchirements au sein du comité d'experts

Le mandat de formuler une proposition de réforme avait été confié en juin 1995 à un comité d'experts co-présidé par l'économiste Pierre Fortin et le psychologue Camil Bouchard, tous deux professeurs à l'Université du Québec à Montréal. Vivian Labrie, une chercheuse autonome issue du milieu communautaire, Alain Noël, professeur au département de science politique de l'Université de Montréal, et Francine Séguin, professeure à l'École des hautes études commerciales, complètent ce comité. Les cinq experts doivent soumettre des recommandations respectant les objectifs identifiés par la ministre Blackburn :

- la responsabilisation des individus et des collectivités ;
- un meilleur soutien aux personnes dans leur démarche d'intégration à l'emploi et dans une intégration sociale ;
- la simplification du régime de sécurité du revenu et de son administration ;
- la cohérence et l'harmonisation de toutes les formes de soutien du revenu entre elles et avec les mesures fiscales ;
- un juste équilibre entre les responsabilités respectives de l'État, des individus et de la société en général, afin d'établir une forme de contrat fondé sur la solidarité sociale ;
- une lutte plus efficace contre la dépendance sociale, la pauvreté et le travail au noir ;
- l'équité entre les contribuables et les personnes à l'aide de dernier recours.

La ministre espère par ailleurs que l'atteinte de ces objectifs contribuera à l'équilibre des finances publiques (Conférence de presse de Jeanne Blackburn, 19 juin 1995).

Les propositions du comité d'experts sont attendues pour février 1996. Cependant, le journal *La Presse* rapporte à la fin février que certains désaccords entre les membres du comité retardent le dépôt de leur rapport. Puis, à la mi-mars, on apprend à la toute dernière minute que les experts nommés par le gouvernement ne sont pas parvenus à surmonter leurs divergences et que deux rapports distincts seront finalement soumis à la nouvelle ministre de l'Emploi et de la Solidarité, Louise Harel, soit un rapport « majoritaire » signé par Camil Bouchard, Vivian Labrie et Alain Noël et un rapport « minoritaire » signé par Pierre Fortin et Francine Séguin. Les auteurs des deux documents indiquent toutefois que plusieurs points de convergence existent parmi les cinq experts.

Ces derniers s'entendent sur le principe d'améliorer l'équité entre prestataires de l'aide sociale et travailleurs à faible revenu en offrant à ces deux catégories de citoyens les mêmes avantages au chapitre des allocations pour enfants, de l'aide au logement et de l'accès aux médicaments et aux services de garde. Dans ces conditions, il est plus intéressant pour un assisté social d'occuper un emploi, même faiblement rémunéré, parce qu'il n'a pas à renoncer à l'aide qu'il recevait en étant inscrit à la sécurité du revenu. Les membres du comité se sont également mis d'accord sur les orientations à suivre pour réorganiser les services d'aide à l'emploi. Ils recommandent de mettre en place des centres locaux d'emploi (CLE), qui constitueront des guichets uniques chargés d'administrer les services de formation de la main-d'œuvre et les programmes d'aide financière et qui feront appel à l'implication d'intervenants locaux (syndicats, gens d'affaires, groupes communautaires, fonctionnaires et élus locaux, représentants des usagers) regroupés au sein d'un Conseil des partenaires locaux. Enfin, tant le rapport Bouchard<sup>33</sup> que le rapport Fortin insistent sur la nécessité d'accompagner la réforme d'une réelle politique de création d'emplois.

Parmi les divergences les plus fondamentales, l'approche qu'il convient d'utiliser pour amener les bénéficiaires à prendre part aux mesures de réinsertion figure sans doute en tête de liste. Soucieux de réaffirmer le lien entre sécurité du revenu et emploi, le rapport Fortin recommande tout simplement d'exclure de l'aide sociale les prestataires aptes au travail qui ne font pas d'effort pour entrer sur le marché du travail et qui refusent de participer à un programme intensif de préparation à l'emploi. En plus d'être assujettis à la même obligation et de risquer la même sanction, les jeunes assistés sociaux de 18 à 24 ans devraient voir leur prestation annuelle passer de 6000 à 4800 dollars. En revanche, l'État serait tenu de proposer des services conduisant à une véritable intégration en emploi à tous les prestataires qui s'engagent sérieusement dans leur démarche de réinsertion (Fortin et Séguin, 1996 : 67-75). Les signataires du rapport majoritaire suggèrent une approche beaucoup moins contraignante. Selon eux, aucun assisté social ne doit être privé de l'aide de dernier recours (Bouchard *et al.*, 1996 : 159). Camil Bouchard et ses collègues misent sur le principe de la démarche personnelle et volontaire. Les trois experts recommandent que chaque prestataire ait la possibilité de définir, avec l'aide d'un conseiller, un parcours vers l'emploi identifiant les différentes étapes d'une stratégie d'intégration au marché du travail. Ce plan d'action personnalisé doit faire l'objet d'une entente négociée entre le prestataire et son conseiller qui

---

<sup>33</sup> À ne pas confondre avec le rapport intitulé *Un Québec fou de ses enfants*, que Camil Bouchard avait déposé en 1991.

comporte des obligations pour les deux parties. Bref, les prestataires ne sont pas être obligés s'inscrire à ce parcours, mais ils sont tenus de respecter les obligations qu'il contient lorsqu'ils font le choix de s'y engager (Bouchard *et al.*, 1996 : 85). Pour favoriser la participation des jeunes de 18 à 24 ans, les auteurs de *Chacun sa part* recommandent qu'une partie de leur prestation devienne conditionnelle à leur implication dans une démarche d'insertion. Il s'agit en fait d'une créer une « prestation ajustée au revenu de travail » pour jeunes adultes de 4000 dollars à laquelle s'ajoutera une prime de 2000 dollars pour les jeunes assistés s'engageant dans un plan d'insertion socio-professionnelle (Bouchard *et al.*, 1996 : 157-158).

Le rapport Bouchard suggère de démocratiser le système d'aide sociale, un thème qui n'apparaît pas dans le rapport Fortin. La démocratisation proposée s'effectuerait notamment par la mise en place dans chaque CLE d'un comité d'usagers. En plus d'être associés à la gestion des centres locaux d'emploi par leur présence au Conseils de partenaires locaux, ces comités pourraient se fédérer et avoir voix au chapitre au niveau national. Ils seraient également impliqués dans le processus d'évaluation de l'ensemble du système (Bouchard *et al.*, 1996 : 33-40). Pour leur part, tout en reconnaissant « l'importance capitale d'une représentation des usagers au Conseil des partenaires locaux », Fortin et Séguin (1996 : 135) s'opposent à l'idée que les comités d'usagers puissent avoir un pouvoir décisionnel important.

Les membres du comité sont aussi divisés sur les moyens à prendre pour réduire les cas de fraude. Bien qu'ils admettent que l'opinion publique tend à exagérer l'importance du phénomène de la fraude à l'aide sociale, Fortin et Séguin (1996 : 40) jugent qu'il faut la combattre « avec fermeté et persévérance et par tous les moyens efficaces, directs ou indirects, incitatifs ou coercitifs ». Cette volonté d'intensifier la chasse aux fraudeurs se justifie par la nécessité de réhabiliter le système d'aide sociale aux yeux du public. Considérant qu'un nombre important de fraudes sont en réalité des erreurs et que la majeure partie des trop-payés profitent à seulement 3% des ménages, les trois autres experts estiment plutôt qu'il faut recourir à des interventions mieux ciblées pour débusquer les fraudeurs et agir avec prudence afin d'éviter « d'accabler et de dénigrer la majorité des personnes qui respectent la loi » par des mesures de contrôle sévères et stigmatisantes dont l'efficacité n'a pas été prouvée (Bouchard *et al.*, 1996 : 47).

Enfin, une autre divergence majeure concerne le financement du régime d'aide sociale. Même s'ils sont d'avis qu'il faut éviter toute coupe aveugle dans les budgets de la sécurité du

revenu, Fortin et Séguin jugent que les coûts du système sont déjà élevés et que l'État ne doit pas y engloutir plus d'argent. Les trois autres membres du comité estiment que certaines bonifications sont nécessaires. Ils suggèrent notamment d'intégrer progressivement l'aide sociale à la fiscalité selon le principe de l'impôt négatif. On verserait désormais une Prestation ajustée aux revenus de travail (PART), dont l'une des caractéristiques est de permettre aux bénéficiaires de travailler tout en recevant l'aide de l'État (jusqu'à ce qu'ils atteignent le seuil de revenu imposable) et de conserver une plus grande partie de leurs gains de travail. La PART serait d'abord offerte aux travailleurs à faible revenu ayant des enfants en remplacement du programme APPORT. Si l'expérience s'avérait concluante, la mesure serait ensuite progressivement étendue à d'autres groupes. Selon les auteurs du rapport majoritaire, généraliser la PART à l'ensemble de la population à faible revenu coûterait 350 millions de dollars (Bouchard *et al.* 1996 : 196). Fortin et Séguin (1996 : 88), rejettent cette proposition, estimant qu'elle correspond plutôt à une facture annuelle de plus d'un milliard de dollars pour le trésor public.

En somme, la philosophie d'intervention diffère d'un rapport à l'autre. Fortin et Séguin dressent un bilan somme toute positif de la réforme adoptée implantée depuis la fin des années 1980 et estiment que le gouvernement doit poursuivre dans la même voie en renforçant l'obligation pour les assistés sociaux de faire des efforts pour leur réinsertion et en augmentant les sanctions découlant du refus de se conformer à cette obligation. De cette façon, on envoie un message sans équivoque aux assistés sociaux, à savoir qu'il faut produire un effort pour obtenir un revenu. En incitant les assistés sociaux à quitter l'aide sociale et en dissuadant les prestataires potentiels de s'y inscrire, cette approche doit permettre de contrer la dépendance à l'État. À l'inverse, Bouchard, Noël et Labrie estiment que les mesures d'employabilité instaurées dans le passé se sont trop souvent avérées peu efficaces de sorte qu'on ne peut pas forcer des personnes à y participer. Ils recommandent le passage « d'une culture de contrôle et d'arbitraire à une culture de service, d'accompagnement et d'équité » (Bouchard *et al.*, 1996 : 83-84). Plutôt que d'augmenter les contrôles et les pénalités, ils proposent de démocratiser le système de l'aide sociale et de laisser plus d'autonomie aux assistés sociaux en leur donnant la possibilité d'élaborer leur propre projet d'insertion. Les auteurs du rapport majoritaire jugent que cette approche amènera les personnes exclues du marché du travail à reprendre progressivement confiance en leurs capacités et à assumer leurs responsabilités.

Interrogé par un journaliste du *Soleil*, Camil Bouchard explique que les dissensions ont surgi dans les jours précédant le dépôt du rapport, au moment où les orientations du gouvernement en matière de réduction de dépenses publiques sont devenues de plus en plus évidentes :

Pierre (Fortin) ajoutait toutes sortes de propositions de resserrement du régime, comme l'expulsion des jeunes ; ce sont des choses qui sont apparues dans les dernières 72 heures. [...] Ce qui est arrivé, c'est que s'est installé dans le paysage que la restriction budgétaire devait dorénavant être le premier objectif [...]. Les désaccords ont commencé à se produire à partir du moment où les estimations et les simulations des coûts sont sorties. J'ai senti à ce moment que Pierre voulait se dissocier de tout rapport qui ajouterait des coûts supplémentaires au régime actuel (*Le Soleil*, 23 mars 1996).

Après l'éclatement du comité, survenu à la toute dernière minute, Pierre Fortin et Francine doivent rédiger leur rapport en l'espace de quelques jours.

#### 4.4 Un bras de fer au Comité des priorités

Le Conseil des ministres nommé par Lucien Bouchard en janvier 1996 présente une structure extrêmement hiérarchisée (Massicotte, 1995). Les ministres les plus importants siègent au Comité des priorités, dont le rôle et le fonctionnement ont été redéfinis en 1996 afin d'assurer une plus grande cohésion des acteurs décisionnels et une plus grande coordination interministérielle (Morneau, 1998). Chargé de définir les grandes orientations gouvernementales, ce comité est épaulé par un secrétariat, où le premier ministre Bouchard a regroupé directement sous sa responsabilité une équipe de hauts fonctionnaires ayant pour mandat de le conseiller. Lucien Bouchard a un jour expliqué qu'il avait voulu créer avec le Secrétariat du Comité des priorités l'équivalent du Conseil privé qu'on retrouve à Ottawa et qui joue un rôle-clé sur la scène fédérale (*L'Actualité*, 15 mai 1996). De l'avis de différents fonctionnaires et politiciens rencontrés en entrevue dans le cadre de la présente recherche, ce Secrétariat des priorités, placé sous l'autorité du secrétaire général associé au ministère du Conseil, s'est effectivement révélé très influent au cours des deux premières années du gouvernement Bouchard.

Deux fonctionnaires provenant du ministère de la Sécurité du revenu feront tour à tour partie du personnel du Secrétariat. Lorsqu'on compare ses effectifs et son budget à ceux de plusieurs autres ministères québécois, on constate que le MSR est un ministère relativement important. Au milieu des années 1990, environ une centaine de personnes travaillent à la Direction générale des politiques et des programmes de sécurité du revenu (MSR, 1997 : 68).

Les fonctionnaires de cette direction ont produit à cette époque un volumineux rapport sur la lutte à la pauvreté (Lévesque *et al.*, 1994) ainsi que de nombreuses études sur le profil de la clientèle de l'aide sociale. Le MSR amorce également une collaboration avec des chercheurs du Département d'économie de l'Université Laval qui mènera à la réalisation d'importants travaux de recherche sur la dynamique de participation à l'aide sociale (voir chapitre 6). S'appuyant sur l'expertise du ministère de la Sécurité du revenu, le Secrétariat des priorités dessine graduellement, au fil des discussions avec les ministres composant le Comité des priorités, les grandes orientations d'une réforme de la sécurité du revenu. Le principal obstacle rencontré par le Secrétariat des priorités réside dans la résistance que lui oppose la ministre responsable du dossier de la réforme de l'aide sociale. Louise Harel juge que le Secrétariat des priorités met de l'avant des propositions beaucoup trop imprégnée d'une vision qu'elle juge néolibérale.

Députée de Hochelaga-Maisonneuve, un quartier défavorisé de Montréal, la ministre est associée à l'aile gauche du Parti québécois. À la lumière des portraits de Louise Harel publiés dans les médias<sup>34</sup> et des témoignages recueillis en entrevue, il apparaît que tant les opposants que les partisans de cette femme politique reconnaissent en elle une stratège habile et une adversaire coriace. Pendant son passage au ministère de l'Emploi et de la Solidarité, les journaux font largement écho des différends qui l'ont opposée à Bernard Landry et à Jacques Léonard à propos du budget de l'aide sociale. Au printemps 1996, la ministre Harel songerait même à démissionner, jugeant qu'il lui est impossible de satisfaire les exigences du Conseil du Trésor, qui exige alors des compressions de l'ordre de plus de 100 millions de dollars dans les dépenses de la sécurité du revenu. Devant cette menace de démission, le premier ministre Bouchard aurait préféré demander au président du Conseil du Trésor, Jacques Léonard, de trouver de l'argent ailleurs (*La Presse*, 12 octobre 1996). Aux dires d'un haut fonctionnaire rencontré en entrevue, la ministre savait parfaitement « jusqu'où elle pouvait aller pour ne pas perdre sa limousine », consciente que le premier ministre n'aurait pas voulu voir se dégarnir le flan gauche de son parti (R22). Louise Harel défend bec et ongles son budget et ses convictions, mais elle n'est pas totalement sur la même longueur d'ondes que les groupes populaires, ses alliés d'autrefois. Même si elle dénonçait haut et fort l'approche « punitive » des libéraux, elle ne condamne pas pour autant toutes les formes de coercition à l'endroit des assistés sociaux. À ses yeux, les jeunes prestataires de l'aide sociale doivent obligatoirement participer à des mesures de réinsertion. D'après les personnes qui l'ont côtoyée, elle était

---

<sup>34</sup> Voir *La Presse*, 12 octobre 1996 et *L'Actualité*, 1<sup>er</sup> novembre 1996.

intraitable sur cette question. En novembre 1988, lors d'un congrès d'orientation du PQ, la députée Louise Harel, à l'instar d'autres ténors du parti tels que Jacques Parizeau et Pauline Marois, avait d'ailleurs vivement défendu l'idée de rendre une partie de la prestation des jeunes assistés sociaux de 18 à 20 ans conditionnelle à leur participation à des mesures d'encadrement. Le principe d'une assistance financière conditionnelle avait été rejeté à l'époque par les délégués présents au congrès (*La Presse*, 28 novembre 1988).

Les objections de la ministre Harel à l'égard des propositions provenant du Secrétariat des priorités sont nombreuses. Le projet de réforme du Secrétariat prévoit une révision de plusieurs dispositifs d'assistance financière afin de s'assurer que les travailleurs à faible revenu bénéficient des mêmes avantages que les assistés sociaux en ce qui concerne les allocations familiales, l'aide au logement, l'accès aux médicaments, etc. Lorsqu'un gouvernement procède à un réaménagement des fonds destinés à diverses catégories de citoyens sans injecter d'argent supplémentaire, il crée inévitablement des perdants. Or, la députée de Hochelaga-Maisonneuve accepte mal que certaines catégories de ménages prestataires de la sécurité du revenu voient diminuer leurs maigres revenus à la suite de cette opération. D'autre part, Louise Harel estime que le projet élaboré par le personnel du Secrétariat va beaucoup trop loin sur la voie du renforcement des obligations imposées aux assistés sociaux et va négocier de nombreux « adoucissements ». Enfin, le Secrétariat des priorités soutient que les efforts des pouvoirs publics en matière de formation et d'insertion en emploi doivent être dirigés en premier lieu vers les bénéficiaires ayant de meilleures chances d'accéder à un emploi, jugeant qu'il serait coûteux et hasardeux de cibler les personnes les plus éloignées du marché du travail, souvent aux prises avec des problématiques plus lourdes<sup>35</sup>. Encore une fois, la ministre ne souscrit pas à cette analyse. Elle considère que l'État se doit précisément d'aider les personnes qui ont le plus besoin de support et refuse de sélectionner les participants aux mesures actives en fonction de leur potentiel de remplacement, ce qui équivaut à ses yeux à de la discrimination. Louise Harel entend tirer profit de la réorganisation des services publics d'emploi pour offrir des parcours d'insertion de qualité à cette clientèle qui nécessite davantage d'accompagnement.

---

<sup>35</sup> Le gouvernement évalue à l'époque que 10% des prestataires aptes au travail présentent un potentiel de réinsertion élevé, de sorte qu'ils sont susceptibles de retourner sur le marché du travail sans aucune intervention de l'État. À l'opposé, il existe une catégorie de prestataires dont l'insertion est jugée très problématique, voire impossible à moins d'interventions très coûteuses. Ces prestataires représentent 60% du contingent total. Enfin, le gouvernement estime que 30% des prestataires pourraient accéder au marché de l'emploi s'ils bénéficiaient de mesures actives. Le Secrétariat du Comité des priorités fait valoir qu'il serait plus avantageux, sur le plan de l'analyse avantage-coûts, d'offrir en priorité des programmes de formation à cette troisième catégorie de prestataires.



Au cours de l'année 1996, une professionnelle du ministère de la Sécurité du revenu qui s'était jointe pendant un temps au Secrétariat du comité des priorités réintègre son ministère d'origine avec le titre de sous-ministre adjointe à la Direction générale des politiques. Aux dires de plusieurs répondants, il règne dans les hautes sphères du ministère un climat de méfiance et de confrontation. Insatisfaite des propositions qui lui sont soumises par la Direction des politiques, la ministre Harel fait appel à l'été 1996 à quelques collaborateurs qui ne proviennent pas du ministère de la Sécurité du revenu. Ces fonctionnaires ont pour mandat d'étudier la manière dont l'ensemble des mesures de sécurité du revenu et d'aide à l'emploi pourraient être combinées pour offrir aux assistés sociaux un cheminement individualisé devant mener à terme à leur insertion en emploi et doit identifier la structure ministérielle appropriée pour réaliser ce programme. Ce sont ces collaborateurs qui rédigent la première version du livre vert. Il s'agit d'un fait inusité dans l'histoire du ministère, la rédaction des énoncés de politique étant assumée en temps normal par le personnel de la Direction générale des politiques. Cette ébauche fait par la suite l'objet d'une série d'allers-retours entre le cabinet de la ministre et la Direction des politiques.

Ces témoignages de hauts fonctionnaires illustrent les divergences qui ont surgi à l'intérieur de l'appareil gouvernemental au moment de la formulation de la réforme :

Louise Harel, quand elle défendait quelque chose, même s'il y avait un consensus au Comité des priorités, si ça ne faisait pas son affaire, elle le balançait. [...] Mme Harel est très bien structurée. Quand elle défend une affaire, c'est un moyen *pit bull* ! [...] Elle s'en est sortie avec les honneurs de la guerre avec sa réforme de l'aide sociale. [...] Au Comité des priorités, on était vraiment dans la même ligne que Pierre Fortin. C'était une approche plus pratique, plus terre à terre, moins gauchiste. [La sous-ministre de l'époque], c'est une économiste [...]. [Pour rédiger le livre vert, Louise Harel] est allée chercher des gens qui pensaient comme elle, qui avaient cette approche sociale (R22).

Ç'a été ben complexe. À l'époque, il y avait une ministre responsable de ce dossier-là, Mme Harel, qui voyait les assistés sociaux comme ses enfants. Donc, tout ce qui était en dehors du statu quo était difficile pour elle parce qu'elle trouvait que c'était les gens les plus démunis et que ça méritait considération dans un monde un peu néolibéral. Je lui disais : « Nous, on ne pense pas que ces gens-là méritent d'être frappés. Tout ce qu'on dit, c'est qu'en voulant les aider, on ne les aide pas. On les fait tomber dans la trappe de la pauvreté et ils n'en sortiront plus jamais. [...] Elle, elle ne voulait pas de coupures. Elle voulait le statu quo parce qu'elle ne voulait pas de coupures. Nous, on disait : « On ne parle pas de coupures. On parle de *re-designer* le programme ». Ç'a été long, pénible et fatiguant. Le comité des priorités était globalement consensuel. Il y avait une dissidence. Il y a eu toutes sortes de comités du comité qui ont été mandatés pour essayer d'amener Mme Harel à partager la même vision que tout le monde. [...] Elle n'était pas trop d'accord avec l'idée de dire : on y va en vertu du potentiel de remplacement des gens [...].

Quelqu'un qui a un problème de comportement social, que ça fait 10 ans qu'il n'a pas travaillé, ça va être lourd de le remettre sur le marché parce que ça va prendre de grosses ressources pour le ramener. Rien que de prendre l'habitude de se lever, d'avoir un comportement social.... Là, Mme Harel, elle disait : « Je ne discriminerai pas ! C'est pas vrai ! Ça revient à dire que lui mérite de vivre, que lui ne mérite pas de vivre » (R20).

On avait reçu la commande de réduire les dépenses. Les propositions de Louise Harel auraient signifié une augmentation des dépenses. [...] Il y avait aussi désaccord à propos des jeunes. Le Secrétariat [des priorités] voulait éviter qu'ils s'installent à l'aide sociale. Les travaux de Fortin et Lacroix montraient qu'il y avait une période critique. [...] J'ai senti que la vision du Secrétariat avait des appuis au cabinet de Lucien Bouchard, mais le poids politique de Mme Harel au parti, au gouvernement a pesé lourd (R24).

[Chez Mme Harel], on sentait des préjugés à l'égard des fonctionnaires. Un manque de confiance à priori. Ce qui fait qu'elle avait des conseillers politiques qui étaient là pour être ses rédacteurs, pour traduire sa pensée. Elle avait beaucoup d'idées. Elle connaissait très, très bien le domaine avant d'arriver. Elle avait été critique de l'Opposition dans ce domaine-là pendant des années. [...] Dans les allers-retours de *drafts*, il y a eu un changement de sous-ministre adjointe. [La sous-ministre] était quelqu'un qui avait une personnalité très, très forte. Elle réagissait sur beaucoup, beaucoup de choses, de détails du document. Ça concernait parfois la manière dont ils étaient rédigés. Il y avait des phrases ou des affirmations qui lui paraissaient manquer de rigueur, qui étaient carrément fausses ou qui lui paraissaient irréalistes en termes d'implications financières. Ce qui fait qu'on a géré ça carrément comme ça. On a donné des avis. On faisait des contre-propositions. [...] Au départ, [le personnel du ministère] voulait que les parcours soient quelque chose de plus général pour tout le monde. [Il y avait des désaccords avec la ministre sur tout] ce qui gravitait autour de la question des obligations, liées à une offre d'emploi, à un refus d'emploi, à la question de la réciprocité. C'était des obligations pour tout le monde [qu'on voulait]. Un parcours, ce n'était pas censé être en lui-même obligatoire. C'était censé être la façon dont on offre les services. Ça, ç'a évolué beaucoup. Et Mme Harel l'a fait évoluer même jusqu'en commission parlementaire pour adoucir ce qui est était demandé aux prestataires comme obligations et d'une certaine manière pour renforcer ce que le ministère se devait de donner comme offre de services en contrepartie. [...] Les différences étaient en termes de degré. [...] Ce n'était pas une opposition flagrante entre la méchante machine à droite et la bonne ministre à gauche. Ce n'était pas aussi dichotomique que ça (R17).

#### Les collaborateurs de la ministre Harel identifient les mêmes points de discorde :

Le Secrétariat du comité des priorités s'est mis à imaginer qu'il pouvait pratiquement dicter une réforme inspirée de ce qui se passait à ce moment-là aux États-Unis. [...] C'était une question budgétaire. C'était essentiellement une question budgétaire. [...] [Par ailleurs, on voulait s'occuper des chômeurs qui avaient le plus besoin d'aide]. La SQDM a offert une très grande résistance à la mise en place d'une réforme qui supposait de considérer les gens aptes à l'aide sociale comme des chômeurs, comme des chômeurs dont on devait s'occuper au même titre que tous les autres chômeurs. Et c'était cette conception-là que véhiculait aussi le ministère. Alors, il y avait une sorte de symbiose entre tous ces gens-là (R6).

Quand on est arrivé avec le mandat [que Mme Harel nous a confié], il y avait toute une direction des politiques qui avait élaboré la loi, qui avait élaboré la nouvelle politique. Ils étaient prêts à passer à un livre blanc. Tout était ficelé... [...] C'était la voie américaine dans le sens que plus tu serres la vis, moins tu donnes des sous, plus les gens vont être obligés de s'organiser et de prendre les emplois qui existent. Ils vont prendre les petits boulots. Après ça, ceux qui avaient des petits boulots, ils vont avoir des boulots un peu plus moyens... [...] [La sous-ministre adjointe aux politiques, c'était] une économiste. Une vraie économiste ! Pas progressiste vraiment. Je ne sais pas si je peux dire à droite. Une économiste plus technique, en tous cas, certainement pas sociale. En tous cas, c'était comme une idéologie un peu plus libérale qui régnait dans ce ministère-là, dans ce monde-là. Mme Harel, en arrivant, elle voulait amener des idées un peu plus progressistes, un peu plus sociales-démocrates. Représentant un milieu ouvrier, Hochelaga-Maisonneuve, elle était persuadée qu'il y avait moyen de faire les choses autrement. Mais ç'a été toute une grosse machine à traverser (R13).

C'est donc au terme d'un long processus de négociation, tant au sein du Comité des priorités qu'au ministère de la Sécurité du revenu, que le livre vert est finalement prêt à être déposé.

## 4.5 Le livre vert

La ministre de l'Emploi et de la Solidarité rend public en décembre 1996 son livre vert sur la réforme de la sécurité du revenu intitulé *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*. Le titre de cet énoncé de politique indique que le gouvernement mise sur l'intégration en emploi pour améliorer le sort des plus démunis et qu'il consacrera ses efforts à favoriser leur passage à un « statut de travailleur ». La réforme est fondée sur le postulat que les prestataires de la sécurité du revenu sont en grande majorité des chômeurs qui n'ont pas droit à l'assurance-emploi. Par conséquent, les assistés sociaux et les bénéficiaires de l'assurance-emploi doivent être traités sur un pied d'égalité et avoir accès aux mêmes mesures d'aide puisqu'ils sont tous fondamentalement des chômeurs qui ont besoin de formation avant de retourner sur le marché du travail. Le gouvernement entend donc mettre fin « au cloisonnement et à la catégorisation des personnes en fonction de leur recours ou non à la sécurité du revenu » (MSR, 1996b : 27). Pour bien marquer le rapprochement avec le régime fédéral d'assurance-emploi, le programme d'aide sociale sera d'ailleurs baptisé « Assistance-emploi ».

La réforme introduit de façon explicite le principe d'un contrat de réciprocité entre la collectivité et les prestataires de la sécurité du revenu. L'État a levé plusieurs obstacles qui enfermaient les plus pauvres dans le piège de l'aide sociale et a reconfiguré ses programmes d'insertion pour répondre aux besoins des sans-emploi. En contrepartie, les assistés doivent faire leur part et participer à une démarche pour accéder à un emploi. Le chômage est

involontaire, explique la ministre à l'occasion de l'ouverture des consultations publiques portant sur son livre vert, mais une personne qui refuse un plan réaliste devant permettre sa réintégration sur le marché du travail se place en situation de chômage volontaire et doit en assumer les conséquences. Toute personne apte au travail aura la responsabilité de s'engager dans une démarche d'insertion sociale ou professionnelle. Avec l'aide d'un agent du ministère, elle devra définir un parcours individualisé précisant les activités à suivre pour favoriser son intégration au marché du travail. Les jeunes de 18 à 24 ans et les chefs de famille monoparentale qui recevront une offre raisonnable de parcours auront l'obligation d'y participer et de respecter l'itinéraire prévu, faute de quoi une pénalité financière de 150 dollars par mois sera appliquée pendant 12 mois. Un deuxième manquement entraîne une pénalité additionnelle de 150 dollars. Les bénéficiaires ayant des contraintes temporaires à l'emploi (maladies, grossesse, etc.) ne seront pas visés par ce qu'on appellera bientôt l'« obligation de parcours », tout comme les personnes ayant des contraintes permanentes à l'emploi (âge supérieur à 60 ans, problèmes de santé physique ou mentale, déficience intellectuelle).

Pour encourager les assistés sociaux à entrer sur le marché du travail et inciter les travailleurs à faible revenu à y demeurer, le gouvernement choisit d'étendre à l'ensemble de la population à faible revenu certains « avantages » autrefois réservés uniquement aux assistés sociaux. C'est dans cet esprit qu'est créée l'Allocation unifiée pour enfants (AUE). La couverture des besoins essentiels des enfants ne sera plus prise en compte dans le calcul de prestations d'aide sociale. Les parents inscrits à l'aide sociale, tout comme les travailleurs à faible revenu ayant des enfants, recevront plutôt l'AUE, une nouvelle allocation remplaçant l'ensemble des mesures financières existant auparavant pour aider les familles.

L'implantation de cette réforme sous-entend une importante réorganisation des services publics d'emploi. Afin d'offrir des aides plus « productives », le gouvernement prévoit l'« activation » des dépenses d'aide sociale par la « conversion d'une partie des mesures passives [de soutien du revenu] en mesures de formation, d'insertion et de subventions salariales » (MSR, 1996b : 28). Dans le livre vert, on explique que cette intégration des mesures passives et actives implique que la gestion de l'aide financière et de l'aide à l'emploi se fasse au sein d'une même administration. La création des centres locaux d'emploi (CLE) s'inscrit dans cette logique. Chaque CLE constitue un guichet unique offrant l'ensemble des services d'aide à l'emploi autrefois dispersés dans les centres Travail-Québec, les bureaux de la Société québécoise de la main-d'œuvre et les bureaux de Développement des ressources

humaines Canada. Le mandat du CLE est également de favoriser l'implication des collectivités locales en mettant sur pied des projets qui permettront l'insertion en emploi et la création d'emplois avec la collaboration d'acteurs locaux (gens d'affaires, syndicats, groupes communautaires, intervenants du milieu de l'éducation, etc.) appelés à siéger au Conseil local des partenaires. Un comité d'usagers sera créé dans chaque CLE et jouera un rôle consultatif auprès du Conseil local des partenaires. À mots couverts, le document de consultation présenté par la ministre Harel indique que les partenaires du marché du travail auront dorénavant un pouvoir décisionnel beaucoup moins important. Jusqu'alors, ils se partageaient les sièges du conseil d'administration de la SQDM. Or, à la lecture du livre vert, on devine que la ministre projette de limiter la participation de ses partenaires patronaux, syndicaux et communautaires aux prises de décisions qui se feront au niveau local. Au niveau national, ils seront relégués à un rôle consultatif. Des raisons d'imputabilité sont invoquées pour justifier cette nouvelle structure administrative :

L'intégration des prestataires de la sécurité du revenu à la politique active du marché du travail oblige à redéfinir les rôles respectifs des partenaires du marché du travail et du gouvernement. En effet, contrairement aux mesures actives de l'assurance-emploi qui sont financées par des cotisations des employeurs et des travailleurs, les mesures passives et actives du régime de la sécurité du revenu le sont par des fonds publics, pour lesquels le gouvernement est directement imputable auprès de la population. En conséquence, la nouvelle organisation de services doit permettre de consolider le partenariat tout en s'assurant que l'État assume pleinement ses responsabilités (MSRb, 1996 : 47).

Le livre vert ne remet pas en cause les restrictions résultant de l'adoption en décembre 1995 du projet de loi 115 (test d'actifs plus sévère, abolition du barème de disponibilité, etc.). La réduction des prestations des ménages partageant un même logement est maintenue et le ministère annonce son intention d'autoriser la saisie d'une partie de l'allocation des bénéficiaires qui ne paient pas leur loyer afin que cet argent soit versé aux propriétaires.

L'analyse du document de consultation révèle que plusieurs des recommandations<sup>36</sup> faisant l'unanimité au sein du comité Bouchard-Fortin se retrouvent dans la réforme proposée : création des centres locaux d'emplois, instauration d'une allocation unifiée pour enfants, développement des services de garde, etc. Quant à l'approche choisie pour inciter les prestataires à participer aux démarches d'insertion, la ministre n'a pas repris intégralement la

<sup>36</sup> Bien qu'il ne s'agisse pas d'une mesure contenue dans le livre vert, le ministère de la Santé et des Services sociaux a procédé par ailleurs à la mise en place d'un programme d'assurance-médicaments comme le suggéraient les deux rapports. Le régime d'assurance-médicaments est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1997.

philosophie de l'un ou l'autre des deux rapports d'experts qui lui ont été soumis. La logique d'intervention à la base de la réforme s'inspire cependant davantage du rapport Fortin que du rapport Bouchard. Même si le gouvernement n'a pas adopté des mesures aussi sévères que l'expulsion de l'aide sociale pour les personnes incapables de démontrer qu'elles font des efforts réels pour trouver un emploi, il a tout de même pris parti en faveur d'un certain renforcement des contrôles et des obligations plutôt que de la démocratisation du régime d'aide sociale, du principe de la démarche volontaire et de l'injection de fonds additionnels dans le système. L'accueil réservé au projet de réforme par les membres du comité d'experts est très révélateur. En février 1997, ils ont publié des lettres ouvertes dans les journaux afin de faire connaître leurs réactions. Selon Pierre Fortin et Francine Séguin, le « livre vert marque un réel progrès ». Même si une baisse de prestation ne constitue pas d'après eux une pénalité suffisante, ils se réjouissent de la volonté du gouvernement d'accroître l'intégrité du régime d'aide sociale « en exerçant une pression sur les prestataires dans leur recherche d'autonomie financière, en renforçant les activités de vérification et de contrôle et en s'attaquant au problème du non-paiement des loyers » (*La Presse*, 4 février 1997). Camil Bouchard, Vivian Labrie et Alain Noël jugent quant à eux que le « gouvernement fait fausse route ». Ils déplorent le recours à des pénalités financières jugées « contre-productives, incohérentes et dangereuses » (*Le Devoir*, 12 février 1997).

Paradoxalement, la ministre Harel prétend que l'idée d'introduire des pénalités pour les jeunes de 18 à 24 ans refusant de s'engager dans un parcours obligatoire lui a été inspirée par la lecture du rapport Bouchard. Les trois auteurs de *Chacun sa part* proposaient qu'une partie de la prestation des jeunes assistés sociaux (soit 2000 \$ sur une prestation totale de 6000 \$) soit conditionnelle à leur participation à une démarche d'insertion. Cette « mise sous condition » ne peut-elle pas être aussi interprétée comme une pénalité mensuelle de 167 dollars ? En commission parlementaire, questionné à ce sujet par la ministre, Camil Bouchard a expliqué que cette recommandation était le fruit d'un compromis avec les deux autres membres du groupe du travail qui proposaient une exclusion totale et qu'elle avait été formulée dans le cadre d'un projet de réforme apportant plusieurs bonifications destinées aux jeunes (principe du régime APPORT appliqué aux 22-24 ans, politique d'emplois pour les jeunes, ressources pour les soutenir dans leurs parcours, etc.). Le co-président du comité d'experts se dit toujours en faveur de l'introduction du contrat de réciprocité, mais juge que « le principe de réciprocité devrait s'appliquer une fois les besoins essentiels comblés »<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Voir le Journal des débats de la Commission des affaires sociales, 29 janvier 1997.

Dans la presse écrite, les commentateurs accordent une bonne note au livre vert. Par exemple, Agnès Gruda, dans la *Presse* (11 décembre 1996) salue le « grand ménage » que la ministre Harel veut entreprendre alors que son collègue du *Devoir* (11 décembre 1996), Jean-Robert Sansfaçon, estime que le gouvernement s'engage dans la « bonne voie ».

Les réactions semblent tout aussi favorables dans l'opinion publique. À l'occasion de l'ouverture des consultations sur le livre vert, la ministre Harel dévoile les résultats d'un sondage lui permettant d'affirmer que son projet de réforme reçoit l'aval du public (voir aussi chapitre 3). D'après ces résultats, le principe du parcours obligatoire assorti de pénalités financières pour les jeunes de 18 à 25 ans, la création de l'Allocation unifiées pour enfants (AUE) et l'implantation des centres locaux d'emploi (CLE) recueillent l'adhésion d'une vaste majorité de citoyens. Toutefois, la ministre admet que certaines dispositions de la réforme suscitent davantage de réserves. Par exemple, un répondant sur deux estime que les mères monoparentales ne devraient pas être contraintes de s'inscrire à une démarche d'insertion. Dans l'ensemble, les conclusions de ce sondage réjouissent la ministre, qui par ailleurs dit ne pas s'inquiéter outre mesure du fait que près des trois quarts des personnes interrogées (72%) n'avaient pas pris connaissance du contenu du projet de réforme rendu public un mois et demi plus tôt (*Le Devoir*, 29 janvier 1997 ; *La Presse*, 29 janvier 1997).

## 4.6 L'émergence de la Coalition nationale sur l'aide sociale

Au Québec, depuis le milieu des années 1980, un grand nombre d'acteurs inquiets des conséquences du désengagement de l'État ont pris l'habitude de mettre leurs efforts en commun pour avoir plus d'impact dans leurs luttes politiques. Fondée en 1985, Solidarité populaire Québec (SPQ) est une coalition regroupant des syndicats, des groupes populaires et des organismes communautaires. Bien qu'ils aient tissé des liens et qu'ils aient défini un projet de société commun qui a pris la forme d'une « Charte d'un Québec populaire », les membres de cette coalition ne sont pas de tous les combats :

À l'arrivée du gouvernement conservateur, avec l'énoncé de politique économique du ministre Wilson, on avait décidé de créer Solidarité populaire Québec parce qu'on voyait venir des grandes transformations. Et c'est par ce canal, qui regroupait une centaine de groupes, qu'on faisait transiter les projets de coalitions, de fronts communs. Alors, habituellement, autour de la table, quand vient le temps de discuter des grandes questions, on retrouve les organisations syndicales les plus importantes, la Fédération des femmes, le Front des assistés sociaux, le FRAPRU. Les principales organisations. Les coalitions sont toujours taillées sur mesure. Il y a deux éléments à la constitution d'une coalition. D'abord, c'est de partager grosso modo le même

point de vue. Et c'est la pratique qu'on a de travailler en coalition. [...] On retrouve dans une coalition certaines organisations ; parfois, elles ne sont pas là dans une autre. C'est variable. C'est très variable. [...] C'est une formule très souple, qui permet de développer des positions communes. En même temps, les gens demeurent libres de tout mettre là-dedans ou bien, tout en ayant participé aux débats, de se retirer et puis d'aller défendre certaines demandes séparément (R3).

Lors du sommet socio-économique de l'automne 1996, la coalition SPQ est présente, mais elle ne parle qu'au nom d'un certain nombre de groupes populaires et communautaires. SPQ figure parmi les organismes qui refusent de se rallier à la stratégie d'assainissement des finances publiques et de relance économique présentée par le gouvernement. Outre les associations étudiantes (mécontentes du refus du gouvernement de garantir le gel des frais des scolarité), la Fédération des femmes du Québec et la Coalition des femmes contre la pauvreté quittent également le sommet sans signer la déclaration finale. Les groupes populaires auraient voulu avoir l'assurance que les mesures visant à équilibrer le budget de la province ne se traduisent pas par une diminution du niveau de vie du cinquième de la population québécoise se situant au bas de l'échelle de revenus. Cette « clause d'appauvrissement zéro » est rejetée par le gouvernement, qui s'engage uniquement à ne pas appauvrir les assistés sociaux inaptes au travail (*Le Devoir*, 2 novembre 1996 ; *La Presse*, 2 novembre 1996). Pour les militants du mouvement populaire et communautaire, il devient clair à présent que la réforme de l'aide sociale que la ministre Harel doit annoncer sous peu s'accompagnera de nouvelles compressions.

En revanche, les entreprises d'économie solidaire et les organismes qui oeuvrent dans l'insertion en emploi obtiennent une reconnaissance importante. Le gouvernement a nommé en mars 1996 un groupe de travail sur l'économie sociale (le Chantier de l'économie sociale) dont les activités se poursuivent en 1997 et 1998. À l'issue du sommet d'octobre 1996, un Fonds de lutte à la pauvreté par l'insertion en emploi est également mis sur pied. Pour plusieurs organismes, les mesures annoncées par le gouvernement permettront d'offrir une aide concrète aux personnes marginalisées pour les aider à s'insérer dans la société. Nancy Neamtan, qui est à la fois présidente de la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre (COCDMO) et du Chantier de l'économie sociale, décide de jouer la carte du partenariat avec le gouvernement et d'apposer son nom au bas de la déclaration finale. Elle affirme que les défenseurs des plus pauvres ont plus de chances de faire avancer leur cause s'ils maintiennent le dialogue avec les décideurs politiques et les autres acteurs de la société civile (*Le Soleil*, 2 novembre 1996).



Dans les jours précédant le dépôt du livre vert, le Front commun des personnes assistées sociales (FCPASQ) lance un appel à ses alliés des milieux populaire, communautaire et syndical, tout comme il l'avait fait en 1988 pour lutter contre la réforme Paradis :

Il faut se rappeler qu'il y avait eu une réforme importante de l'aide sociale en 1989 et qu'à l'époque, il y avait eu aussi une coalition qui avait été formée. C'était la première fois que le Front commun formait une coalition et, naturellement, on avait développé des alliances. Donc, quand est arrivé la réforme de 1996, il y avait eu cette bataille-là et il y avait eu des alliances qui avaient été développées. On avait déjà des alliés avec lesquels on avait développé une collaboration, entre autres dans le mouvement syndical, dans le mouvement des femmes, parmi le mouvement communautaire, notamment tous les groupes de défense des droits, FRAPRU, des groupes de défense des droits en santé mentale... Et donc, on a lancé un appel à ces groupes-là de former une coalition pour justement se mobiliser face à la réforme de l'aide sociale. On avait de l'espoir à l'époque, mais on avait aussi des craintes. C'est pour ça qu'on avait lancé l'appel pour former la coalition (R9).

Une quarantaine de groupes répondent à l'invitation, dont la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ), la Confédération des syndicats nationaux (CSN), la Fédération des femmes du Québec (FFQ), le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), la Ligue des droits et libertés et la section québécoise de la Conférence des religieux et religieuses du Canada. Jean-Yves Desgagnés, du FCPASQ, est le coordonnateur de cette coalition, qui choisit de s'appeler la Coalition nationale sur l'aide sociale<sup>38</sup>. Il faudra plusieurs rencontres pour que les membres de la nouvelle coalition s'entendent sur une plate-forme de revendications. L'amélioration des conditions de vie des personnes inscrites à l'aide sociale par une meilleure couverture des besoins essentiels et le rejet de toute forme de coercition dans les mesures d'insertion en emploi font partie des principes qui recueillent l'adhésion de tous. En dépit de vives tensions internes et de divergences stratégiques souvent profondes, cette coalition est parvenue à maintenir son unité jusqu'à la fin du processus de réforme. Elle est cependant dissoute dans les mois qui suivent l'adoption de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*.

---

<sup>38</sup> Le terme « coalition » apparaît fréquemment dans cette thèse. Précisons que, dans ce chapitre, nous utilisons ce terme parce que certains acteurs ont choisi de former une alliance qu'ils désignent eux-mêmes comme étant une coalition. Il existe une liste d'acteurs qui se présentent publiquement en tant que membres de cette coalition. Une « coalition plaidante » renvoie à un réseau plus vaste d'acteurs qui collaborent entre eux sans nécessairement se donner un véhicule aussi formel et aussi structuré. Il revient au chercheur de tracer les contours d'une coalition plaidante. Voir aussi à ce sujet la discussion concernant l'hypothèse 3 dans le cinquième chapitre de cette thèse.

Lors des audiences publiques tenues en février et mars 1997 dans le cadre des travaux de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, la plupart des membres de la Coalition présentent un mémoire. Ils ne sont pas les seuls à dénoncer l'approche coercitive retenue par le gouvernement. La centaine de groupes et d'organismes entendus en commission parlementaire se prononcent en quasi-totalité contre l'imposition des pénalités financières prévues dans le livre vert pour sanctionner les assistés sociaux qui ne se conforment pas à l'obligation de participer à un parcours d'insertion (Tremblay, 2000). Les organismes communautaires oeuvrant dans l'insertion (Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre), les organismes-conseils du gouvernement (Conseil du statut de la femme, Conseil permanent de la jeunesse, Conseil de la santé et du bien-être, etc.) de même que les intervenants des secteurs de la santé, des services sociaux et de l'éducation (Fédération des CLSC, Fédération des Cégeps, Association des centres jeunesse du Québec, etc.) joignent leur voix à celle de la Coalition pour s'opposer à cette disposition de la réforme Harel. En fait, seuls les auteurs du rapport minoritaire sur la réforme de la sécurité du revenu, soit Pierre Fortin et Francine Séguin, le Conseil du patronat et la Ligue des propriétaires appuient sans réserve l'intention du gouvernement.

#### 4.7 La résistance des « partenaires » du marché du travail

En apparence, la réorganisation administrative annoncée par la réforme Harel suscite peu de controverse. Elle donne pourtant lieu à un vif débat, qui ne s'est cependant pas déroulé sur la place publique. Pour comprendre les enjeux liés à la restructuration des services publics d'emploi et les négociations qui ont lieu entre les partenaires du marché du travail et le gouvernement de décembre 1996 à avril 1997, il faut remonter dans le temps.

Même s'il s'agit d'un champ de compétence provinciale, le gouvernement fédéral joue un rôle important dans le domaine de la formation de la main-d'œuvre depuis la fin des années 1960 à travers son programme d'assurance-chômage. Au Québec, selon la majeure partie des intervenants concernés, cette concurrence entre les deux niveaux de gouvernement engendre des problèmes de dédoublement, d'incohérence et d'inefficacité. Le rapatriement des budgets fédéraux consacrés à la main-d'œuvre est d'ailleurs au cœur du débat constitutionnel. Dans la foulée de l'échec de l'Accord du lac Meech, le Québec revendique officiellement en décembre 1990 la pleine gestion des programmes de formation professionnelle en invoquant l'appui unanime du patronat et des syndicats. C'est dans l'espoir de voir Ottawa accéder à sa

demande que le gouvernement Bourassa crée en 1992 la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM).

Le titre d'un énoncé de politique sur le développement de la main-d'œuvre déposé en 1991, *Partenaires pour un Québec compétent et compétitif*, ne laisse pas de doute quant aux objectifs de l'action gouvernementale dans ce secteur d'activités (MMSRFP, 1991). Dans ce document, on indique que le Québec doit miser sur la compétitivité de ses travailleurs pour assurer la croissance de l'économie et favoriser la lutte au chômage dans un contexte de concurrence internationale accrue. Pour que les interventions publiques soient mieux adaptées aux réalités du marché du travail, des représentants des employeurs et des travailleurs syndiqués sont appelés à former le conseil d'administration de la société chargée de la gestion des programmes d'emploi. Après des représentations auprès du ministre André Bourbeau, les organismes communautaires œuvrant en insertion en emploi obtiennent également un siège à la SQDM. La mission de cette agence étant essentiellement économique, l'intégration socio-professionnelle des personnes qui ont moins de chances d'accéder à un emploi ne figure pas parmi ses priorités, le gouvernement estimant que « les interventions de l'État en matière de main-d'œuvre doivent être orientées davantage vers les personnes en emploi » que vers les clientèles nécessitant un accompagnement plus lourd (MMSRFP, 1991 : 56). Néanmoins, le gouvernement veut permettre à certains assistés sociaux de participer à une mesure d'aide à l'emploi offerte par la SQDM plutôt que d'être cantonnés aux programmes d'employabilité gérés par le ministère de la Sécurité du revenu. Des ententes de services entre le ministère de la Sécurité du revenu et la SQDM seront donc conclues à cet effet.

Après l'élection du Parti québécois, Louise Harel est nommée ministre de l'Emploi. Les revendications du Québec étant restées lettres mortes, on trouve à l'époque sur le territoire québécois trois réseaux distincts de services d'emploi : les bureaux fédéraux du ministère du Développement des ressources humaines, les centres Travail-Québec du ministère de la Sécurité du revenu et les points de services de la SQDM. Tout en continuant de réclamer le retrait du gouvernement fédéral dans ce champ d'intervention, la ministre entreprend une démarche de réflexion sur l'harmonisation des mesures de formation de la main-d'œuvre qui sont sous sa juridiction en vue d'implanter une « politique active du marché du travail » (SC, 1995). Au départ, les partenaires socio-économiques du gouvernement sont étroitement associés à ce processus. Peu après son entrée en fonction, la ministre prend d'ailleurs le parti du partenariat et de la concertation en favorisant la relance de la SQDM. Diane Bellemare, une

économiste qui a contribué à la création du Forum pour l'emploi, un forum de discussion regroupant différents intervenants des milieux patronal, syndical, communautaire et éducatif préoccupés par la croissance de l'emploi, est nommée à la présidence de cette société. Louise Harel parvient en outre à convaincre le président du Conseil du patronat, Ghislain Dufour, de se joindre au conseil d'administration de la SQDM, ce à quoi il s'était toujours refusé à l'époque des Libéraux. Désormais, les plus importants acteurs patronaux et syndicaux du Québec font partie de ce conseil (*Le Devoir*, 29 novembre 1994). Le Forum pour l'emploi, composé en grande partie d'intervenants qui sont aussi présents au conseil d'administration de la SQDM, est officiellement devenu « le lieu de consultation privilégié » par le gouvernement sur la question des programmes de main-d'œuvre (Forum pour l'emploi, 1995).

La ministre Louise Harel souhaite notamment introduire davantage de souplesse dans l'offre de mesures. Les programmes étant alors très compartimentés, les usagers n'ont pas accès aux mêmes services même lorsqu'ils ont des besoins similaires. C'est un objectif auquel souscrivent les partenaires du marché du travail. En 1994-1995, il n'est nullement question d'abolir la SQDM. La ministre aurait même signifié à ses partenaires, qui font pression à l'époque sur le gouvernement fédéral pour qu'il cède les pleins pouvoirs au Québec dans le secteur de la main-d'œuvre, qu'ils seraient associés à la gestion des fonds fédéraux qu'on parviendrait à récupérer (R19). Le gouvernement fédéral, qui fait au départ la sourde oreille à cette revendication, manifeste une plus grande ouverture après que l'option souverainiste ait frôlé la victoire lors du référendum tenu au Québec en octobre 1995. Quelques semaines après le vote, le premier ministre Jean Chrétien présente ses propositions de renouvellement du fédéralisme et ouvre la porte à des concessions dans le dossier de la formation professionnelle. Des pourparlers entre les deux gouvernements débutent en décembre 1995, peu de temps après que l'Assemblée nationale ait voté une motion unanime réclamant que le fédéral se retire complètement de ce champ d'intervention.

Lorsque Louise Harel est nommée ministre de l'Emploi et de la Solidarité en janvier 1996, héritant ainsi du ministère de la Sécurité du revenu tout en conservant la responsabilité de la SQDM, son attitude change alors brutalement, du moins en apparence. Un nouveau projet ministériel semble se dessiner. Il n'est plus simplement question d'harmoniser les programmes de main-d'œuvre, mais de fusionner complètement le ministère de la Sécurité du revenu et la SQDM. Dans ce scénario, la SQDM, que le gouvernement péquiste avait d'abord cherché à consolider et qui devait éventuellement administrer les fonds cédés par Ottawa, est abolie et les

partenaires du marché du travail sont en quelque sorte évincés du processus décisionnel, une perspective qui ne les enchante pas. Les acteurs composant le conseil d'administration de la société craignent un changement de cap de la politique québécoise de développement de la main-d'œuvre dans la mesure où les objectifs du ministère de la Sécurité du revenu seraient mis en avant-plan au détriment du mandat confié à l'agence partenariale depuis 1992. Patrons et syndicats veulent éviter que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité accorde la priorité à l'intégration des assistés sociaux au marché du travail au point de négliger les besoins des entreprises, des personnes en emploi et des chômeurs de courte durée. Ils font valoir l'importance de la formation continue des travailleurs dans un contexte où la compétence de la main-d'œuvre est une condition essentielle à l'amélioration de la compétitivité de l'économie québécoise et à la croissance de l'emploi. Quant à la Coalition des organismes communautaires, elle se range dans le camp des syndicats et du patronat même si elle défend précisément les personnes qui ont le plus de difficultés à accéder au marché du travail, soit la clientèle que la ministre Harel entend privilégier (R11, R13, R16, R20). D'une part, la COCDMO rejette le caractère technocratique du projet gouvernemental, estimant que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité ne pourra pas adapter ses mesures de formation de la main-d'œuvre et de développement de l'emploi aux réalités du marché du travail s'il n'œuvre pas en partenariat avec la société civile. En d'autres termes, si les partenaires du marché du travail sont écartés de la gestion des mesures actives, on implantera des programmes artificiels risquant de constituer davantage une voie de garage qu'une voie vers l'intégration. D'autre part, les groupes communautaires jugent que la culture de contrôle solidement implantée au ministère de la Sécurité du revenu ne cadre pas avec la philosophie d'accompagnement qu'on doit retrouver selon eux dans les programmes d'insertion en emploi.

Pour justifier sa position, la ministre Harel affirme que confier d'importants fonds publics à une agence administrée par des non-élus entraînerait un déficit démocratique. En fait, dans l'entourage de la ministre, on perçoit les réticences du patronat et des syndicats comme une preuve de leur volonté de se dissocier des programmes d'intégration à l'emploi des prestataires de l'aide sociale. Pour protéger cette clientèle, on croit donc qu'il faut à tout prix éviter que les représentants des employeurs et des travailleurs syndiqués aient la mainmise sur les mesures actives. En restreignant le pouvoir des partenaires du marché du travail et en attribuant au ministère de l'Emploi et de la Solidarité la responsabilité des programmes de développement de la main-d'œuvre, la ministre veut s'assurer que les services publics d'emploi répondent à ses objectifs. Elle entend s'assurer que les personnes qui ont besoin d'un accompagnement plus

important (et plus coûteux) ne soient pas désavantagés par rapport aux chômeurs de courte durée et aux travailleurs en emploi, une clientèle qui nécessite en général des mesures de formation moins lourdes.

Le cœur du litige se résume donc à cette question : comment seront utilisés les fonds investis dans la politique de main-d'œuvre ? Cet argent servira-t-il à financer des mesures d'intégration destinées à des personnes éloignées du marché du travail ou des mesures de formation de courte durée pour les personnes ayant un potentiel de remplacement élevé ? Tant la ministre que les partenaires du marché du travail souhaitent la mise en place d'une structure décisionnelle qui leur permettra de défendre leurs priorités respectives.

Les extraits d'entrevue suivants permettent d'illustrer les divergences de vue entre les deux camps. Ces partisans de la fusion du réseau de la sécurité du revenu et de la SQDM expriment leur méfiance à l'égard des partenaires du marché du travail :

Il y avait dans le milieu patronal et syndical le désir de se dissocier de toute responsabilité à l'égard des chômeurs à l'aide sociale. [...] La SQDM n'offrait de l'accompagnement que pour ceux qui étaient, aux yeux des partenaires, les vrais chômeurs, c'est-à-dire ceux ayant accès à l'assurance-chômage ou encore en emploi, c'est-à-dire la classe ouvrière dite traditionnelle. [...] La présidente de la SQDM voulait qu'il y ait obligatoirement deux portes : une pour les travailleurs en emploi et les chômeurs à l'assurance-emploi et une autre porte pour l'aide sociale. [...] La dissociation emploi et sécurité du revenu a beaucoup nui [surtout après que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité ait été scindé en deux après le départ de la ministre Harel]. La philosophie, c'était que ce soit imbriqué de manière à ce que la culture de l'emploi, qui est une culture d'accompagnement, remplace la culture de sanction qu'on retrouvait plus à l'aide sociale. [...] Et c'est sûr qu'on se servait beaucoup des fonds pour l'emploi, qui venaient en grande partie du fédéral, pour favoriser la réinsertion des personnes à l'aide sociale (R6).

Ce qui est arrivé, c'est qu'on a été confrontés à une brochette de personnes très compétentes, aussi compétentes que je pouvais l'être, mais qui avaient un point de vue très arrêté. Eux, le décloisonnement des clientèles, ils ne croyaient pas à ça. Il fallait que ça reste séparé. C'était deux mondes, les chômeurs de courte durée et les chômeurs de longue durée. À la SQDM, on avait une présidente [Diane Bellemare]. Elle avait appris dans les pays scandinaves qu'il fallait fonctionner avec une commission des partenaires. Il y avait comme un certain mépris des couches les plus démunies. Les gens sur l'aide sociale, c'était des gens trop pauvres pour travailler, des gens handicapés, des gens qu'on ne pouvait pas aider à court terme. C'était comme si c'était des gens qui n'étaient pas tombés sur le chômage un jour. C'était trop compliqué. On ne pouvait pas y arriver, avoir des résultats concrets rapidement. J'ai jamais compris trop, trop leur philosophie. [...] [Pour eux, c'était] pas compliqué : ces « gens-là », on les aide, on leur donne de l'argent. C'est les aider en donnant de l'argent, une petite aide financière. Pour le reste, organisez-vous. Offrez-leur des mesures d'employabilité et adienne que pourra. « C'est pas notre clientèle ». Ç'a toujours été ça : « C'est pas notre clientèle » (R13).

À l'inverse, les partenaires du marché du travail craignent que l'intégration des deux réseaux fasse en sorte que la culture de l'aide sociale s'impose dans les services d'emplois :

Ce qu'on voulait faire, c'était un guichet unique de mesures actives. Mais on ne voulait pas d'un guichet unique coloré par des services d'aide sociale. [...] On n'était pas prêts à donner des services de désintoxication, de services de réinsertion sociale. [...] On ne voulait pas mélanger les deux [réseaux] parce qu'on savait que l'insertion professionnelle allait prendre la poubelle. Pourquoi ? Parce que les enjeux budgétaires liés à contrôler le budget de 4 milliards de l'aide sociale et à sortir les gens de l'aide sociale étaient dominants. Il n'était pas possible de prendre en compte la logique du marché du travail, de s'occuper du travail précaire, de faire de la prévention, de faire de la formation continue. C'est une logique en soi, une logique publique qui mérite d'exister. [...] Mme Harel, elle, voulait tout mélanger. [...] Elle voulait vraiment mettre les assistés sociaux en mouvement. Pour elle, les nouveaux chômeurs de l'assurance-emploi, ça ne mérite pas autant d'aide que les exclus profonds du marché du travail (R19).

Il y avait aussi une certaine inquiétude parmi les partenaires de s'occuper des personnes assistées sociales. Ça, c'est vrai. Les syndicats, le patronat, ils avaient une certaine inquiétude à faire ça. Et il y avait une grande méfiance de Louise Harel par rapport à ce monde-là aussi. Il fallait qu'elle protège les personnes assistées sociales, parce que si elle donnait trop de pouvoir aux partenaires, les partenaires ne s'occuperaient pas des personnes assistées sociales. L'argument, c'était : c'est l'État qui va s'occuper des personnes les plus démunies et on peut pas compter sur le patronat et les syndicats. Donc, si tu donnes trop de pouvoir aux partenaires, tu vas pénaliser les personnes assistées sociales. Elle avait cette vision-là. Il faut intégrer l'aide sociale, intégrer toutes les mesures passives, les mesures actives. Nous, notre solution, c'était de séparer les deux pour deux raisons. Premièrement, parce la gestion de l'aide sociale, c'est une gestion normée et ça doit l'être. Tu as des barèmes, il faut que tu contrôles ça. C'est des milliards de dollars. Ça, c'est correct. Mais quand tu arrives dans le développement du marché du travail, ça n'obéit pas à des règles et à des normes. C'est d'une complexité... Pour développer le marché du travail, tu as besoin des partenaires du marché du travail. C'est la philosophie qu'on défendait. C'est une autre approche, c'est du développement. Donc, d'un côté, c'est la gestion de programmes normés et de contrôles et de chèques. De l'autre, c'est le développement. C'est deux réalités. C'est notre point de vue (R11).

Comme l'indique ce fonctionnaire, tout ce débat est essentiellement fondé sur des perceptions. Puisqu'ils se méfient des intentions du camp adverse, les acteurs impliqués tentent de maintenir des structures administratives qui vont en quelque sorte les protéger en leur assurant un certain pouvoir décisionnel :

Dans ce débat, tout dépend des tons, des nuances. [...] La chicane, c'était : quel argent va aller pour les assistés sociaux? Quel argent va aller aux chômeurs? C'était ça le débat dans le fond. [...] Mme Harel, elle défendait ses budgets parce qu'elle avait ses priorités. Elle disait : « Moi, comme représentante du gouvernement, on a une priorité de sortir des jeunes de l'aide sociale ». Elle ne voulait pas voir cette priorité-là subordonnée à d'autres décisions prises ailleurs qui seraient en contradiction avec ce objectif-là. Mis sur

la table, il ne semble pas y avoir de contradiction. On va s'entendre. C'est un maudit bel objectif. On va le gérer, on va vous supporter, on va vous aider à faire ça. Quand tu fais une loi, il faut que tu sois clair. Qui approuve ultimement quelle affaire ? Et là, Mme Harel s'est battue. Elle ne voulait pas qu'Emploi-Québec puisse lui imposer un cursus de cours ou de mesures actives qui ne collent pas à ses priorités. C'est de ça dont elle essayait de se protéger. [...] C'est sûr qu'un assisté social que ça fait 20 ans [qu'il reçoit des prestations], il n'a pas la même capacité d'embarquer sur une mesure active à court terme. [Les partenaires du marché du travail] disaient : « Celui-là, je ne le prends pas. Il va falloir que vous lui montriez à se lever le matin et à se laver avant de venir! Alors, faites ça. Quand vous aurez fait ça et qu'il aura passé le test, on l'admettra à l'un de nos programmes. [...] Ce à quoi ils ont toujours résisté, c'est de fusionner les assistés sociaux avec Emploi-Québec. Ils se disent : le poids du nombre va faire en sorte qu'on va travailler pour les assistés sociaux. [Donc les autres] vont souffrir de ça parce qu'ils n'ont pas la masse critique. Dans la tête des partenaires, que ce soit un mythe ou une réalité, ils ont toujours crié haut et fort que ça devrait rester séparé, que ça devrait rester différent. On est capable de servir, mais avec des ententes de services, avec des partenariats. [...] Il y a eu ben des discussions de salon sur des peurs appréhendées, sur des craintes (R20).

En janvier 1997, les membres du conseil d'administration de la SQDM signent conjointement un communiqué dénonçant l'intention de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité de les écarter des instances décisionnelles en leur proposant de siéger à une commission consultative :

L'intégration de milliers de fonctionnaires dans l'appareil de l'État, comme le propose la réforme Harel, n'est pas la meilleure façon de dispenser les services. Un organisme autonome, géré par les partenaires du marché du travail, pourrait sûrement être plus souple et plus efficace tout en coûtant moins cher (Extrait du communiqué cité dans *Le Devoir*, 30 janvier 1997).

Après quelques mois de négociation, la ministre et les partenaires pour l'emploi parviennent à s'entendre sur la création d'Emploi-Québec, une unité semi-autonome de services regroupant les ressources en formation de la main-d'œuvre autrefois administrées par la SQDM, le ministère de la Sécurité du revenu et le ministère du Développement des ressources humaines du Canada. L'ancien conseil d'administration de la SQDM devient la Commission des partenaires du marché du travail. À la fin d'avril 1997, un important litige subsiste cependant. Les partenaires veulent qu'Emploi-Québec relève directement de la ministre, plutôt d'un sous-ministre, afin d'avoir une réelle influence lors des prises de décisions. Pour Ghislain Dufour, président du Conseil du patronat du Québec, il s'agit d'un enjeu crucial : « On veut un lien direct avec la ministre. Si la direction d'Emploi-Québec est soumise aux structures du ministère et aux arbitrages entre ministre et sous-ministre, on aura pas la marge de manœuvre qu'on souhaite » (cité dans *Le Soleil*, 24 avril 1997). Pour sortir de l'impasse, les partenaires patronaux,



syndicaux et communautaires demandent une rencontre avec le premier ministre Lucien Bouchard, qui tranche finalement en leur faveur (*La Presse*, 26 avril 1997). La reconfiguration des services publics d'emploi est transcrite dans *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail*, qui est adoptée en juin 1997.

## 4.8 Les « adoucissements » de la ministre Louise Harel

La Coalition nationale sur l'aide sociale ne s'implique pas dans le débat portant sur la restructuration des services d'emploi. Le coordonnateur de la CNAS, Jean-Yves Desgagnés, explique que les groupes populaires ont dû concentrer leurs énergies sur un autre volet de la réforme :

Dès le départ, la patinoire sur laquelle nous étions invités à mener la bataille était très vaste. Nous avons été incapables de jouer sur l'ensemble de la patinoire. Notre riposte s'est alors concentrée sur le volet de la transformation de l'aide sociale en régime de « workfare » (Desgagnés, 1998).

Le développement des mesures « actives » et l'amélioration des services publics d'emploi ne figurent donc pas parmi les revendications de la Coalition, qui lutte plutôt pour défendre le droit à un revenu décent et empêcher toute forme de *workfare* (CNAS, 1997). En fait, les membres de la CNAS sont divisés sur la pertinence des mesures d'insertion, à tel point que la question des parcours individualisés n'a pu être abordée lors des discussions qui ont entouré l'élaboration de leur plate-forme. Certains acteurs jugent que ces parcours, offerts sur une base volontaire, pourraient s'avérer utiles alors que d'autres considèrent qu'ils s'inscrivent dans une stratégie gouvernementale visant à éluder le vrai problème, c'est-à-dire l'incapacité de notre modèle de développement économique à créer des emplois en nombre suffisant (FFQ, 1998). Concrètement, l'action de la Coalition se concentre sur le retrait des dispositions de la réforme qui réduisent les prestations des assistés sociaux (disparition du barème de non-disponibilité pour les prestataires âgés entre 55 et 59 ans et pour les chefs de famille monoparentale ayant des enfants âgés de 2 à 6 ans, maintien de la coupure pour partage de logement, saisie d'une partie des prestations pour non-paiement de loyer, etc.) et sur le retrait de l'obligation pour les jeunes de 18 à 25 et les chefs de famille monoparentale de s'engager dans un parcours individualisé vers l'emploi. Les parcours obligatoires sont devenus un symbole qui a cristallisé l'opposition des militants des groupes populaires.

Les membres de la Coalition usent de diverses stratégies pour faire pression sur le gouvernement : manifestations, rassemblements, journées d'étude, pétition, rencontres avec des ministres, des députés et des militants du Parti québécois, menaces de perturber la campagne de financement du Parti québécois. Ces moyens de pression ne passent pas inaperçus dans les médias. À Québec, Vivian Labrie organise un « Parlement de la rue » juste en face de l'Assemblée nationale en novembre et décembre 1997. Des députés de deux côtés de la chambre viennent y rencontrer les groupes populaires et communautaires (LaFrance, 1999).

À l'automne 1997, une dizaine de députés ministériels participant aux travaux de la Commission des affaires sociales, dont Diane Barbeau, Rosaire Bertrand, Solange Charest et Marie Malavoy, élaborent diverses propositions afin d'adoucir le projet de réforme. Ils agissent avec la bénédiction de la ministre Harel, désireuse d'améliorer certaines dispositions de la réforme qui irritent les militants du mouvement populaire. De l'avis d'un des membres du « groupe des dix » rencontré en entrevue, le fait que les journalistes aient eu vent, de façon accidentelle, de l'existence de leur comité de travail et aient suivi leurs activités tout au long de l'automne leur a donné un certain pouvoir de négociation à l'interne. Le coût des bonifications suggérées par les députés est estimé à 170 millions de dollars. L'idée d'un moratoire de trois ans sur l'application des pénalités financières visant les jeunes assistés sociaux qui ne se conforment pas à l'obligation de s'engager dans un parcours d'insertion commence également à circuler dans les rangs du PQ. En octobre, le ministre des Finances, Bernard Landry, et le président du Conseil du Trésor, Jacques Léonard, ferment cependant la porte à toute concession, arguant que le gouvernement n'a pas de marge de manœuvre et qu'il faut maintenir le cap sur le déficit zéro (*La Presse*, 11 octobre 1997).

Au début du mois de novembre, le gouvernement fait savoir que le dépôt du projet de loi est reporté. Une fois de plus, les médias font état des divergences de point de vue entre la ministre Louise Harel et ses deux collègues qui gèrent le budget de l'État québécois. À la fin du mois, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité annonce que le nombre d'assistés sociaux à la baisse, une tendance qui se maintient depuis neuf mois. Le nombre de familles recevant des prestations d'aide sociale est alors à son plus bas niveau depuis cinq ans. Cette bonne nouvelle, qui permet à la ministre Harel d'entrevoir des économies pouvant éventuellement servir à assouplir la réforme, coïncide avec l'ouverture d'un conseil national du Parti québécois, où plusieurs militants, en particulier ceux de Montréal-Centre et de Montréal-Ville-Marie, ont

l'intention de déposer une résolution réclamant l'adoption d'une politique d'aide sociale un peu plus fidèle à la tradition sociale-démocrate et se promettent bien de faire des vagues (*Le Soleil*, 28 novembre 1997, *La Presse*, 28 novembre 1997). Le jour même, le premier ministre rencontre les représentants de la dizaine de députés péquistes qui plaident en faveur d'une réforme plus généreuse à l'égard des assistés sociaux. S'il manifeste une certaine ouverture, Lucien Bouchard reste prudent. Il défend le principe des parcours obligatoires, affirmant qu'il « faut tout faire pour empêcher que s'enracine, à la sortie de l'adolescence, la culture de la dépendance » (*La Presse*, 30 novembre 1997).

Contre toute attente, le projet de loi 186 est déposé à la mi-décembre. La ministre Louise Harel en profite pour dévoiler des bonifications de l'ordre de 77 millions de dollars financées à même les économies de 220 millions générées par la diminution du nombre de prestataires, ce qui permet donc au Conseil du Trésor de récupérer malgré tout plus de 150 millions. Parmi les mesures annoncées, on trouve une recommandation du groupe des dix, soit la remise d'un chèque de 500 \$ aux assistés sociaux qui décrochent un emploi afin de faciliter leur transition vers le marché du travail. L'obligation pour les jeunes assistés sociaux de prendre part à une démarche d'insertion est maintenue. Pour parer aux critiques des groupes sociaux, la ministre Harel mise, encore une fois, sur un sondage indiquant que 8 Québécois sur 10 appuient le principe d'un encadrement obligatoire pour les jeunes (*La Presse*, 19 décembre 1997 ; *Le Soleil*, 19 décembre 1997).

Le projet de loi 186 fait l'objet d'audiences publiques en mai 1998. La grande majorité des 25 groupes et organismes qui défilent en commission parlementaire demeurent très critiques à l'égard de la réforme. Selon le porte-parole de l'opposition libérale, Russell Copeman, 18 des 19 groupes qui se sont exprimés sur la question des parcours obligatoires ont dénoncé l'introduction de sanctions financières<sup>39</sup>. Estimant que ses chances de convaincre le gouvernement de faire marche arrière sont minces, le Front commun des personnes assistées sociales effectue un repli stratégique et propose un moratoire de quatre ans sur l'application des pénalités financières. L'objectif est d'obtenir un délai afin d'avoir le temps de prouver qu'il est inutile de recourir à des moyens punitifs pour inciter les jeunes à investir des efforts dans leurs démarches de formation et de préparation à l'emploi (FCPASQ, 1998). D'autres groupes, dont les centrales syndicales et la Fédération des femmes du Québec appuient cette proposition,

---

<sup>39</sup> Voir les « remarques finales » du député Copeman lors du dernier jour des consultations sur le projet de loi 186 dans le Journal des débats de la Commission des affaires sociales, 27 mai 1998.

mais ce n'est pas le cas de tous les membres de la Coalition nationale sur l'aide sociale. Au début du mois de juin, la ministre présente une série d'amendements qui se traduiront par des déboursés supplémentaires de 25 millions. Le gouvernement reporte par ailleurs de neuf mois l'entrée en vigueur de l'obligation d'accepter les parcours offerts par les fonctionnaires. La Coalition nationale organise une vigile devant le parlement et obtient une rencontre avec le premier ministre Lucien Bouchard. Quelques amendements de dernières minutes sont apportés. L'entrée en vigueur des pénalités pour les 18-25 ans est de nouveau repoussée, le moratoire étant prolongé jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2000. La *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* est adoptée dans la nuit du 18 au 19 juin 1998<sup>40</sup>.

Les adoucissements consentis par le gouvernement entre janvier 1997 et juin 1998 totalisent 104 millions de dollars (*Le Devoir*, 18 juin 1998). Les groupes sociaux qui ont combattu la réforme jugent toutefois que leurs gains sont nettement insuffisants et considèrent que la philosophie punitive contenue dans le livre vert est restée inchangée (FFQ, 1998 ; Lacelle, 2000 ; Dumas, 2002 ; Saillant, 2002). Quelques concessions ont été arrachées. Le partage de logement n'entraînera plus une réduction des prestations des familles monoparentales. Il s'agissait d'une promesse électorale du Parti québécois, que les membres de la Coalition nationale n'ont pas manqué de rappeler au gouvernement. Les chefs de familles monoparentales ayant des enfants âgés entre 2 et 6 ans et les personnes âgées de 55 à 59 ans continueront d'être admissibles à l'allocation de non-disponibilité, ce qui leur permet d'éviter une coupure 100 dollars par mois. Enfin, les chefs de famille monoparentale échappent aux parcours obligatoires. Si l'on en juge par le sondage commandé par la ministre Harel en janvier 1997, la population du Québec estime dans une proportion de 50% que les mères monoparentales devraient avoir le choix de rester à la maison pour prendre soin de leurs enfants ou de retourner sur le marché du travail (*Le Devoir*, 29 janvier 1997). L'intention du gouvernement de contraindre ces femmes à effectuer des démarches pour intégrer un emploi constituait une des orientations les moins populaires du livre vert, ce qui explique sans doute pourquoi il a décidé de reculer sur ce point.

Les groupes sociaux ont vivement dénoncé la décision de permettre la saisie des chèques d'aide sociale pour non paiement de loyer par les propriétaires d'immeubles locatifs. Une portion représentant entre 40% et 49% des prestations mensuelles devait initialement être

---

<sup>40</sup> Le compte-rendu des travaux de l'Assemblée nationale indique que 51 députés du Parti québécois ont voté en faveur de l'adoption du projet de loi 186 alors que 13 députés du Parti libéral ont voté contre celui-ci.

versée aux propriétaires impayés. Le ministre André Boisclair, le successeur de Louise Harel à la tête du ministère de la Solidarité sociale, annonce en septembre 1999 l'annulation de cette disposition de la réforme (*Le Devoir*, 4 septembre 1999).

Quant à l'aspect le plus controversé de la réforme, soit l'obligation pour les jeunes de se conformer aux parcours proposés par les fonctionnaires sous peine de subir d'importantes pénalités financières, la Coalition nationale sur l'aide sociale n'a pas eu gain de cause. Le gouvernement a toutefois constaté quelques années plus tard que ces pénalités ont été peu appliquées dans les faits (*Le Soleil*, 4 juillet 2003). Selon un haut fonctionnaire, la ministre Harel a tellement « balisé » l'utilisation de ces sanctions que les agents de l'aide sociale ont toujours été réticents à les imposer. Par ailleurs, comme l'indique une étude qualitative du Comité aviseur-jeunes d'Emploi-Québec, certains agents rejettent la philosophie du parcours obligatoire (CAJ, 2003 : 37-38), ce qui pourrait également contribuer à expliquer leur hésitation à faire usage des pénalités financières.

Avec le projet de loi 186, le programme APTE destiné aux prestataires aptes au travail devait être remplacé par le Programme d'assistance-emploi alors que le Programme de protection sociale devait prendre le relai du programme Soutien financier en ce qui concerne les prestataires ayant des contraintes sévères à l'emploi. Cependant, les articles relatifs au Programme de protection sociale ne sont pas entrés en vigueur. Ce programme a été officiellement abrogé par l'adoption en décembre 2002 du projet de loi 126 qui modifie la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* (Ulysse et Lesemann, 2004 : 62). Dans les faits, les programmes APTE et Soutien financier ont donc été remplacés par un seul programme appelé Programme d'assistance-emploi. En ce qui concerne l'aide financière accordée, la structure des barèmes reflète cependant la même division qu'auparavant entre les prestataires aptes au travail et les prestataires inaptes au travail.

## Conclusion

Kingdon (1995 : 182) note que les chercheurs ont souvent une prédilection pour les facteurs structurels lorsqu'ils analysent l'évolution de l'intervention publique alors que les journalistes s'emploient plutôt à démontrer que des changements surviennent lorsqu'on retrouve la bonne personne, au bon endroit, au bon moment. Un faux débat selon Kingdon. Les acteurs qui font la promotion d'une idée doivent avoir des habiletés stratégiques et se montrer

persévérants. Ils doivent aussi savoir tirer profit d'événements ou de phénomènes qui sont totalement hors de leur contrôle. Le déroulement de la réforme de la sécurité du revenu permet d'observer cette interaction entre l'individu et la structure.

## Des facteurs qui pèsent lourd

Il semble exister une relation très directe entre l'évolution du contingent de la sécurité du revenu et les décisions prises par le gouvernement. En 1995 et 1996, des hausses importantes du nombre de ménages inscrits à la sécurité du revenu amènent les décideurs politiques et administratifs à considérer de nouvelles restrictions alors que les diminutions de clientèle observées en 1997 et 1998 permettent à la ministre de bonifier sa réforme. Lorsque les dépenses d'aide sociale exercent une forte pression sur le budget de l'État, le gouvernement est prêt à imposer de nouvelles compressions et de nouvelles obligations aux assistés sociaux et à faire face à la mobilisation des groupes populaires, mais il se montre disposé à lâcher du lest dès que cette pression budgétaire s'atténue.

On observe également des tendances de fond dans l'opinion publique qui sont venues colorer le contenu de la réforme et ce, même si la majeure partie des citoyens n'ont pas prêté une grande attention au processus de réforme. Un sondage commandé par le gouvernement indique en effet que près des trois quarts de la population ignoraient le contenu du livre vert déposé par la ministre Harel, un fait souligné d'ailleurs à grands traits par un article du quotidien *Le Devoir* intitulé « Les Québécois approuvent une réforme qu'ils ne connaissent pas » (27 janvier 1997). Les différents sondages rendus publics par la ministre lui ont tout de même permis de légitimer son projet et auront sans doute conforté les décideurs politiques dans les orientations qu'ils ont choisies. En réaction aux critiques de nombreux groupes sociaux à l'endroit du gouvernement péquiste, la députée Marie Malavoy, adjointe parlementaire de la ministre Harel, invoque cet argument : « Si nous piquions du nez dans les sondages, je me dirais qu'on se trompe. Mais ce n'est pas le cas. Je ne veux enlever aucune légitimité aux porte-parole des mouvements populaires, mais il reste que la population nous suit » (*Le Soleil*, 20 décembre 1997). Ce n'est sans doute pas un hasard si l'une des premières concessions faites par le gouvernement concerne une disposition de la réforme qui ne bénéficiait pas de la faveur du public, soit l'obligation pour les mères monoparentales de prendre part à une démarche d'insertion. Rappelons que le gouvernement avait renoncé à imposer des pénalités financières aux chefs de famille monoparentale refusant les parcours individualisés proposés par les agents d'aide sociale.

## Une issue prévisible ?

L'analyse du contexte dans lequel s'est déroulée cette bataille de l'aide sociale indique que les acteurs plaidant en faveur d'une politique plus généreuse se retrouvent dès le départ en position désavantageuse (chapitre 3). Est-ce à dire que l'issue de cet affrontement était prévisible ? En dépit de grands paramètres déterminants tels que la configuration des mécanismes de protection sociale, les règles du jeu imposées par les institutions politiques ou les valeurs fondamentales de la société québécoise, des facteurs plus circonstanciels ainsi que le jeu des acteurs ont également influencé le processus de réforme.

Au départ, les militants du mouvement populaire et communautaire peuvent légitimement entretenir l'espoir d'obtenir des gains. Les promesses électorales du PQ et le discours de la ministre Blackburn laissent présager l'abandon de la « logique punitive » implantée sous le règne des libéraux. Même si le contexte pré-référendaire semble offrir une fenêtre d'opportunité aux groupes de défense des assistés sociaux, ils ne sont pas parvenus à obtenir des engagements fermes des décideurs politiques. Une fois le référendum passé, cette fenêtre se ferme brusquement. Pour le gouvernement, la priorité n'est plus de susciter une vaste mobilisation en faveur de la souveraineté, mais de remettre de l'ordre dans les finances publiques du Québec. En cette heure d'austérité budgétaire, les partisans de mesures plus sévères pour contrer la hausse des coûts de l'aide sociale jouissent d'un net avantage.

Les personnalités des principaux protagonistes ont aussi influencé le processus. L'élaboration du livre vert sur la réforme de la sécurité du revenu donne lieu à d'intenses négociations. Sans l'opiniâtreté de la ministre Harel, littéralement encerclée de toutes parts, le dénouement de ces tractations aurait pu être sensiblement différent. À l'intérieur des paramètres qui lui sont imposés par le Comité des priorités, Louise Harel poursuit sa propre politique. Elle entend profiter du rapatriement des fonds fédéraux dédiés à la formation de la main-d'œuvre et de la réorganisation des services publics d'emploi pour mettre les assistés sociaux « en mouvement » et les faire participer massivement à des mesures d'insertion en recourant, au besoin, à ce qui lui semble être une juste dose de coercition. C'est d'ailleurs à elle que l'on doit la notion de « parcours obligatoires », qui a tant retenu l'attention dans les débats. La ministre Harel parvient à adoucir le projet élaboré par le Secrétariat du comité des priorités, pour le rendre plus conforme à sa vision, mais elle est contrainte de partager la gestion des mesures actives avec les partenaires du marché du travail de sorte qu'elle ne pourra jamais

imposer complètement ses priorités à Emploi-Québec. S'il est évident qu'elle a donné une teinte personnelle au projet qu'elle a formulé, la ministre rencontre des écueils importants au moment de le faire adopter et de l'implanter. Le « parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi » imaginé par Louise Harel a été semé d'embûches.



## Chapitre 5



## Chapitre 5

### Des coalitions plaidantes à l'œuvre ?

La présente recherche vise à comprendre le rôle joué par les « facteurs cognitifs » dans l'évolution des politiques d'aide sociale. Il s'agit en fait de déterminer si le recours aux outils théoriques développés par les partisans de l'approche cognitive (Jobert et Muller, 1987; Hall, 1993, Sabatier et Jenkins-Smith, 1999 ; 1999; Muller, 1995) permet d'enrichir les connaissances dans le champ de l'analyse des politiques d'aide de dernier recours. Ce courant théorique postule que les acteurs participant aux débats politiques tentent de traduire leur cadre d'interprétation de la réalité en politiques publiques. Dans un effort pour préciser les relations de conflit et de coopération entre les acteurs qui luttent pour que leur vision de la réalité oriente l'action publique, Sabatier et Jenkins-Smith ont élaboré le concept de « coalition plaidante ». Selon ces deux auteurs, les acteurs d'un sous-système de politiques publiques, c'est-à-dire les acteurs qui s'impliquent activement dans le processus de production des politiques dans un secteur d'intervention gouvernementale particulier, tendent à s'allier aux autres acteurs défendant un système de croyances similaire au leur. À l'intérieur d'un sous-système, on retrouve donc différentes coalitions plaidantes qui se font compétition. Sabatier et Jenkins-Smith avancent que les facteurs cognitifs contribuent à expliquer les relations entre les acteurs d'un sous-système. Le fait que les membres d'une coalition partagent les mêmes croyances facilite les négociations qui accompagnent l'élaboration d'un plan d'action commun, les acteurs ayant déjà une même compréhension des enjeux et un même vocabulaire. De plus, les biais cognitifs des membres d'une coalition exacerbent leur méfiance à l'endroit de leurs adversaires, ce qui ne peut qu'inciter les acteurs à resserrer les rangs. Les auteurs de la théorie des coalitions plaidantes admettent cependant que les facteurs cognitifs ne sont pas les seuls en cause dans la formation d'une coalition et que les acteurs n'agissent pas spontanément de façon concertée du simple fait qu'ils affichent les mêmes croyances. Pour les inciter à développer des alliances, il faut par exemple qu'un grave danger se profile à l'horizon. Les acteurs sont ainsi plus enclins à unir leurs efforts s'ils jugent que leurs opposants sont très puissants et qu'ils défendent des propositions menaçantes. À partir de cette théorie, nous avons formulé l'hypothèse suivante : Certains acteurs au sein du sous-système de l'aide sociale se sont regroupés en différentes coalitions plaidantes dont les membres 1) partagent un même système de croyances les distinguant des autres coalitions et 2) font preuve d'un degré non négligeable de coordination (hypothèse 1). La validité de cette hypothèse sera discutée dans ce chapitre.

Existe-t-il des coalitions plaidantes dans le secteur de l'aide sociale au Québec ? Ces coalitions sont-elles formées d'acteurs adhérant au même système de croyances ? Quelle forme revêt leur collaboration ? Voilà quelques exemples de questions qui devraient trouver réponse dans ce cinquième chapitre. La première et deuxième section de ce chapitre sont consacrées à l'examen des systèmes de croyances défendus par les acteurs participant aux débats sur la réforme Harel. La nature des alliances entre les acteurs sera étudiée plus en détail dans la troisième section.

## 5.1 La notion de réciprocité : la clé pour identifier le noyau dur des systèmes de croyances

Pour étudier les croyances des acteurs, nous avons mis à profit les travaux de partisans de l'approche cognitive de l'action publique. Nous avons utilisé une grille d'analyse qui distingue trois strates de croyances (voir chapitre 2). Les valeurs fondamentales d'un individu constituent le noyau dur de son système de croyances. Le deuxième niveau renferme des croyances liées à la théorie d'intervention devant orienter les politiques publiques (nature, gravité et causes des problèmes à solutionner, capacité de la société à résoudre ces problèmes, rôle de l'État, principes d'intervention). Enfin, les mesures concrètes devant être implantées pour concrétiser les principes d'intervention forment le troisième niveau du système de croyances des acteurs. Avant de comparer en détail les croyances des multiples acteurs qui ont pris part au processus de réforme de l'aide sociale, il convient de s'attarder à ce qui les distingue fondamentalement les uns des autres en présentant le noyau dur de leur systèmes de croyances.

Une précision s'impose d'entrée de jeu. Les acteurs du sous-système de l'aide sociale vivent à la même époque dans la même société. S'il y a conflit de valeurs entre ces acteurs, les valeurs qu'ils défendent ne sont pas complètement aux antipodes. Ainsi, aucun acteur n'affirme que l'État n'a aucun rôle à jouer dans la lutte à la pauvreté ou ne reprend le discours de penseurs tels que Friedrich Hayek, qui prétend que la notion même de justice sociale est tendancieuse (Miller, 1999 : 90). Même les acteurs parfois étiquetés par leurs adversaires comme des « conservateurs » et des « néolibéraux » croient en la nécessité de redistribuer la richesse et d'instaurer des mesures pour supporter les plus pauvres dans leurs efforts d'intégration. En somme, tous les membres du sous-système adhèrent donc à une forme de justice distributive. Cependant, ils ne partagent pas tous les mêmes critères de justice. Pour certains, l'idée d'exclure de l'aide sociale toute personne qui ne cherche pas activement un

emploi est tout à fait juste et équitable. Pour d'autres, il s'agit d'une mesure inique qui brime les droits humains fondamentaux. On est donc en présence d'acteurs qui conçoivent différemment les valeurs de justice et d'équité.

La notion de réciprocité nous semble être la clé pour comprendre l'attitude d'un individu à l'égard des politiques d'aide sociale. Les transferts sociaux impliquent une forme de relation bilatérale entre les personnes qui financent les politiques gouvernementales et celles qui en bénéficient. Cette relation est fondée sur des attentes et des obligations réciproques. Il a été démontré que les citoyens sont disposés à appuyer des mesures de redistribution de la richesse lorsqu'ils estiment que ces normes de réciprocité sont respectées (Bowles et Gintis, 2000 ; Fong, 2001 ; Mau, 2004). Il n'existe cependant pas de définition universellement acceptée de ce principe de réciprocité, qui peut donc être interprété de différentes façons.

Étant donné que le gouvernement du Québec s'appuie explicitement sur le principe du contrat de la réciprocité pour justifier les sanctions découlant d'un refus de participer à un parcours obligatoire (MSR, 1996b : 41), les questionnements concernant l'équité d'une telle mesure ont occupé une large place lors des débats entourant la réforme Harel. Tous les acteurs conviennent que l'amélioration des conditions de vie des personnes pauvres requiert à la fois des efforts de la part de la collectivité et des individus qui vivent la pauvreté. Tous reconnaissent en effet l'existence de normes de réciprocité implicites qui lient les membres d'une collectivité. Les différends résident plutôt dans l'interprétation des obligations réciproques de l'individu et de la collectivité. Le jugement porté sur les droits et les obligations des assistés sociaux dépend de l'évaluation des obstacles rencontrés par les personnes en situation de pauvreté et des perspectives d'intégration que leur offre l'environnement socio-économique dans lequel elles évoluent. Chacun définit les clauses du contrat moral qui lie l'individu et la collectivité à la lumière de sa lecture du phénomène de la pauvreté et des inégalités sociales.

Plus un acteur estime que les barrières qui freinent l'intégration des prestataires de l'aide sociale à la société sont importantes, plus il réclamera des interventions publiques en leur faveur de façon à corriger l'injustice dont ils sont victimes et plus il sera réticent à accepter que leurs obligations soient renforcées :

[Avec la réforme, l'aide sociale] n'est plus considérée comme une reconnaissance que tout-e citoyen-ne a droit à une aide économique pour combler ses besoins élémentaires. Lier le chèque d'aide sociale à une réciprocité de bons services revient à nier le droit au support de sa société aux personnes qui la composent. Cette responsabilité devrait être d'autant plus

évidente dans une situation de rareté des emplois et d'inégalités face à la distribution de la richesse collective, comme celle que nous connaissons actuellement (ROCAJQ, 1997).

[Il est] difficile d'admettre que la forme contractuelle proposée ne lie qu'une seule des parties, soit les prestataires. En effet, l'État n'est lié que théoriquement. L'État n'a pas d'obligation de créer des emplois, il n'a pas l'obligation d'adapter le système éducatif aux besoins des prestataires. Bref, il n'a aucune obligation de résultat alors que les prestataires, eux, ont des obligations bien précises, sous peine de sanctions. [...] Nous croyons que le *Parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi* pourrait être acceptable, mais à condition qu'il y ait une véritable contrepartie aux devoirs des prestataires (SFPQ, 1997).

L'approche « contractuelle » proposée par la réforme est assortie d'un « modèle de réciprocité » qui relève aussi bien de la logique disciplinaire que d'un idéal de réciprocité. Elle laisse supposer que la clé pour résoudre le problème de l'exclusion réside davantage dans les personnes elles-mêmes que, par exemple, dans les stratégies d'intervention visant l'éducation et le marché du travail. [...] À cet égard, nous considérons que les difficultés d'intégration vécues par plusieurs prestataires découlent d'événements en amont de leur arrivée à la sécurité du revenu et qu'il nous incombe de prendre en compte l'ensemble des facteurs permettant une réelle intégration sociale (CEQ, 1998).

Les acteurs opposés à l'idée que l'aide financière de l'État puisse être assortie de conditions font valoir un ensemble de facteurs socio-économiques pour expliquer la situation des personnes qui reçoivent de l'assistance sociale et mettent l'accent sur la dimension collective du problème de la pauvreté. Dans un contexte de fort taux de chômage, tel que celui que l'on connaît au milieu des années 1990, les sans-emploi ne doivent pas être tenus responsables de leur sort. C'est pourquoi ils ont droit au soutien de l'État.

À l'inverse, un acteur jugeant que les obstacles invoqués par les groupes de défense des assistés sociaux sont exagérés sera favorable à des obligations et des contrôles accrus. Si importants que puissent être ces obstacles, ils ne doivent pas nous faire perdre de vue une réalité implacable : les personnes qui ne font pas l'effort d'améliorer leurs qualifications et de chercher du travail n'ont aucune chance de quitter la pauvreté. On ne peut certes pas reprocher aux chômeurs de ne pas avoir d'emploi, mais on doit sanctionner ceux qui refusent de faire tous les efforts raisonnables pour en trouver un. Comme tout autre citoyen, les assistés sociaux doivent assumer les conséquences de leurs choix :

La fameuse mesure qui menace d'une compression de 150 \$ les jeunes qui refusent de participer à un parcours d'insertion contribue à ce double objectif : rendre le statut d'assisté social moins attrayant et donner des outils qui permettront, on l'espère, à ces jeunes assistés de devenir de jeunes travailleurs. Oui, il y a là un élément de coercition. Oui, cet élément rompt avec la vision traditionnelle selon laquelle le chèque d'aide sociale est un droit inaliénable et inconditionnel. On passe à un contrat implicite entre la société et le bénéficiaire,

en vertu duquel le droit à une aide est assorti de l'obligation de faire les efforts nécessaires pour améliorer son état. [...] Mais ces menaces de compression n'ont-elles pas quelque chose d'humiliant, qui marginalise les jeunes? Au contraire, avec ce tordage de bras, on traite ces jeunes assistés sociaux comme les autres jeunes. À la maison, à l'école, lors des premiers pas sur le marché du travail, les jeunes sont soumis à des contraintes, à des mesures de résultats, à des règles. Disons-le, le « coup de pied au cul » fait partie des outils d'apprentissage. Au nom de quelle logique soustrairait-on les jeunes bénéficiaires d'un cadre auquel les autres jeunes sont soumis ? (Alain Dubuc dans *La Presse*, 24 décembre 1997).

Il y a en qui pensent qu'à cause de la situation économique, la seule réforme acceptable au régime de sécurité du revenu devrait être d'augmenter le montant d'aide sociale, sans autre forme de contrôle, et ce, tant que les gouvernement ne seront pas en mesure d'offrir à chacun un *job* bien rémunéré. Quoi qu'en [pensent ceux qui reprochent au gouvernement de ne pas tenir compte des mutations structurelles de l'économie], l'idée d'un contrat de réciprocité entre l'État et l'individu doit rester un élément essentiel de la réforme et ce, même si nous ne vivons pas dans une société de plein-emploi (Jean-Robert Sansfaçon dans *Le Devoir*, 11 décembre 1996).

Les acteurs préconisant la responsabilisation des prestataires par le biais de politiques qui leur envoient un signal clair afin de leur rappeler leurs obligations, estiment qu'en contrepartie de l'aide qu'il leur accorde, l'État est en droit d'exiger davantage des assistés sociaux.

Nous verrons dans ce chapitre qu'il existe à l'intérieur du sous-système de l'aide sociale une variété d'interprétations des clauses du contrat moral entre les personnes assistées sociales et la collectivité. Estimant que toute personne en difficulté a droit à l'aide de l'État et soupçonnant les décideurs politiques de leur tendre un piège, plusieurs militants des groupes populaires rejettent d'emblée la proposition d'inscrire dans la loi le principe du contrat de réciprocité tel que défendu par la ministre Louise Harel. Certains acteurs issus des syndicats, du milieu de la santé et des services sociaux et du secteur communautaire se prononcent quant à eux en faveur de ce contrat à condition que le principe de réciprocité ne se traduise pas par une diminution des prestations ou à condition que le gouvernement s'engage à mettre en place des ressources qui garantiront le succès des parcours. Enfin, des acteurs gouvernementaux, des chercheurs et des commentateurs de la presse écrite affirment plutôt que la collectivité ne peut tolérer l'inactivité d'un trop grand nombre de prestataires et que la loi doit contraindre ceux-ci à remplir leur part du contrat.

## 5.2 Les stratégies d'intervention prônées par les acteurs

L'analyse du contenu des débats qui ont entouré le processus de réforme en 1997-1998 permet difficilement de distinguer différents systèmes de croyances aux contours bien délimités.

Pour dresser un portrait valable des positions et des arguments défendus par les acteurs de l'époque, il faut plutôt s'imaginer un continuum (voir tableau 11). Malgré la variété de points de vue exprimés, quatre grandes tendances peuvent être identifiées à partir des données recueillies dans les mémoires produits par les groupes qui sont intervenus en commission parlementaire lors des audiences publiques sur la réforme Harel et des données récoltées lors des entretiens effectués dans le cadre de cette recherche<sup>41</sup>. De façon générale, ces deux sources d'informations ont permis d'accéder à des données qui concordent.

L'expression servant à désigner chacune des tendances identifiées au sein du sous-système de l'aide sociale (voir tableau 11) réfère à la stratégie d'intervention privilégiée par les acteurs appartenant à chaque tendance. Un certain nombre d'acteurs préconisent avant tout une réduction de l'interventionnisme étatique (baisse des dépenses publiques et des impôts, déréglementation du marché du travail, etc.) afin de stimuler la reprise de l'emploi, seule véritable alternative pour améliorer le sort des plus démunis. Les partisans de l'accompagnement obligatoire jugent quant à eux qu'il faut à la fois améliorer les mesures d'insertion et obliger les assistés sociaux à s'en prévaloir. S'ils adhèrent également à l'objectif de mieux soutenir les personnes assistées sociales dans leur démarche d'intégration, les tenants de l'accompagnement volontaire croient que les agents de la sécurité du revenu ne devraient pas avoir recours à la coercition, une approche qui s'avère contre-productive dans le cadre d'une relation d'aide. Enfin, plusieurs acteurs soutiennent qu'en raison des défaillances de notre modèle de développement économique et des lacunes de nos mécanismes de protection sociale, les assistés sociaux sont contraints de consacrer toutes leurs énergies à une lutte quotidienne pour la survie et sont privés de toute autonomie. À leur avis, garantir un revenu décent aux personnes vivant dans la pauvreté (au moyen d'une hausse des prestations) constitue la première action à prendre pour leur donner une réelle possibilité de s'intégrer à la société.

La répartition des acteurs présentés dans le tableau 11 se réfère aux positions prises lors des débats de 1997-1998. Il s'agit de positions collectives puisque les acteurs parlent rarement en leur nom personnel. À l'intérieur de tous ces groupes ou organismes, on peut présumer de l'existence de variations plus ou moins importantes. Toutefois, les croyances

---

<sup>41</sup> Les documents produits par les acteurs du sous-système ont été analysés et codés afin de dégager leurs propositions et leurs arguments. Une fiche-synthèse (voir annexe IV) a été préparée pour chaque acteur ou groupe d'acteurs. La comparaison des fiches-synthèses a révélé quatre *patterns* de codes qui se distinguaient assez nettement.



personnelles exprimées par les répondants pendant les entrevues s'apparentent largement aux positions de leurs organisations. Puisqu'il s'agit d'un continuum, il n'existe pas de frontières bien délimitées entre chacune de ces tendances et un découpage différent aurait pu être effectué. Ce qui importe, c'est d'être conscient de la variété des points de vue exprimés. Malgré tout, il est possible d'identifier un clivage assez net entre les partisans des parcours obligatoires et les détracteurs des parcours obligatoires. Cette mesure controversée est rapidement devenue la principale disposition de la réforme débattue sur la place publique.

Tableau 11 : Les stratégies d'intervention prônées par les acteurs

	Revenu garanti	Accompagnement volontaire	Accompagnement obligatoire	Réduction de l'intervention étatique
Croyances fondamentales (principe de réciprocité)	-Accent sur les droits (+++) des prestataires	-Accent sur les droits (++) et les obligations (+) des prestataires	-Accent sur les droits (+) et les obligations (++) des prestataires	-Accent sur les obligations (+++) des prestataires
Nature du problème	-Conditions de vie inhumaines, exclusion et marginalisation des personnes assistées sociales	-Pauvreté, exclusion et marginalisation des assistés sociaux -Trappe du chômage	-Pauvreté et exclusion des assistés sociaux -Croissance des coûts de l'aide sociale -Piège de la dépendance	-Croissance phénoménale des coûts de l'aide sociale -Dépendance à l'aide sociale
Causes	-Incapacité de notre modèle de développement économique à créer des emplois décents en nombre suffisant -Mauvaise répartition de la richesse -Faible niveau des prestations -Lourds obstacles bureaucratiques -Préjugés et stigmatisation	-Conditions de vie précaires des assistés sociaux -Culture de contrôle présente dans le système d'aide sociale -Découragement et manque de confiance des assistés sociaux -Absence d'incitation financière pour amener les assistés sociaux à tenter leur chance sur le marché du travail et rareté de l'emploi -Écart entre les aptitudes et habiletés des assistés sociaux et les demandes du marché du travail	-Absence d'incitation financière pour amener les assistés sociaux à tenter leur chance sur le marché du travail et rareté de l'emploi -Manque de qualifications professionnelles des assistés sociaux -Découragement et résignation de plusieurs assistés sociaux	-Manque d'incitations à intégrer le marché du travail -Manque d'efforts et de volonté de certains assistés sociaux
Gravité du problème et capacité de la société de le résoudre	-Situation totalement inacceptable des personnes assistées sociales -Importants changements requis immédiatement -Augmentation substantielle du budget consacré à la lutte à la pauvreté possible grâce à une réforme fiscale -Incapacité de viser l'intégration sociale des personnes assistées sociales uniquement à travers l'emploi salarié	-État extrêmement préoccupant de la pauvreté et de l'exclusion -Importants coûts sociaux envisageables à long terme -Possibilité et nécessité d'augmenter le financement de l'aide sociale, notamment pour offrir des parcours d'insertion « qualifiants » et un accompagnement soutenu -Intégration sur le marché du travail possible et souhaitable pour un grand nombre d'assistés sociaux	-Nécessité d'atténuer la pauvreté et l'exclusion tout en respectant les contraintes budgétaires de l'État -Risque qu'une augmentation des dépenses sociales et des impôts compromette la croissance économique -Rôle primordial de la croissance économique dans la création d'emplois et la lutte à la pauvreté	-Rôle primordial de la croissance économique dans la création d'emplois et la lutte à la pauvreté (i.e. capacité limitée de l'État à agir directement sur la pauvreté) -Impact négatif de dépenses sociales trop élevées et d'une ponction fiscale excessive sur la croissance économique
Principaux axes d'intervention	-Revenu décent garanti à tous les citoyens dans le besoin sans condition -Reconnaissance de formes de contribution sociale autres que l'emploi salarié -Démocratisation du système d'aide sociale	-Mesures actives -Contrat de réciprocité (au-delà des besoins essentiels) -Approche individualisée et accompagnement soutenu -Harmonisation des transferts et de la fiscalité -Élargissement de diverses mesures d'aide aux travailleurs à faibles revenus -Augmentation souhaitable des prestations -Développement local et économie sociale -Prévention de la pauvreté à travers le développement des services à la petite enfance	-Mesures actives et contrat de réciprocité -Approche individualisée, meilleur encadrement et renforcement des obligations pour les assistés sociaux -Élargissement de diverses mesures d'aide aux travailleurs à faibles revenus -Développement local et économie sociale -Prévention de la pauvreté à travers le développement des services à la petite enfance	-Diminution du budget de l'aide sociale -Exclusion ou pénalisation des assistés sociaux qui ne sont pas capables de prouver qu'ils font des efforts pour trouver un emploi -Déréglementation du marché du travail
Exemples de mesures concrètes	-Hausse des prestations afin d'assurer la couverture des besoins essentiels reconnus -Disparition de la distinction aptes/inaptes dans les barèmes d'aide sociale -Revenu minimum garanti -Participation des représentants des personnes assistées sociales aux instances décisionnelles -Plus grande reconnaissance du rôle des groupes de défense des personnes assistées sociales	-Parcours individualisés volontaires -Prestation ajustée aux revenus de travail -Annualisation des gains de travail permis -Régime public d'assurance-médicaments et allocation unifiée pour enfants -Création des centres locaux d'emplois -Participation des représentants des assistés sociaux aux instances décisionnelles (aux conseils locaux des partenaires notamment) -Mise en place d'un réseau de garderies accessibles à tous les parents	-Parcours individualisés obligatoires -Régime public d'assurance-médicaments et allocation unifiée pour enfants -Création des centres locaux d'emplois -Mise en place d'un réseau de garderies plus accessibles	
Exemples d'acteurs	CSPS FCPASQ FFQ PG FRAPRU ATD-QM	CDPDJ Bouchard <i>et al.</i> CSN – FTQ CSF COCDMO FCLSC CEQ SFPQ OPTSQ CRRSS	Gouv. du Québec Fortin et Séguin Éditorialistes des grands quotidiens	CPQ AMEQ CCQ

## 5.2.1 La réduction de l'interventionnisme étatique

Les acteurs qui se situent dans cette tendance postulent que, lorsque les pouvoirs publics s'emploient à regrouper tous les facteurs de croissance économique, la plupart des personnes qui désirent améliorer leur sort ont la possibilité de le faire. Ils accordent peu de crédit aux « lamentations » des groupes de défense des assistés sociaux au sujet des difficultés que représente l'intégration au marché du travail : « Les prestataires de l'aide sociale ne peuvent penser s'enfermer dans une bulle protectrice et continuer d'affirmer que tous ceux qui sont aptes au travail mais sans emploi, sans exceptions, sont des victimes du système » (J. Jacques Samson, dans *Le Soleil*, 17 février 1997). Le manque d'efforts d'un certain nombre d'assistés ayant adopté la « culture du B.S. » entre en ligne de compte. Cette lecture du phénomène de la dépendance à l'aide sociale teinte évidemment la conception de la justice défendue par les partisans du moins d'État. Les contribuables peinent au travail et doivent verser une partie substantielle du produit de leurs efforts à l'État. Il est immoral que les impôts des travailleurs servent à récompenser ceux qui choisissent de faire de l'aide sociale un mode de vie. Pénaliser sévèrement les prestataires qui ne démontrent pas d'efforts réels pour accéder à un emploi ne « serait qu'un minimum de respect pour les contribuables injustement privés d'une partie de leurs revenus détournés en prestations indéfendables » (*idem.*).

L'objectif primordial que doit poursuivre une réforme de la sécurité du revenu est de réduire les coûts du système d'aide sociale et de lutter contre la dépendance des prestataires à l'égard de l'État (voir CPQ, 1997). Les thèmes de la pauvreté ou de l'exclusion sociale n'apparaissent pas dans ce discours. Toutes les mesures d'insertion et d'accompagnement proposées par la ministre sont louables, mais l'enjeu principal est de créer un climat favorable à la croissance économique :

Malgré les bonnes intentions de la ministre, il ne faut pas trop attendre des mesures de réintégration proposées. [...] C'est un pas dans la bonne direction de chercher à améliorer l'employabilité de certains chômeurs afin qu'ils puissent occuper des postes vacants dans certains métiers, mais le problème majeur auquel font face ces personnes est le manque d'emplois à leur mesure. Bien sûr, il s'agit d'emplois à faible salaire, que l'économie américaine crée en grande quantité et qui valent mieux que l'aide sociale, quoi qu'en disent les syndicalistes et les activistes de gauche. L'économie québécoise crée peu de ces emplois parce qu'elle est trop réglementée ; les taxes sur la masse salariale sont trop élevées et nos lois du travail sont trop rigides (Jean-Paul Gagné dans *Les Affaires*, 3 janvier 1998).

[R]éformer la sécurité sociale, c'est bien, mais redresser la situation économique et encourager un climat favorable à la création d'emplois, c'est encore mieux ! [...] [L]es efforts de formation conjointement proposés par les ministres Harel et Marois ne permettront pas aux finissants de travailler si les rigidités au sein de

l'économie québécoise ne sont pas rapidement corrigées. En effet, on risque de former des personnes pour des métiers réglementés par toutes sortes de décrets gouvernementaux. [...] Pour s'assurer que les personnes formées aient un emploi, il est évident que le gouvernement du Québec devra tôt ou tard déréglementer des pans importants du marché du travail. [...] Le refus de procéder à une telle révision confinerait pour toujours les prestataires de l'aide sociale à la marge de notre société (CCQ, 1997).

Le principe des parcours individualisés que le gouvernement projette d'implanter ne manque pas d'intérêt, mais son application pourrait bien s'avérer irréaliste en raison des coûts supplémentaires qui découleraient de cette approche (CPQ, 1997; CCQ, 1997). Or, il faut à tout prix éviter que l'État engloutisse davantage d'argent dans l'assistance sociale, la priorité nationale devant être l'assainissement des finances publiques, condition *sine qua none* à la croissance.

Même s'ils ont pu connaître certaines difficultés au cours de leur existence, les assistés sociaux n'en sont pas moins des individus rationnels. Il faut les placer dans une situation où ils ont intérêt à décrocher un emploi : « La clé d'une véritable réforme de l'aide sociale consiste à creuser l'écart pour un individu entre l'assistance publique et le travail pour un maigre travail ou les études » (J. Jacques Samson dans *Le Soleil*, 16 mars 1996). L'augmentation du salaire minimum n'étant pas une option viable en raison des pertes d'emplois qu'elle engendrerait, l'incitation au travail doit s'effectuer autrement. L'idée d'offrir aux travailleurs à faible revenu les mêmes privilèges que ceux qui sont consentis aux assistés sociaux en matière d'accès aux médicaments, d'allocations familiales et d'aide au logement est bien reçue. Cependant, les défenseurs de cette logique d'intervention croient par-dessus tout que les prestations d'aide sociale doivent être maintenues à un faible niveau et que les personnes qui refusent de faire des efforts réels pour accéder à un emploi devraient être sévèrement pénalisées ou exclues de l'aide sociale.

La réforme Harel reçoit somme toute une bonne note de la part des partisans d'une réduction de l'interventionnisme étatique, qui saluent la volonté de la ministre de pénaliser les « tire-au-flanc ». Toutefois, ce n'est pas la pièce maîtresse du projet imaginé par Louise Harel, soit l'accompagnement des personnes inscrites à l'aide sociale à travers un parcours individualisé incluant diverses activités d'intégration et de formation, qui suscite le plus d'enthousiasme. Même si le principe des parcours n'est pas mauvais en lui-même, la solution au problème de la dépendance à l'État consiste plus fondamentalement à rendre l'aide sociale moins attrayante et à réunir les conditions propices à la création d'emplois, notamment les

emplois à faible revenu qui demandent peu de qualifications. Le gouvernement doit réduire le budget de l'aide sociale, diminuer les taxes et les impôts et déréglementer le marché du travail.

Ce discours est porté par quelques éditorialistes : Jean-Jacques Samson (*Le Soleil*), Alain Dubuc (*La Presse*) et Jean-Paul Gagné (*Les Affaires*). Les associations patronales, soit le Conseil du patronat du Québec (CPQ, 1997), la Chambre de commerce du Québec (CCQ, 1997) et l'Alliance des manufacturiers et exportateurs du Québec (AMEQ, 1997) défendent la même logique d'intervention. Le chef de l'Action démocratique du Québec Mario Dumont, figure également parmi les partisans de cette approche. Pour justifier son refus d'appuyer le projet de loi 186, il explique lors du vote tenu à l'Assemblée nationale que la solution au problème de la pauvreté consiste à arrêter « l'hypocrisie du Code du travail » et à déréglementer pour encourager la croissance de l'emploi<sup>42</sup>.

## 5.2.2 L'accompagnement obligatoire

Les acteurs que nous classons parmi les partisans de l'accompagnement obligatoire croient qu'il est impératif de renforcer les obligations des assistés sociaux pour leur permettre de s'échapper du piège de la dépendance. Les prestataires qui le peuvent doivent être tenus de participer à des mesures d'insertion ou de chercher sérieusement un emploi. Les défenseurs de cette stratégie d'intervention reconnaissent que les bénéficiaires de la sécurité du revenu doivent affronter plusieurs obstacles pour surmonter leur état d'exclusion. L'État doit intervenir pour aplanir ces difficultés et accompagner ces personnes dans leurs démarches pour accéder à l'emploi qui permettra de les sortir de la pauvreté et de les intégrer à un réseau social, comme l'explique ce collaborateur de la ministre Harel :

Moi, je crois profondément à l'accompagnement. C'est sûr que « individualisé », c'était un grand mot. C'était juste de lancer le principe que les gens ont besoin de cheminer. Déjà, ils ont connu la rupture du chômage, la rupture d'être écarté, mis de côté du marché du travail. Se réinsérer au marché du travail, surtout pour ceux que ça fait longtemps, on fait pas ça en criant lapin. Ça prend du temps. Ça prend des accompagnateurs. Ça prend des gens qui ont de la compassion aussi, qui savent les accueillir, les recevoir, les considérer pas comme des déchets de la société, mais comme du monde comme les autres, qui ont des goûts, des projets. [...] La pauvreté intergénérationnelle, on ne sort pas de là d'un coup sec. Ça prend plus qu'un coup de pouce. Il faut y mettre du temps. Est-ce que l'État peut s'occuper de ça tout seul? Moi, je ne crois pas. Je pense que ça prend des politiques sociales, ça prend des aides, ça prend le premier coup de pouce, mais après ça, il faut aller chercher toutes les autres ressources dans le milieu. C'était un peu ça, notre idée du parcours. On le disait individualisé, mais ça ne voulait pas dire que l'État allait prendre la

<sup>42</sup> Voir le Journal des débats de l'Assemblée nationale, 18 juin 1998.

personne par la main. Ce serait astronomique, les coûts. Il faut que la personne soit insérée dans un réseau. Il faut qu'il y ait un réseau qui se développe et que les gens petit à petit s'insèrent là-dedans (R13).

L'État doit donc mettre d'importantes ressources à la disposition des personnes pour favoriser leur insertion. Des mesures de préparation et de formation à l'emploi et des programmes pour soutenir les travailleurs à faible revenu doivent être offerts. Les tenants de l'accompagnement obligatoire estiment qu'avec l'ensemble des nouvelles mesures proposées, les principales barrières à l'intégration seront éliminées et que les assistés sociaux n'auront désormais aucune raison valable d'hésiter à faire le saut. Ceux qui décident de ne pas donner suite à une offre d'accompagnement doivent en assumer les conséquences. Les pénalités financières destinées aux jeunes qui rejettent les parcours d'insertion sont donc jugées légitimes :

Une pénalité est acceptable. Pourquoi refuser de s'inscrire dans un cheminement personnel de retour en emploi quand on profite de l'aide financière de l'État à moins d'en être physiquement ou mentalement incapable ? (Jean-Robert Sansfaçon dans *Le Devoir*, 11 décembre 1996).

La collectivité consent d'importants efforts pour combattre l'exclusion, mais elle ne peut pas venir en aide indéfiniment à ceux qui ne remplissent pas leur part du contrat et qui se placent en situation de « chômage volontaire » en refusant un parcours qui pourrait éventuellement leur permettre de retourner en emploi.

Les pénalités financières se justifient d'autant plus qu'elles vont rendre service aux jeunes. Louise Harel répète à plusieurs reprises que le principe d'une participation obligatoire vise à secouer la résignation de plusieurs jeunes qui ne font pas d'efforts pour accéder au marché du travail sous prétexte qu'il n'y a pas d'emplois. Or, « l'espérance d'emploi, explique la ministre, c'est comme l'espérance de vie, ça se travaille »<sup>43</sup>. Cet argument trouve écho dans différents éditoriaux publiés dans les journaux :

La ministre Louise Harel demandera aux assistés sociaux de 18 à 24 ans de faire un petit effort pour chercher une job ! Bravo ! Et nous leur demandons de ne pas prendre cette future contrainte pour une attaque personnelle contraire à leurs droits les plus fondamentaux. C'est vrai, la plupart d'entre eux s'inscrivent dans la catégorie des découragés, de ceux qui ne cherchent même pas de travail sous prétexte qu'il n'y en a pas. Mais comment dénicher un boulot sans avoir terminé son secondaire, ou encore en se gaussant des programmes techniques offerts par les cégeps, ceux-là même qui offrent les plus belles promesses d'avenir ? (Raymond Giroux dans *Le Soleil*, 11 décembre 1996)

Selon certains acteurs préconisant des mesures d'accompagnement obligatoire, miser uniquement sur la participation volontaire aurait pour effet de laisser de côté les prestataires qui

<sup>43</sup> Intervention de Louise Harel lors de l'ouverture des consultations sur le livre vert. Voir le Journal des débats de la Commission des affaires sociales, 29 janvier 1997.

ont le plus besoin de se prévaloir des parcours, soit ceux qui sont aux prises avec un problème chronique de dépendance à l'aide sociale :

Pour les jeunes - et ça Mme Harel y tenait mordicus - il n'était pas question que le parcours soit volontaire. On se disait : ça n'a pas de bon sens qu'un jeune commence sa vie sur l'aide sociale, qu'il reste là toute sa vie et qu'il n'ait pas de possibilité de s'en sortir. Il faut l'obliger, mais l'obliger en autant qu'on ait les ressources et les mesures nécessaires. C'est comme ça qu'on avait dit : on va les forcer un peu. On leur coupera un certain montant pour qu'ils s'inscrivent. Comment s'y prendre pour obliger les gens à s'inscrire dans un parcours ? C'est sûr que c'est pas évident. C'est mieux de commencer par les volontaires. Mais c'est toujours le défi : comment faire pour en sortir le plus possible ? Sans obligation, c'est le fond du panier, peut-être, qui reste là. Mais le fond du panier, il se reproduit ! Ce n'est pas un cadeau. Ils ont des enfants qui naissent dans la pauvreté. Et la pauvreté, ça engendre toutes sortes de problèmes. De drogue, de criminalité, de tout. Ce n'est jamais sain pour une société (R13).

Convaincus que les parcours individualisés offrent de réelles possibilités d'intégration, les défenseurs de l'accompagnement obligatoire pensent qu'il est justifié d'administrer un choc salutaire à certains jeunes en difficulté pour les forcer bénéficiaire de l'aide disponible et les aider à surmonter leur découragement.

Puisque l'État ne dispose pas des ressources suffisantes et que ses modes d'intervention traditionnels ont démontré leurs limites, il faut prendre appui sur les organismes communautaires et les collectivités locales développer des projets d'insertion innovateurs, créer des emplois et aménager un espace où les personnes pourront s'intégrer :

Si l'objectif premier est de garder en activité les chômeurs de longue durée même quand il n'y a pas de perspective d'emploi, seule la communauté locale immédiate peut créer les réseaux nécessaires à cette insertion. En raison de la proximité des problèmes, les organismes locaux sont les premiers interpellés par les risques de désintégration du tissu social que fait courir le chômage de longue durée. Ils développent « l'entrepreneurship » social nécessaire à l'identification de solutions novatrices (MSR, 1996b : 35)<sup>44</sup>.

Les assistés sociaux, c'est du monde « pûké ». En grande partie, à 60%. Ne rêvez pas que les mesures actives vont tous les sortir de là. [...] La solution, peut-être que c'est l'économie sociale. Peut-être qu'on peut utiliser ce monde-là plus intelligemment à faire des travaux de proximité avec le monde. Il y a un besoin. Ça n'a pas une grosse valeur économique. Il y a une valeur sociale là-dedans. Ça active, ça donne un sentiment d'utilité sociale aux gens. C'est pour ça qu'au sommet, on avait défendait l'économie sociale en disant : normalement, si on regarde les caractéristiques de ces gens-là, ils en ont pour 20 ou 25 ans à souffrir. Dans l'économie du savoir, il y a peu de chances qu'ils se taillent une place intéressante. Comment est-ce qu'on fait pour les valoriser socialement et les utiliser économiquement de façon intéressante ? C'est là qu'on a dit : avec l'économie sociale ! Si on réussissait à développer ça, combien de gens âgés qui ont besoin d'aide – par pour faire des affaires

<sup>44</sup> Il s'agit en fait d'un extrait d'un rapport de recherche de Dussault et Poulin-Simon (1994) qui est cité dans le livre vert.

compliquées – pour faire le ménage, faire à manger, juste parler avec eux autres. Dans les parcs, comment est-ce qu'il y a de ménage à faire? C'était pas compliqué. C'était ça l'idée de développer l'économie sociale pour qu'on puisse créer des petites entreprises d'économie sociale qui utiliseraient cette main-d'œuvre là pour des fins autres qu'économiques, des fins sociales, mais qui donneraient un sens à la personne (R20).

Le développement local et le développement de l'économie sociale apparaissent comme des instruments privilégiés pour favoriser l'insertion des assistés sociaux.

Les partisans de l'accompagnement obligatoire jugent qu'il est possible d'améliorer l'intervention de l'État en matière de lutte à la pauvreté sans nécessairement injecter de fonds supplémentaires. Au Québec, toutes proportions gardées, le financement de l'ensemble des mesures de soutien aux sans-emploi et de formation de la main-d'œuvre serait en moyenne presque deux fois plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE. Cependant, le Québec consacre seulement 15% de ces fonds aux mesures actives, une proportion qui se situe en moyenne à 35% dans les pays membres de l'OCDE (MSR, 1996b : 32). Il faut donc modifier les formes traditionnelles d'assistance en convertissant une partie des mesures passives en mesures actives. La priorité ne consiste donc pas à améliorer les mesures passives de soutien du revenu, comme le réclament plusieurs groupes de défense des assistés sociaux. Même si elle vise à développer les mesures d'intégration et à améliorer l'accompagnement des personnes, la réforme doit s'opérer à l'intérieur des paramètres budgétaires que le gouvernement s'est fixés dans le cadre de son objectif d'assainir les finances publiques. Les partisans de l'accompagnement obligatoire ne favorisent pas un désengagement de l'État aussi important que celui que préconisent les tenants d'une réduction de l'interventionnisme étatique, mais certains d'entre eux s'inquiètent tout de même des conséquences d'un déficit public trop élevé et d'une fiscalité trop gourmande sur la croissance économique du Québec.

Pierre Fortin et Francine Séguin appuient la logique de l'accompagnement obligatoire. Ils réservent un très bon accueil au projet gouvernemental, mais ils auraient souhaité que le nouveau régime d'aide sociale mette davantage de pression sur les assistés sociaux pour les obliger à s'impliquer activement dans leur processus d'intégration à l'emploi. Les prestataires qui ne se plient pas à cette obligation doivent être purement et simplement privés de toute aide financière selon eux. Les deux membres « dissidents » du comité externe sur la réforme de la sécurité du revenu jugent qu'il faut offrir diverses mesures de formation et qu'il faut mieux supporter les travailleurs à faible revenu afin de rendre les emplois peu rémunérés plus attrayants pour les prestataires de la sécurité du revenu. À la différence de la ministre Harel, les



deux experts ne favorisent pas une forme d'accompagnement très poussée : « Il nous semble évident que la majorité des prestataires n'ont pas besoin d'un parcours très lourd. Un plan articulé de recherche d'emploi suffit la plupart du temps » (Fortin et Séguin, 1997).

D'autres chercheurs adoptent des positions similaires. L'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) a demandé à des universitaires, dont Guy Lacroix, du Département de science économique de l'Université Laval, d'évaluer le livre vert (voir aussi Lacroix, 1997). Robert Baril, directeur de recherche à l'IRPP et professeur au Département de science économique de l'UQAM, publie un texte dans la *Presse* (19 février 1997) où il formule des recommandations en s'inspirant des principales conclusions de ces experts. Tout comme Fortin et Séguin, il estime que le gouvernement a eu raison de poursuivre dans la voie qu'il a empruntée en 1989 et qu'il ne doit procéder qu'à des ajustements pour corriger certaines lacunes du régime existant puisque le coup de barre qui s'imposait a été donné à cette époque. L'auteur appuie la mise en place de parcours individualisés, mais se demande si la ministre de l'Emploi et de la Solidarité saura trouver le niveau d'encadrement optimal :

Si l'idée de mettre en place un parcours individualisé est attrayante parce que nécessairement adaptée aux besoins des prestataires, [...] l'efficacité des mesures d'intégration en emploi dépend en grande partie du degré d'encadrement offert. Ainsi, si globalement on peut s'attendre à une diminution de la clientèle à la suite de l'introduction de mesures, des études américaines ont montré qu'un encadrement trop important peut entraîner des coûts supérieurs aux économies générées par l'insertion en emploi des prestataires. Le défi est d'arriver à trouver un juste équilibre qui permet d'identifier des prestataires pour qui les mesures d'insertion seront les plus bénéfiques (*La Presse*, 19 février 1997).

Baril propose enfin de réduire les prestations des jeunes de moins de 25 ans afin que l'aide versée soit au même niveau que l'aide financière octroyée aux étudiants. L'objectif d'une telle mesure serait de « transmettre les bons messages aux jeunes sur le plan des incitations financières »<sup>45</sup>.

En dépit du rôle clé qu'ils jouent dans le processus de réforme, les hauts fonctionnaires ne prennent pas part activement au débat public. Toutefois, des fonctionnaires du ministère de la Sécurité du revenu déposent en 1994 un rapport sur la lutte à la pauvreté dans lequel ils exposent leur vision de ce que devrait contenir un projet de réforme de la sécurité du revenu. Ils préconisent un accroissement significatif des « exigences relatives à l'effort de travail » afin de réduire la durée et la fréquence des périodes de dépendance aux programmes d'aide de dernier

<sup>45</sup> Dans une lettre ouverte publiée dans le magazine *Les Affaires* (15 février 1997), la présidente de l'IRPP, Monique Jérôme-Forget, défend sensiblement les mêmes positions.

recours (Lévesque *et al.*, 1994 : 143). Les informations obtenues lors des entrevues indiquent que différents fonctionnaires de ce ministère, qui ont eux-mêmes contribué à élaborer le principe d'un cheminement par étapes adapté aux besoins de chaque prestataire, favorisent un régime d'aide sociale dans lequel les obligations des assistés sociaux seraient renforcées et clarifiées, afin de leur envoyer un message sans équivoque :

[Ce qu'on voulait], c'est plus de clarté ou de simplicité dans les messages envoyés. Sur la notion du fameux contrat de réciprocité, il y a eu beaucoup d'assouplissements apportés par Mme Harel au point de rendre certains articles de la loi quasiment pas gérables. [...] Mme Harel voulait toujours dire qu'on donne des services, mais du côté de ce qu'on exige, les prestataires pouvaient avoir de bonnes raisons pour refuser. Ce à quoi ils sont obligés, c'est de venir [rencontrer un agent], mais ils ne sont pas obligés d'accepter ce qu'on propose... Bref, des énoncés où tu es toujours en porte-à-faux... Ç'a fait en sorte que le réseau a toujours eu des réticences à mettre en application des pénalités, même dans des cas où c'était assez évident que la personne ne se soumettait pas à l'obligation qui était écrite dans la loi, de peur de se faire taper sur les doigts avec des petits cas particuliers (R17)

Il y a un espèce de double message, qui est de dire : oui, il y a des sanctions, mais il y a beaucoup de façons d'échapper aux sanctions. Il y a beaucoup de flou (R18).

Les fonctionnaires rencontrés sont d'avis que des obligations plus strictes mettent davantage de pression sur les prestataires afin de les inciter à quitter l'aide sociale ou à s'engager sérieusement dans une démarche d'intégration, ce qui explique pourquoi l'ensemble des pays de l'OCDE ont opté pour cette stratégie :

Il y a très, très peu de pays qui n'ont pas ces notions d'obligations et de réciprocité, comme on les appelle, dans leurs programmes en matière de sécurité du revenu. Je dis « peu »... Je n'en connais pas ! Moi, je serais justement portée à dire que c'est universel. [...] Cette logique-là, beaucoup d'auteurs appellent ça du *workfare*. C'est une façon de venir étiqueter quelque chose qui ne te plaît pas quand tu as l'idéologie contraire, mais nous, quand on regarde ça en tant que fonctionnaires et qu'on amène ça plus sous l'angle de ce que les études paraissent avoir démontré, de ce qu'il est logique de faire si on veut atteindre des objectifs, c'est moins idéologique que ça en a l'air (R17).

Ces positions ne représentent peut-être pas celles de l'ensemble du personnel du ministère de la Sécurité du revenu. Toutefois, les fonctionnaires les plus impliqués dans le processus, ceux qui croisent le fer avec la ministre Harel (voir chapitre 4), adhèrent à cette vision.

Le gouvernement du Québec, par la voix de la ministre Louise Harel, prend le parti de l'accompagnement obligatoire, mais les élus du Parti québécois ne logent pas tous exactement à la même enseigne. Les négociations à l'interne, très souvent évoquées dans les médias, s'avèrent laborieuses et occasionnent même le report de la réforme. Au Conseil des ministres,

certaines collègues de Louise Harel réclament notamment des restrictions budgétaires plus importantes à l'aide sociale (voir chapitre 4). Plusieurs répondants rencontrés en entrevue font également état de ces divisions internes (R3, R9, R11, R25). Même si le « gouvernement » ne constitue évidemment pas une entité monolithique, il semble que les principaux décideurs politiques sont favorables à un renforcement des obligations. La ministre Harel croit qu'il faut recourir à une « juste dose » de coercition pour amener les exclus du marché du travail à participer à un processus de réinsertion, mais aurait voulu obtenir de ses collègues des fonds additionnels pour « adoucir » sa réforme et s'assurer que des parcours de qualité soient proposés aux prestataires.

Enfin, la réforme Harel suscite généralement des réactions positives de la part des commentateurs de la presse écrite, qui appuient le principe de l'accompagnement obligatoire tout en insistant pour que le gouvernement mette en place des ressources qui permettront l'implantation des parcours et s'assure que le personnel ait la formation nécessaire (voir Raymond Giroux, dans *Le Soleil* du 11 décembre 1996, Jean-Robert Sansfaçon dans le *Devoir* du 11 décembre 1996, Agnès Gruda dans la *Presse* du 11 décembre 1996, Paul Gaboury dans le *Droit* du 12 décembre 1996, Donald Charrette dans le *Soleil* du 20 décembre 1997).

### 5.2.3 L'accompagnement volontaire

Les tenants de l'accompagnement volontaire évaluent que les obstacles que doivent affronter les personnes en situation de pauvreté sont plus importants que le présument les acteurs qui supportent la logique des parcours obligatoires. Les individus qui sont exclus du marché du travail portent souvent les marques d'un vécu difficile qui ne peut pas être balayé du jour au lendemain. Outre la pénurie d'emplois, ils ont été confrontés à une bureaucratie contrôlante et à des programmes d'employabilité peu efficaces. Les échecs personnels qui ont ponctué leur existence les ont amenés à perdre confiance en leurs capacités et à développer une extrême méfiance à l'endroit des agents d'aide sociale et du gouvernement. On ne peut intervenir auprès d'eux en faisant abstraction de cette dimension du processus d'exclusion. Il ne s'agit pas de complaisance, mais de réalisme.

Puisque les assistés sociaux n'ont pas fait le choix de vivre des situations et des expériences qui ont miné leur confiance, la collectivité a le devoir de les épauler sans recourir à des mesures punitives qui seraient moralement injustes et inefficaces :

Un jeune qui se retrouve à l'aide sociale à 18 ans, à 19 ans, à 20 ans, il a un parcours précédent. Il n'est pas devenu impropre à la consommation dans la nuit comme une boîte de petits pois; il a une histoire derrière lui. On est capable d'identifier, très souvent, en troisième année du primaire les jeunes qui ont des difficultés potentielles qui les préparent à être des exclus dans la société. [...] Alors que, comme société, on n'est pas capable de leur donner le parcours individualisé auquel ils auraient droit pendant qu'ils sont soumis à la fréquentation scolaire obligatoire, on va leur donner le coup de bâton dans le derrière le jour où ils arrivent, à 18 ans, mal pris dans la vie. Je trouve ça indécent ! [...] Si un jeune, présentement, refuse un parcours individualisé, pourquoi ne pas plutôt penser à des mesures d'accompagnement, d'intervention, pour cerner les raisons véritables qui l'amènent à refuser, pour agir sur ces raisons plutôt que d'agir par la coercition ? (Lorraine Pagé, présidente de la CEQ<sup>46</sup>).

L'absence de volonté de collaborer avec les fonctionnaires ou de s'inscrire à un programme de formation prend parfois sa source dans des raisons plus profondes que la simple arrogance ou le manque de bonne volonté :

Avant d'avoir recours à la pénalité à l'endroit d'une personne, on devrait toujours avoir la précaution de bien évaluer sa situation et son histoire : ce que l'on perçoit comme de la mauvaise foi ou un refus de s'engager n'est bien souvent qu'une armure qu'elle s'est formée pour dissimuler une incapacité ou se protéger contre l'accumulation d'échecs et de promesses non tenues (ACJQ, 1997).

Les chercheurs qui réduisent les choix des jeunes à la grosseur du chèque de l'aide sociale font l'hypothèse que ceux-ci se trouvent à une intersection où ils choisissent entre poursuivre à l'école ou empocher un chèque d'aide sociale. Cette interprétation des motivations, qui n'est basée sur aucune étude, ne résiste pas à une analyse sérieuse. Les jeunes qui s'inscrivent à l'aide sociale ne font pas le choix de demeurer ou non à l'école. Ils ont peiné à l'école, ont subi l'école, ont quitté l'école, ont (en grand nombre) fait des petits boulots qu'ils ont perdu. Ils ont ensuite le choix entre le chèque ou rien. Plusieurs choisissent le chèque (Camil Bouchard, Vivian Labrie et Alain Noël, dans *La Presse*, 26 février 1997).

D'après les intervenants qui adhèrent à cette vision, la logique coercitive mise de l'avant par le gouvernement ne s'attaque pas aux causes profondes du phénomène de l'exclusion. On tente plutôt d'agir sur des comportements qui ne sont que des manifestations superficielles d'une problématique plus complexe :

[L]'approche économique-centriste n'est pas capable de voir que la pauvreté, c'est un ensemble de facteurs. S'il y a des gens qui sont dans la trappe de la pauvreté, de l'aide sociale, cette exclusion n'est pas qu'économique, elle peut être sociale, elle est reliée à un contexte historique, familial, etc. L'insertion [pour les défenseurs de cette approche], c'est comme si c'était une approche mécanique et fonctionnelle (R4).

<sup>46</sup> Voir le Journal des débats de la Commission des affaires sociales, 20 mai 1998.

L'accompagnement personnalisé que préconise la ministre Louise Harel suscite une large adhésion (voir par exemple CSN, CEQ, FTQ, 1997 ; COCDMO, 1997 ; ACJQ, 1997 ; OPTSQ, 1997 ; CPJ, 1997 ; CSF, 1997 ; PC, 1997). La notion de parcours individualisé suppose que la personne sera placée au centre du processus d'élaboration d'un plan d'insertion correspondant à ses intérêts et à ses capacités et qu'elle recevra du support tout au long de sa démarche. Cependant, user de la menace de sanctions financières pour contraindre des personnes à participer à ce processus s'inscrit en faux contre les fondements mêmes de la philosophie des parcours, dont les chances de succès reposent sur le respect de l'autonomie des participants :

Les personnes qui aident les jeunes sont même généralement d'avis que le volontariat est l'un des facteurs de réussite d'une démarche visant l'intégration. Leur expérience enseigne que quelqu'un qui n'est pas intimement prêt à s'engager dans des activités qui exigeront assiduité, détermination et patience, ne le sera pas plus si on l'oblige à le faire, d'autant plus si cela se fait sous la menace. [...] Un cheminement (ou un parcours comme le nomme le projet de réforme) participe à la formation de l'identité et passe par un mécanisme interne de compréhension du monde et d'adaptation à l'instabilité ambiante. [...] Un cheminement réussi rend le jeune plus polyvalent, plus compétent et le place en situation de pouvoir choisir. Tout ceci est difficilement conciliable avec des contraintes imposées de l'extérieur comme se propose de le faire le projet de réforme (CPJ, 1997 : 34).

En d'autres termes, l'intervention gouvernementale en matière d'insertion au marché du travail doit favoriser un certain *empowerment* des personnes plutôt que s'appuyer sur des contrôles excessifs qui poussent les assistés sociaux à se replier sur eux-mêmes et les empêchent d'établir une réelle relation de confiance avec les agents chargés de les accompagner. Pour permettre à une véritable culture de service et d'accompagnement de s'implanter au ministère de la Sécurité du revenu, il faut veiller à ce que ce personnel qui intervient auprès des participants ait la formation adéquate et démocratiser le système d'aide sociale en permettant, par exemple, aux utilisateurs des services d'emplois de participer à la gestion des centres locaux d'emplois.

Les partisans de l'accompagnement volontaire souscrivent à l'objectif de viser l'intégration en emploi d'un plus grand nombre possible d'assistés sociaux. Toutefois, plusieurs d'entre eux évaluent qu'en raison de la crise de l'emploi et des problématiques lourdes que vivent certains prestataires, il est irréaliste de proposer des mesures d'insertion dont l'unique finalité est l'emploi salarié (CSF, 1997 ; CPJ, 1997 ; CRRSSS, 1997 ; OPTSQ, 1997, ACJQ, 1997 ; CF, 1997, Bouchard et al., 1997). Le gouvernement devrait reconnaître « le fait que, pour un nombre limité mais significatif de personnes, l'insertion sociale représente un objectif en soi »

(ACJQ, 1997). De l'avis de ces intervenants, le livre vert déposé par la ministre Harel propose un cheminement essentiellement orienté vers le travail salarié et des activités d'intégration sociale considérées uniquement comme une étape préalable à l'entrée sur le marché du travail. Pourtant, affirment-ils, offrir des parcours visant à renforcer les habiletés personnelles et sociales des individus, à leur permettre de reprendre confiance en eux et de développer graduellement la motivation et la capacité de s'impliquer dans leur communauté constitue une avenue plus rentable à long terme que de forcer des personnes à s'engager vers une démarche d'intégration à l'emploi qui risque de déboucher sur un cul-de-sac, d'accentuer leur sentiment d'incapacité, de nourrir leur méfiance à l'endroit des mesures d'aide gouvernementales et de les inciter à s'isoler davantage.

Si le recours à des méthodes coercitives suscite beaucoup d'opposition, d'autres aspects du livre vert sont accueillis avec enthousiasme. La volonté ministérielle de miser sur le développement local et l'économie sociale est très bien reçue (FCEGEP, 1997 ; FCLSC, 1997 ; ACJQ, 1997 ; COCDMO, 1997 ; OPTSQ, 1997 ; CPJ, 1997 ; CSF, 1997 ; PC, 1997). Au yeux de l'ensemble des partisans de l'accompagnement volontaire, il s'agit d'orientations innovatrices qui favoriseront la mobilisation des intervenants locaux et le développement d'activités et de services qui permettront l'intégration des personnes assistées sociales. L'idée de procurer un soutien financier aux travailleurs à faible revenu équivalent à celui des assistés sociaux en matière d'aide au logement, d'allocations familiales et d'accès aux médicaments est aussi jugée très positivement. Ainsi, les assistés sociaux seront davantage incités à tenter leur chance sur le marché du travail parce qu'ils n'auront pas à renoncer à diverses formes d'assistance qui rendent l'aide sociale plus avantageuse qu'un emploi faiblement rémunéré. Plusieurs intervenants suggèrent d'aller plus loin dans cette voie en faisant sauter d'autres barrières à l'intégration qui enferment les prestataires dans une situation où le fait de décrocher un emploi n'améliore pas leur situation financière. Pour éliminer cette « trappe de la pauvreté », les trois auteurs du rapport majoritaire sur la réforme de la sécurité du revenu, Camil Bouchard, Vivian Labrie et Alain Noël, proposent que les prestations de la sécurité du revenu soient davantage intégrées à la fiscalité (Bouchard *et al.*, 1997). Ils indiquent que le versement de prestations ajustées aux revenus de travail (PART) ferait en sorte que les personnes en situation de pauvreté auraient toujours intérêt à aller chercher des revenus de travail supplémentaires, quel qu'en soit le montant. Sans formuler de propositions aussi concrètes, d'autres acteurs font des recommandations visant à réduire de taux de récupération sur les gains de travail de manière à

favoriser l'incitation au travail et l'intégration progressive en l'emploi (CSN, CEQ, FTQ, 1997; CPJ, 1997).

On constate que les acteurs qui prèchent en faveur de l'accompagnement volontaire élaborent pratiquement tous des recommandations qui se traduiraient par une hausse significative des fonds publics investis dans la lutte à la pauvreté, entre autres pour favoriser l'offre de parcours réellement « qualifiants ». Contrairement à certains tenants d'une approche plus coercitive, qui jugent que la généralisation de parcours d'insertion trop « lourds » coûterait cher et constituerait « un paternalisme déplacé » (voir le mémoire de Fortin et Séguin, 1997), les défenseurs d'une participation volontaire aux parcours préconisent un accompagnement plus soutenu. Ils sont d'avis que les mesures actives ne doivent pas viser simplement à diminuer à brève échéance le plus grand nombre de dossiers actifs à l'aide sociale. Les programmes d'insertion de courte durée sont certes peu coûteux, mais risquent également d'avoir peu d'impact. En raison des difficultés qu'elles ont connu dans le passé et des obstacles qu'elles rencontrent encore aujourd'hui, les personnes qui sont les plus éloignées du marché du travail ont besoin d'accompagnement et de formation sur une période pouvant être relativement longue.

Peu de partisans de l'accompagnement volontaire réclament clairement une augmentation des prestations d'aide sociale (une demande qu'ils jugent sans doute peu réaliste dans le contexte de l'époque), mais tous demandent le retrait de diverses « mesures appauvrissantes » introduites ou maintenues dans la réforme Harel : coupure pour partage de logement, saisie pour non-paiement de loyer, test d'actifs très sévère, test de contribution parentale, abolition de l'allocation de non-disponibilité pour les prestataires âgés entre 55 et 59 ans et pour les chefs de famille monoparentale ayant des enfants âgés entre 2 et 6 ans, coûts supplémentaires découlant de l'instauration d'un régime d'assurance-médicaments, réduction de l'aide financière accordée à certaines familles après l'entrée en vigueur de l'Allocation unifiée pour enfants, etc. Ces intervenants évaluent donc que l'État a la capacité de consentir des efforts additionnels pour combattre l'exclusion sociale.

En commission parlementaire, on s'aperçoit que les défenseurs de cette stratégie d'intervention sont très nombreux. Les deux porte-parole du Parti libéral qui ont tour à tour assumé la fonction de critique de l'Opposition officielle en matière d'aide sociale, Nicole Loiselle en 1997 et Russell Copeman en 1998, ne remettent pas fondamentalement en cause le projet

de réforme de la ministre. Toutefois, ils dénoncent l'une des dispositions les plus controversées de la réforme, soit l'obligation de s'inscrire à un parcours d'insertion sous peine de pénalités financières. Il n'est pas surprenant de voir un parti d'opposition se ranger du côté des opposants. La députée de Saint-Henri-Sainte-Anne et le député de Notre-Dame-de-Grâce sont cependant identifiés par les observateurs de la vie politique québécoise à l'aile « sociale » du Parti libéral (Michel David dans *Le Devoir*, 3 mai 2003 ; Denis Lessard dans *La Presse*, 18 octobre 2003) de sorte que leurs convictions personnelles ne sont pas nécessairement en contradiction avec le discours qu'ils tiennent lors des travaux de la Commission de affaires sociales.

Les intervenants du réseau de la santé et des services sociaux et du réseau de l'éducation (FCLSC, 1997; CRRSSS, 1997; CSBE, 1997; ACJQ, 1997; FCEGEP, 1997) réagissent avec un certain enthousiasme à plusieurs orientations de la réforme, mais s'objectent à l'idée d'imposer aux jeunes l'obligation de prendre part à des parcours d'insertion. Le Conseil de la santé et du bien-être, dont l'une des publications est citée dans le livre vert pour justifier le recours à des pénalités financières, profite de son passage en commission parlementaire pour nuancer l'interprétation que la ministre a faite de ses travaux. Adoptant un ton un peu plus critique, les organisations syndicales (CSN, 1998; FTQ, 1998; SFPQ, 1997) prennent position en faveur d'une participation volontaire aux parcours et demandent différentes bonifications au régime d'aide sociale. Tout en saluant la volonté gouvernementale de prendre appui sur le secteur de l'économie sociale et de miser sur un accompagnement personnalisé, les organismes communautaires impliqués dans la formation de la main-d'œuvre (COCDMO, 1997) manifestent une forte opposition à l'approche coercitive retenue dans le livre vert, tout comme les auteurs du rapport majoritaire sur la réforme de la sécurité du revenu (Bouchard *et al.*, 1997) et l'Ordre professionnel des travailleurs sociaux du Québec (OPTSQ, 1997). Le protecteur du citoyen (PC, 1997) et les organismes gouvernementaux ayant le mandat de veiller à la défense des droits des jeunes ou des femmes (CDPDJ, 1997; CSF, 1997; CPJ, 1997) sont également très critiques. Malgré des recommandations plus modérées que celles des groupes de défense des droits des assistés sociaux, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, notamment, présente une argumentation très proche de celle de ces groupes populaires en indiquant que la pauvreté est un obstacle à l'exercice des droits de la personne et en laissant entendre que le faible niveau des prestations d'aide sociale ne respecte pas le droit de tout individu à un revenu décent. Dans son mémoire de 1998, la CEQ adopte également un discours centré sur la notion de droits sociaux. De plus, la centrale affirme qu'il faut lancer un



débat sur les nouvelles formes de citoyenneté, un élément clé de la vision défendue par les acteurs représentant les groupes populaires.

Des universitaires qui participent au débat public en publiant des lettres ouvertes dans les journaux se posent également en partisans de la participation volontaire aux mesures. Par exemple, deux professeurs en service social, Jean Panet-Raymond, de l'Université de Montréal, et Éric Shragge, de l'Université McGill, dénoncent la logique du *workfare* qui imprègne selon eux le livre vert de la ministre Louise Harel. Études à l'appui, les deux chercheurs, qui sont membres du Conseil québécois de développement social (CQDS), affirment que les « mesures punitives d'employabilité » implantées depuis les années 1980 n'ont pas atteint leurs buts (*Le Soleil*, 27 mai 1996 ; *La Presse*, 29 janvier 1997).

#### 5.2.4 Le revenu garanti

Un grand nombre d'acteurs croient que la réforme de la sécurité du revenu doit d'abord et avant tout permettre d'assurer un revenu décent aux citoyens les plus démunis. À leur avis, la cause principale du problème de la pauvreté réside dans les défaillances de notre modèle de développement économique, qui s'avère incapable de créer des emplois décents en nombre suffisant et qui maintient les personnes exclues du marché du travail dans des conditions de vie inhumaines. Les pauvres n'ont évidemment pas de prise sur les mutations économiques qui génèrent l'exclusion et il serait injuste de leur en faire payer le prix. L'accroissement des inégalités sociales bénéficie aux citoyens plus aisés, qui devraient être appelés à contribuer davantage au bien-être des personnes qui sont victimes de cette nouvelle donne économique :

Comme le démontre le livre vert, ce n'est pas par choix, par gaieté de cœur, que des personnes et des familles sont « tombées sur le BS », comme le dit l'expression populaire. Elles y ont plutôt été poussées par la situation économique, la restructuration du marché du travail et l'ensemble des mutations sociales et familiales que nous avons connues au cours des dernières décennies. Il est donc du devoir de l'ensemble de la société d'assumer collectivement les coûts de la lutte à la pauvreté. Il s'agit là d'un élémentaire partage des risques dans une société où il n'y a plus assez d'emplois disponibles pour le tout le monde. [...] Mais cet effort collectif passe surtout par une plus grande redistribution de la richesse. Comme le disait la plate-forme que les groupes socio-économiques ont présentée au dernier Sommet, « la société québécoise est collectivement riche, bien plus en tous cas que de nombreux pays ; cette richesse continue de s'accroître mais elle est de plus en plus concentrée et mal redistribuée » (FRAPRU, 1997).

Les partisans du droit à un revenu décent réclament une réforme fiscale favorisant une plus grande répartition de la richesse sans redouter les conséquences d'une « fiscalité à finalité

sociale » sur la croissance économique. Ils sont généralement convaincus qu'en remettant les pendules à l'heure, c'est-à-dire en humanisant nos politiques de développement et en désavouant l'idéologie néolibérale, il est possible d'améliorer le sort des exclus.

Les intervenants qui jugent que l'amélioration des revenus des assistés sociaux doit être une priorité font valoir que la pauvreté est elle-même le premier obstacle à l'intégration sociale et qu'elle empêche la réalisation des droits individuels :

[L]es personnes les plus pauvres ne peuvent accéder à un [parcours d'insertion] et y demeurer si elles continuent à vivre dans l'insécurité permanente, sans perspective d'avenir pour elles et pour leurs enfants. L'endettement, les mauvaises conditions de logement, la santé précaire, l'absence d'une véritable formation de base, l'isolement social, la manque de considération sont autant de facteurs qui empêchent souvent les personnes de participer pleinement à ces projets, malgré leur motivation. Quand la misère apporte son lot d'humiliation et d'échecs quotidiens, quand on doit chercher en permanence de l'argent et de la nourriture, quand on ne trouve personne pour garder ses enfants ou être encouragé pour surmonter les difficultés de telle ou telle formation, on est parfois tenté d'abandonner et on va se retrouver encore pénalisé jusque dans la survie de sa famille. Dans ce cadre, il est clair que la réforme doit évoluer vers la reconnaissance d'un droit à un revenu minimum garanti sans aucune condition, qui permette de vivre dignement et de faire des projets d'avenir (ATDQM, 1997 : 9).

Plusieurs groupes demandent donc une hausse des prestations d'aide sociale (FFQ, 1997; FLHLMQ, 1997; PG, 1997; ROCAJQ, 1997; CIAFT, 1997, FACEF, 1997; CRCQ, 1997; SSVF, 1997). La plupart d'entre eux demandent que le montant des chèques d'aide sociale corresponde à la valeur des « besoins essentiels » reconnus par le gouvernement, ce qui signifie que la prestation de base passerait de 490 \$ à 667 \$. D'autres groupes évoquent l'idée de mettre en place un régime de « revenu garanti » ou de « revenu minimum garanti » sans toutefois préciser la nature du régime qu'ils souhaiteraient voir mis en place (ADTQM, 1997; FRAPRU, 1997; CPSPS, 1997; COFAQ, 1997; FCPASQ, 1997). On comprend qu'il s'agit essentiellement de garantir un revenu suffisant aux assistés sociaux sans distinction fondée sur l'âge ou l'aptitude au travail. En effet, ces acteurs sont en général profondément hostiles à toute catégorisation des prestataires. Ils réclament que le gouvernement élimine la distinction aptes/inaptes qui a été réintroduite dans les barèmes d'aide sociale à la fin des années 1980. Des militants des groupes qui font la promotion d'un revenu garanti (R7, R8, R9) ont indiqué en entrevue qu'ils ont formulé à la fin des années 1990 leurs propositions sans avoir réfléchi à la mécanique d'un tel régime et sans être conscients que plusieurs penseurs européens avaient entrepris un travail de réflexion à ce sujet. Ce serait bien davantage à la lumière de leur expérience du terrain qu'ils en seraient venus à défendre le principe d'un revenu garanti. Il

s'agissait pour eux de rappeler avec force que tout individu dans le besoin devrait avoir droit à l'aide sociale. À l'époque, seul le Front commun des personnes assistées sociales du Québec formule une proposition un peu plus concrète. Cet organisme suggère l'instauration d'un « revenu social garanti » auquel auraient droit tous les citoyens ayant des revenus inférieurs aux « seuils de pauvreté »<sup>47</sup> de Statistique Canada, sans égard à la cause ou à l'origine de la demande. Cette allocation, qui serait ajustée aux autres sources de revenu d'un individu, pourrait atteindre pour une personne seule un niveau maximal variant entre 10 538 \$ et 15 479 \$ selon son secteur de résidence.

Pour justifier l'augmentation de l'aide financière accordée aux assistés sociaux, les défenseurs d'un revenu garanti expliquent que l'emploi salarié n'est plus en mesure de remplir sa fonction d'intégration sociale, comme le prouvent à leur avis le fort taux de chômage qui frappe les pays industrialisés, la répartition de plus en plus inéquitable de la richesse collective et la marginalisation d'une frange croissante de la population. Puisqu'on ne peut refuser le droit à la dignité de centaines de milliers d'êtres humains en attendant une hypothétique reprise de l'emploi, il devient impératif de développer de nouveaux mécanismes d'intégration sociale (FFQ, 1997 ; FRAPRU, 1997 ; ATDQM, 1997 ; CRCQ, 1997 ; FACEF, 1997). La société doit reconnaître que les personnes assistées sociales contribuent au bien-être collectif de multiples façons même si leur apport n'est pas rémunéré :

Le travail salarié n'est plus en mesure de jouer son rôle d'intégration sociale. La nouvelle économie fabrique chaque jour de plus en plus d'exclu-e-s du marché du travail. Le travail salarié ne permet plus également à de nombreuses personnes d'avoir accès à la richesse collective alors que celle-ci continue d'augmenter à un rythme effréné. [...] Si le travail salarié ne peut plus jouer son rôle de reconnaissance sociale, il nous faut trouver une nouvelle référence. Nous croyons que la citoyenneté devrait devenir cette nouvelle référence. Vivre en société est une tâche exigeante qui demande la collaboration de toutes et de tous. Être citoyen et citoyenne, c'est se rendre responsable de sa propre vie, de celles des autres et de son environnement. Être citoyen et citoyenne, c'est apprendre à lire et à écrire afin d'être autonome, c'est prendre soin de ses enfants à la maison, c'est s'impliquer dans le fonctionnement d'un organisme communautaire, c'est faire mille et une autre chose. Nous croyons qu'une réforme de la sécurité du revenu, plutôt que d'être axée uniquement sur l'emploi, devrait favoriser le développement de la citoyenneté (FCPASQ, 1997 : 22-23).

Assurer un revenu adéquat aux personnes assistées sociales les placerait dans une situation où elles auraient une réelle possibilité de faire des choix et d'exercer leur autonomie. Une politique d'intégration fructueuse ne peut être envisagée sans une reconnaissance de ce que les groupes

<sup>47</sup> Contrairement au FCPASQ, l'agence fédérale s'est toujours refusée à utiliser l'expression « seuil de pauvreté », lui préférant celle de « seuil de faible revenu ».

populaires nomment l' « expertise des personnes assistées sociales », c'est-à-dire leur capacité de prendre les décisions les plus appropriées à leurs besoins et à leurs aspirations. La démocratisation du système d'aide sociale s'avère indispensable pour garantir l'autonomie des individus. La création de mécanismes d'appels et d'évaluation indépendants et la reconnaissance du rôle des groupes de défense des personnes assistées sociales sont envisagées comme des moyens d'atteindre cet objectif.

En général, les groupes qui revendiquent le droit à un revenu décent ne s'opposent pas aux mesures d'insertion et d'accompagnement que le gouvernement espère développer davantage en faisant appel aux intervenants locaux et aux intervenants du secteur de l'économie sociale. Le principe des parcours individualisés est même perçu assez positivement par certains organismes tels que la Fédération des femmes du Québec (FFQ, 1997), la Fédération des associations coopératives d'économie familiale (FACEF, 1997) ou ATD Quart Monde (ATDQM, 1997). Au cours des entrevues menées lors de la présente recherche, différents répondants ont cependant révélé l'existence d' « éléments anti-parcours » à l'intérieur de la Coalition nationale sur l'aide sociale. Même si aucun acteur ne s'affiche ouvertement contre les « mesures actives », la plupart des défenseurs d'un revenu garanti insistent pour dire que l'offre de programmes d'insertion ou de formation, même lorsqu'elle s'effectue dans le cadre d'un cheminement personnalisé, ne constitue pas une solution réaliste au problème fondamental que représente la pénurie chronique d'emplois. Les groupes qui composent la Coalition pour la survie des programmes sociaux sont particulièrement sceptiques :

[L]e livre vert fait le constat de l'inutilité des mesures d'employabilité que nous connaissons actuellement, qui n'ont rejoint que 15% des personnes à l'aide sociale et qui ont très rarement conduit à un emploi. Mais qu'à cela ne tienne, on propose de continuer dans la même veine, en rebaptisant le tout « un parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi ». [...] C'est ainsi que pour toutes les personnes considérées aptes au travail, on met l'accent sur le cheminement vers l'emploi. On peut encore se demander quels emplois [...]. (PG, 1997 : 12).

La volonté du gouvernement de favoriser le développement local et l'économie sociale soulèvent les mêmes doutes. Si certains acteurs invitent diplomatiquement le gouvernement à faire preuve de prudence (FCPASQ, 1997 : 13), d'autres manifestent une méfiance évidente :

Dans un contexte où l'on reconnaît que le manque d'emploi est causé par une importante restructuration du marché du travail et que ces tendances sont fondamentales à l'échelle mondiale, on met l'accent, assez curieusement, au niveau local. C'est donc autour des CLÉ, des « Conseils des partenaires » et des « Comités consultatifs des usagers » qui les accompagnent, que devront s'articuler des plans d'action au niveau local, pour appuyer l'entrepreneuriat économique et communautaire, et ce, alors que l'expérience des CDEC au

cours des dernières années n'a pas été des plus concluantes. [...] Quant à l'économie sociale, elle aura pour rôle de servir de déversoir au MSR (CSPS, 1997).

On voit là se dessiner un rôle très clair tant pour les organismes communautaires que pour l'économie sociale, que le Ministère entend bien mettre à son service. Les organismes communautaires sont ainsi appelés à jouer un rôle de gardiennage et de contrôle social face aux prestataires pour lesquels il n'y a guère de perspective d'emploi [...] (PG, 1997 : 12).

Quant aux dispositions de la réforme qui visent à soutenir les travailleurs à faible revenu en leur octroyant diverses formes d'assistance autrefois réservées aux prestataires de la sécurité du revenu, elles sont souvent critiquées parce qu'elles s'accompagnent d'une diminution des revenus des personnes inscrites à l'aide sociale (fin de la gratuité des médicaments pour les assistés sociaux, perte financière pour certaines familles résultant de la création de l'allocation unifiée pour enfants). Le principe n'est pas forcément remis en cause, mais on dénonce le fait que son application aggrave la situation financière de nombreux prestataires :

Il est quelque peu irritant d'entendre la ministre, encore une fois, parler d'équité. Ce dont il est question, c'est, un, d'une nouvelle coupure dans les maigres revenus des personnes à l'aide sociale et, deux, d'un « partage de la richesse » entre pauvres. En fait, du transfert d'un petit peu de richesse des très pauvres aux un peu moins pauvres. Belle équité (PG, 1997 : 16).

[L]'orientation générale du gouvernement du Parti québécois par rapport à la pauvreté était d'abord axée vers l'emploi : « Vous allez aller travailler à n'importe quelle condition, vous allez aller travailler ». [...] Il y a une série de mesures autour de l'aide sociale qui sont venues faciliter le passage de l'aide sociale vers l'emploi, mais en évitant de mettre quelque contrainte que ce soit sur le patronat pour que le monde soit payé comme du monde. On fait payer par tout le monde les suppléments au revenu qu'on ne demande pas aux entreprises de payer en salaire. C'était ça l'orientation générale. [...] C'est vrai qu'il y a des obstacles à l'emploi en termes de revenu que des programmes peuvent combler, mais en même temps, je ne pense pas que ça dispense les entreprises, les employeurs de payer leurs employés un salaire qui a du bon sens de telle façon que tu puisses payer pour tes affaires toi-même. Mettre l'ensemble de la fiscalité au service, finalement, des faibles salaires, je ne pense pas que c'est une bonne politique (R21).

Les groupes populaires sont favorables à des interventions qui permettent de soutenir les petits salariés, mais s'opposent à ce que ce soit les assistés sociaux qui en fassent les frais. Il vaudrait mieux, par exemple, hausser le salaire minimum pour permettre à ces travailleurs de sortir de la pauvreté (FCPASQ, 1997 ; FRAPRU, 1997).

Notons que l'introduction d'un revenu garanti recueille également des appuis dans les milieux académiques. Ainsi, François Blais, professeur de science politique à l'Université Laval,

propose à la ministre Louise Harel d'explorer la possibilité d'implanter un revenu de citoyenneté dans des lettres ouvertes qu'il publie dans les journaux (*Le Devoir*, 16 octobre 1997 ; *Le Soleil*, 25 mai 1998).

### 5.3 Les alliances entre les acteurs

Nous avons à l'instant montré la diversité des points de vue exprimés lors des débats qui jalonnent la préparation de la réforme de l'aide sociale. Quelle la nature des relations entre les acteurs qui défendent chacune de ces visions ? Est-il possible d'observer des formes de collaboration entre les acteurs qui nous permettraient de conclure à l'existence de coalition plaidante à l'intérieur du sous-système de l'aide sociale ? Notre analyse des alliances entre les acteurs montre qu'il peut y avoir confrontation des systèmes de croyances même lorsque les acteurs qui partagent les mêmes croyances ne développent pas des mécanismes de coordination tels qu'on puisse les considérer comme membres d'une coalition plaidante. On assiste à un conflit entre des acteurs qui souhaitent lutter contre la dépendance aux prestations d'aide sociale en contraignant les prestataires à prendre part à une démarche d'insertion en emploi et des acteurs qui privilégient la participation volontaire aux mesures d'intégration. Plusieurs acteurs et organisations opposées aux parcours obligatoires ont misé sur des actions concertées pour faire valoir leur position, ce qui n'a pas été le cas de leurs adversaires. Nous avons par ailleurs identifié une alliance entre des acteurs qui sont d'accord pour défendre certaines propositions tout en ayant des divergences majeures quant à leurs valeurs et à leurs croyances les plus fondamentales.

#### 5.3.1 Une coalition plaidante en faveur des parcours obligatoires ?

Les acteurs prônant un renforcement des obligations imposées aux assistés sociaux n'ont manifestement pas senti le besoin de former une vaste alliance en vue de faire valoir leur point de vue. Dans l'espace public, aucune coalition formelle n'a vu le jour pour réclamer des interventions orientées vers la lutte à la dépendance. Même si les partisans d'une telle approche sont nombreux, seul un nombre restreint de fonctionnaires (provenant notamment du ministère de la Sécurité du revenu et du Secrétariat du Comité des priorités) et de décideurs politiques collaborent étroitement pour élaborer et faire adopter leur vision. La coordination de ces acteurs est facilitée par l'existence de rapports hiérarchiques au sein de l'administration publique. Il ne s'agit donc pas d'une coordination tout à fait volontaire. Par ailleurs, les ressources de ces acteurs gouvernementaux sont très importantes. En plus d'occuper des

postes décisionnels clés (ressources statutaires), ils peuvent s'appuyer sur l'expertise de professionnels de recherche ayant une excellente connaissance du système québécois d'aide sociale et des réformes adoptées à l'étranger (ressources informationnelles). En outre, ils sont tout à fait conscients que leurs propositions suscitent l'adhésion d'une majorité de citoyens, du moins à en juger par les sondages. Pour faire valoir leur point de vue, ils ont misé sur ces avantages sans avoir à battre le rappel d'alliés potentiels et à coordonner l'action d'un important regroupement d'acteurs provenant d'horizons très variés.

Ces acteurs gouvernementaux ont tout de même développé certains contacts avec des acteurs de l'extérieur de l'appareil gouvernemental. Le ministère de la Sécurité du revenu a par exemple fait appel à des chercheurs universitaires pour conduire un programme de recherche sur la dynamique de participation à l'aide sociale sur lequel il s'appuie pour définir ses positions (R24, R26). Cette précision étant faite, il demeure que nous ne sommes pas en présence d'un réseau de coordination très étendu.

Pour comprendre les raisons pour lesquelles le réseau d'acteurs préconisant l'usage de sanctions pour favoriser l'incitation au travail ne présente pas un fort degré de coordination, il peut être utile de mettre en évidence deux caractéristiques du sous-système de l'aide sociale. La première caractéristique à souligner est que, dans ce sous-système, les groupes de pression les plus mobilisés sont pratiquement tous dans le même camp. L'analyse des mémoires déposés en commission parlementaire lors des consultations sur le livre vert et sur le projet de loi 186 nous permet de constater que très peu d'organisations se sont mobilisées pour réclamer la mise en place de mesures visant à accentuer la pression sur les prestataires de l'aide sociale pour les inciter à s'intégrer au marché du travail. En fait, la quasi-totalité des acteurs entendus rejette ce qu'on en est venu à appeler l'obligation de parcours. Les groupes populaires, les organismes communautaires et les syndicats s'unissent pour demander au gouvernement de renoncer à l'idée de sanctionner les prestataires qui refusent une offre de parcours d'insertion. Les intervenants du secteur de la santé et des services sociaux et les organismes-conseils du gouvernement joignent leur voix à celle de ces groupes de pression. Cette apparente unanimité contraste avec ce que l'on peut observer dans d'autres sous-systèmes. Par exemple, dans le secteur de l'environnement, qui est celui qui a principalement intéressé Sabatier et Jenkins-Smith à ce jour, un clivage entre des regroupements d'acteurs provenant de différentes organisations est visible lors des audiences publiques. L'affrontement entre les groupes écologistes et les associations représentant le monde des affaires est apparent. Le portrait de

la dynamique de production des politiques qui se dégage est celui d'une compétition entre coalitions plaidantes pour amener les élus à trancher en leur faveur. Le processus d'élaboration de la réforme Harel met plutôt en scène une coalition d'acteurs qui luttent non pas contre une autre coalition, mais contre le gouvernement lui-même.

Précisons que des associations patronales participent aux consultations publiques sur la réforme de l'aide sociale et figurent parmi les rares acteurs favorables aux parcours obligatoires. Si les patrons s'impliquent activement dans le dossier de la réorganisation des services publics d'emplois, ils se contentent d'exprimer une position de principe en ce qui concerne la réforme du régime de sécurité du revenu (R14). Les détracteurs des parcours obligatoires ne les perçoivent d'ailleurs pas comme des adversaires importants :

[Les acteurs patronaux] ont appuyé le gouvernement. Ils s'étaient à plusieurs reprises commis sur ça [...]. C'est sûr que le gouvernement ne devait pas haïr ça. Mais Louise Harel ne comptait pas tellement sur eux. Elle voulait plus convaincre les assistés sociaux, les organisations, etc. Elle ne pouvait pas plaider qu'elle avait l'appui du Conseil du patronat. Disons que ça n'aurait pas été tactiquement très habile (R3).

Effectivement, [les acteurs patronaux] se sont prononcés en faveur de la réforme. Eux, dans le fond, ils sont toujours en faveur d'une approche très dure. [...] Ils n'ont pas été très pro-actifs. Ils ont été plutôt *low profile*. Dans les moments où il y avait des consultations, ils faisaient valoir leurs positions, mais ils ont pas été très, très actifs. Ce n'est pas eux qui défendaient la réforme Harel (R9).

La ministre Harel ne considère pas davantage que le patronat compte parmi ses alliés. En fait, elle avait plutôt tendance à s'en méfier parce qu'il s'opposait aux orientations de sa politique de main-d'œuvre (R5, R11, R13).

Si aucun groupe de pression ne fait campagne en faveur d'actions plus énergiques pour contrer la dépendance à l'aide sociale, c'est sans doute parce que les personnes qui défendent ce point de vue évaluent qu'elles seront peu affectées par les décisions qui seront prises. La plupart des citoyens semblent favorables par principe à un renforcement des obligations des prestataires, mais il ne s'agit pas d'une question qui occupe une place importante dans leur quotidien. À l'inverse, pour les groupes qui défendent les personnes assistées sociales, l'enjeu est de taille. Ils perçoivent le projet gouvernemental comme une grave atteinte aux droits des assistés sociaux et estiment que ses conséquences seront dramatiques.

Une seconde caractéristique du sous-système de l'aide sociale mérite d'être mise en évidence. Dans certains sous-systèmes, il arrive que des ministères tissent des liens très étroits



avec leur clientèle ou avec certains groupes de pression (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 : 213-214). Il est difficile de conclure à l'existence d'une complicité très développée entre le ministère de la Sécurité du revenu et les groupes de défense des personnes assistées sociales. Même s'il existe de réelles possibilités de dialogue entre ces deux catégories d'acteurs, les fonctionnaires du MSR et les groupes populaires mettent de l'avant des visions divergentes des enjeux. Ils ne constituent certainement pas des alliés. De plus, les assistés sociaux ont une image plutôt négative de sorte que leurs représentants ont sans doute plus de difficulté que d'autres acteurs à s'imposer comme des partenaires du gouvernement. Ils font partie des groupes perçus comme faisant davantage partie du problème que de la solution. Or, comme l'expliquent Schneider et Ingram (1997), les groupes-cibles aux prises avec une « construction sociale » négative sont rarement invités à participer au processus d'élaboration des politiques. Puisqu'une alliance avec les groupes populaires est difficilement envisageable et qu'il n'existe pas à l'intérieur du sous-système d'autres groupes de pression qui adhèrent à sa vision et qui sont prêts à se mobiliser pour la défendre, le ministère de la Sécurité du revenu n'est donc pas naturellement enclin à adopter une stratégie de coalition.

Avant de clore cette section, il nous semble pertinent de rappeler que les acteurs gouvernementaux qui ont coordonné leur effort pour faire adopter la réforme étaient aussi en proie à certaines divisions. Tout comme les autres acteurs décisionnels, avec lesquels elle n'a eu d'autre choix que de « collaborer », responsabilité ministérielle oblige, la ministre Louise Harel croit en l'urgence d'envoyer un message clair aux assistés sociaux afin de leur faire savoir qu'ils doivent s'impliquer activement dans une démarche de réinsertion en emploi. Des divergences d'avis émergent cependant quant au degré de coercition souhaitable pour amener cette clientèle à changer d'attitude et de comportement. La ministre responsable des programmes de sécurité du revenu juge que les propositions défendues par le Comité des priorités sont trop drastiques. D'un point de vue extérieur, ces désaccords peuvent paraître mineurs, mais ils s'avèrent assez importants pour susciter une réelle lutte de pouvoir au sein de l'appareil gouvernemental. Lors de discussions privées avec des porte-parole du mouvement populaire, la ministre Harel fait état des difficultés qu'elle rencontre au Conseil des ministres (R3, R9, R21, R25). Il lui arrive également d'évoquer à demi-mot ces divergences sur la place publique. Pour avoir un plus grand pouvoir de négociation à l'interne, elle n'hésite pas à recommander aux groupes populaires d'accentuer leurs moyens de pression contre le gouvernement (R21). Même si elle espère que les manifestations orchestrées par la Coalition nationale sur l'aide sociale vont servir sa cause et lui permettre d'obtenir des adoucissements,

Louise Harel n'en demeure pas moins fermement déterminée à aller de l'avant avec l'introduction des parcours obligatoires, une disposition de la réforme qui soulève l'ire des groupes populaires. Un membre de la Coalition nationale sur l'aide sociale illustre parfaitement la position particulière de la ministre : « Louise Harel, c'était une adversaire, mais en même temps, à l'interne du PQ, c'était une alliée » (R9). Luttant avec les uns pour que des fonds supplémentaires soient versés à son ministère, manœuvrant avec les autres pour que les jeunes soient contraints de se mettre en mouvement, Louise Harel semble n'avoir en fait que des alliés circonstanciels.

En résumé, il existe à l'intérieur du sous-système de l'aide sociale une tendance formée d'acteurs qui sont d'avis que les programmes d'aide sociale doivent être conçus de manière à ce que davantage de pression soit exercée sur les bénéficiaires mais, à l'exception d'une poignée d'élus et de technocrates, ces acteurs n'agissent pas de façon très concertée. À notre avis, le réseau d'acteurs favorables à un renforcement des obligations ne présente pas toutes les caractéristiques d'une coalition plaidante puisque ses membres ne font pas preuve d'un degré « non négligeable » de coordination.

### **5.3.2 La Coalition nationale sur l'aide sociale et ses alliés : une solidarité sous tension**

Les organismes communautaires, groupes populaires, associations de défense des droits sociaux et syndicats qui composent le mouvement social québécois ont développé des complicités au fil des années. Devant la menace d'un désengagement important de l'État, les acteurs du mouvement social ont resserré leurs rangs, ce qui a conduit au milieu des années 1980 à la formation de Solidarité populaire Québec (SPQ), une vaste coalition aujourd'hui dissoute<sup>48</sup>. Les membres de SPQ débattent des grandes orientations d'un projet de société qui se veut une alternative au programme « néolibéral » des gouvernements provincial et fédéral. Lorsqu'un péril semble poindre à l'horizon, une coalition plus ponctuelle est taillée sur mesure. La réforme Harel constitue un tel danger.

---

<sup>48</sup> La Coalition SPQ a été dissoute en 2001, notamment en raison de l'émergence de différentes coalitions sectorielles. Toutefois, une alliance composée essentiellement des mêmes acteurs, le Réseau de vigilance, a vu le jour à l'automne 2003 en réaction au projet de « réingénierie » du secteur public mis en branle par le gouvernement Charest.

Initiée par le Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ), la Coalition nationale sur l'aide sociale réunit au départ une quarantaine de groupes qui ont élaboré une plate-forme de revendications fondée sur six principes (CNAS, 1997) :

- 1- Toute personne a droit à un revenu décent qui permet de vivre dans la dignité.
- 2- Toute personne a droit de participer à la société de façon pleine et entière que ce soit par l'emploi ou autrement.
- 3- L'État est responsable d'assurer une réelle distribution de la richesse et une véritable politique de création d'emplois de qualité.
- 4- Le régime de sécurité du revenu doit reposer sur les valeurs démocratiques reconnues dans notre société et dans cette perspective il doit notamment favoriser l'autonomie des personnes et combattre toute forme de discrimination.
- 5- L'aide financière doit être dissociée de l'aide à l'emploi. Toutes les mesures qui s'assimilent au « workfare » doivent être rejetées.
- 6- Le système de sécurité du revenu doit être démocratisé.

La Coalition est dotée d'une assemblée des membres, composée de délégués de l'ensemble des regroupements nationaux et des coalitions régionales qui ont choisi de faire alliance, et d'un comité de coordination, formé d'une dizaine d'organisations issues de différents milieux (groupes de défense des droits, organismes communautaires, syndicats, mouvement féministe, groupes de jeunes, groupes de défense des personnes handicapées). Jean-Yves Desgagnés, du Front commun des personnes assistées sociales, agit à titre de coordonnateur permanent. Lors d'événements importants, il est souvent accompagné de Françoise David, de la Fédération des femmes du Québec (FFQ), et de François Saillant, du Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU). Ces trois acteurs jouent un rôle-clé dans le fonctionnement de la Coalition nationale. Vivian Labrie, coordonnatrice d'une coalition régionale regroupant des organismes de la région de Québec, est également une figure importante de la CNAS. Chaque organisation membre doit verser une cotisation pour assurer le financement de la Coalition. Des demandes de subventions adressées aux grandes centrales syndicales, à quelques syndicats indépendants, à des fondations privées et au Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA) du gouvernement du Québec permettent de récolter des fonds additionnels.

Le FCPASQ a développé l'habitude de forger des alliances afin de favoriser une coordination et une mobilisation permettant l'obtention d'un meilleur rapport de forces (Desgagnés, 1998). Si le regroupement en coalition présente des avantages, il comporte

également plusieurs difficultés. Les négociations entourant la création de la Coalition nationale sur l'aide sociale sont laborieuses, comme l'indique cette militante de la région montréalaise : « Cet appareil qu'est la Coalition nationale vise à réunir tout ce qui existe de mouvements d'opposition, lesquels ont cependant le défaut d'avoir des visions différentes de ce qui constitue le problème » (Lacelle, 1999 : 29). Outre le contenu de la plate-forme de revendications, le partage des sièges au sein du comité de coordination fait également l'objet de litiges importants. Les tensions qui marquent les premiers jours d'existence de la Coalition ne s'estomperont pas avec le temps.

Les relations entre les syndicats et les groupes populaires méritent une attention particulière. Les syndicats figurent parmi les éléments plus modérés de la Coalition. Ils sont, par exemple, de fervents partisans des parcours d'insertion alors qu'il existe une frange de la Coalition qui s'y oppose. Par ailleurs, plusieurs acteurs issus des groupes populaires reprochent aux syndicats leur faible niveau de mobilisation. Leur engagement est perçu comme étant largement symbolique. Les syndicats vont en commission parlementaire et font du lobbying auprès des élus, mais sont peu présents dans les manifestations organisées par la Coalition. En revanche, ils apportent un soutien financier non négligeable :

Je pense que les syndicats ont été des alliés importants. Je pense qu'il faut le dire en partant. [...] En même temps, il y a un prix à payer. Le prix à payer, c'est que, dans les débats sur les orientations, ils ont des positions quand même différentes. Eux, par exemple, ils sont plus favorables à des parcours. Ils étaient d'accord sur des parcours volontaires. Pas des parcours obligatoires. Ça, pour eux autres, c'était l'aspect important. C'est sûr que, quand les syndicats sont membres d'une coalition plus populaire, communautaire, leur rôle dans le fond, c'est plus un rôle symbolique. Ça nous donne de la crédibilité. Et ça apporte quand même du financement. [...] Les syndicats, ils étaient capables de mettre de l'argent et d'en libérer quand on en avait besoin. Alors, c'est quand même pas n'importe quoi comme appui. Mais quand c'était le temps de la mobilisation, les syndicats étaient incapables de livrer la marchandise. Au niveau de leurs membres, on sentait qu'ils étaient peu présents. C'était plus les mouvements sociaux, le communautaire, les groupes de femmes, les régions qui se mobilisaient vraiment (R9).

Ça frottait avec les syndicats. Admettons qu'ils étaient plus sensibles quand il y a eu la réforme de l'assurance-emploi. Ils étaient plus actifs au sein des différentes coalitions qu'au moment où il était question d'aide sociale. C'est sûr que ce n'est pas la même implication. [...] On n'était pas en guerre. Nous autres, on pense qu'il aurait pu être intéressant sur certains dossiers [qu'ils s'impliquent davantage]. Il y aurait eu des gains qui auraient pu se réaliser (R8).

Eh bien parfois, [les syndicats] pouvaient nous aider un peu monétairement, si on leur demandait des choses. Mais l'aide sociale, ce n'était pas leur priorité. Ils n'étaient pas contre ce qu'on défendait, mais ce n'était pas leur priorité (R7).

Les centrales syndicales sont dans une situation délicate. Elles sont soucieuses de préserver les liens tissés au fil des années avec le mouvement populaire. De plus, certains de leurs syndicats régionaux sont très mobilisés et ont développé une collaboration étroite avec les groupes populaires de leur milieu. Toutefois, il ne s'agit certainement pas d'une bataille qui aurait soulevé les troupes :

[Les groupes populaires] n'ont jamais trouvé que les centrales étaient très militantes. On fait de la bonne représentation politique. Mais ils ont raison : c'est pas nous autres qui avons constitué la masse des manifestants. [...] C'est pas vrai, je parle à l'intérieur de nos instances, de nos présidences de fédération et de syndicat, qu'on mettait la pauvreté à l'ordre du jour du conseil fédéral. [Quand venait le temps de discuter de la question de la réforme de l'aide sociale], il y en a beaucoup qui allaient fumer. « Ben oui, ben oui, tu m'enverras la pétition, je vais la faire signer ». Mais ils ne seraient pas sortis ! Sauf des syndicats qui sont déjà très militants parce qu'ils sont en coalition régionale (R4).

[Notre centrale] a toujours été soucieuse d'être en convergence, en connivence, d'être liée au mouvement social [...]. Donc, oui, c'est des dossiers qui ont toujours été importants pour nous. [...] À l'interne, disons que c'est pas des dossiers qui vont supplanter des dossier du travail, assurance-chômage, santé et sécurité... Non. Ça occupe une bonne place, mais je dirais que, dans l'ordre de priorité, ça supprime pas les autres. [...] Au niveau des régions, oui, c'est des dossiers importants parce que les gens sont très liés au mouvement chômage, aux assistés sociaux, etc. (R3).

Il faut rappeler que, d'après les sondages commandés par le gouvernement, plus de 80% des Québécois approuvent le principe des parcours obligatoires. Selon toute vraisemblance, la majorité des syndiqués appuient cette disposition de la réforme, ce qui ne peut qu'inciter leurs dirigeants à la prudence.

En outre, syndicats et groupes populaires sont potentiellement en compétition pour les fonds publics<sup>49</sup>. Les décideurs politiques sont bien conscients de cette divergence d'intérêts et ne manquent pas de l'exploiter. Lors du passage de la présidente de la CEQ en commission parlementaire, la ministre Louise Harel indique que les propositions de la Centrale en matière d'aide sociale se chiffrent à plusieurs centaines de millions et laisse entendre que le gouvernement pourrait difficilement consentir des augmentations de salaire à ses employés s'il acceptait d'investir une telle somme dans le régime de sécurité du revenu<sup>50</sup>. Lors d'une rencontre avec le Carrefour de savoirs sur les finances publiques, le ministre Bernard Landry explique à Vivian Labrie que les syndicats peuvent difficilement prétendre être les alliés des

<sup>49</sup> Pour décrire cette situation, les auteurs de l'ACF utilisent le concept d' « interdépendance compétitive » (Zafonte et Sabatier, 1998 ; Sabatier et Jenkins-Smith, 1999).

<sup>50</sup> Voir l'échange entre la ministre Harel et la présidente de la CEQ, Lorraine Pagé, dans le Journal des débats de la Commission des affaires sociales, 20 mai 1998.

pauvres parce qu'ils formulent des demandes salariales si exorbitantes qu'il serait impossible de consacrer plus d'argent à la lutte à la pauvreté (CSFP, 1999 : 9).

Selon un militant d'un groupe de défense des assistés sociaux, les membres de la Coalition misent sur une attitude très simple pour éviter que cette divergence d'intérêts devienne une menace à leur cohésion interne :

Des fois, on sent chez les syndicats une forme de corporatisme. Mais, dans la Coalition, ça n'a jamais été nommé comme tel, ces choses-là. On évite ça parce qu'on veut l'unité. Au nom de l'unité dans une conjoncture X, on fait abstraction... On voit des choses, on voit des contradictions, mais on ne les soulève pas parce que c'est peut-être pas le lieu pour les soulever (R9).

Afin de préserver l'unité, certaines questions litigieuses sont tout simplement passées sous silence.

Il semble que les tensions soient encore plus vives entre les groupes populaires eux-mêmes. Les conflits à l'intérieur du mouvement populaire éclatent notamment lorsqu'il est question de stratégie. Au départ, les membres de la Coalition s'étaient entendus sur une liste de principes à défendre sans avoir réfléchi à un plan d'action qui allait les guider pendant leur lutte (FFQ, 1998; Desgagnés, 1998; Lacelle, 1999). Les négociations qui se déroulent en cours de route concernant l'identification de revendications prioritaires et les moyens d'action à prendre sont source de déchirements. Même si les membres de la Coalition nationale adhèrent globalement à la même idéologie, il existe entre eux des différences de degré dans leur opposition qui suscitent des conflits très intenses. La faction plus radicale de la Coalition refuse de négocier avec le gouvernement et de laisser de côté les principes contenus dans la plate-forme pour cibler des gains atteignables à plus court terme :

La tendance plus radicale, pour elle, la plate-forme, c'était un absolu. Il ne fallait pas déroger de cette plate-forme, peu importe ce que faisait l'adversaire. [...] On n'a pas été capables de s'ajuster aux *moves* qui étaient faits par le gouvernement. [On n'était pas] capables de dire : ce que le gouvernement vient de faire, c'est un pas dans la bonne direction. Dans la Coalition, pour certains, dire ça, c'était quasiment une trahison. [...] On est toujours resté avec une position très dure et critique. Pas de possibilité d'interagir avec le gouvernement et de faire de la stratégie (R9).

Nous autres, notre but, c'était d'essayer de gagner des choses immédiates pour les personnes ou d'éviter des reculs immédiats pour les personnes. Tout en portant les grands messages à long terme. Tandis qu'il y a des gens, dans la Coalition qui, pour toutes sortes de raisons, se voyaient plus, tout simplement, dans un rôle d'opposition. Ce n'était même pas pour faire des gains à long terme, je pense. C'était vraiment plus un rôle d'opposition : on dit « non », on ne veut rien savoir... [...] Les OPDS étaient un peu dans cette situation-là. Des groupes de jeunes aussi. C'était tellement théorique par bouts [...]. Ils n'ont

jamais été capables de livrer la marchandise [en termes d'actions stratégiques et de mobilisation]. Mais sur le plan théorique, c'était ceux qui étaient le plus en opposition [...]. Et nous autres, on pensait que, comme tu veux faire des gains, il faut absolument que tu aies une stratégie à un moment donné (R25).

Les acteurs formulant des revendications jugées trop modérées sont parfois taxés de « réformisme » et apparaissent suspects :

[C]ette idée d'une clause d'appauvrissement zéro, puis ce slogan « Appauvrissement zéro », ça a été vu par certains comme une revendication bien trop réformiste. Ça serait bien mieux si on avait le slogan « Pauvreté zéro ». [...] On est à l'automne 1996. [Depuis] à tout le moins 1993, il se passait difficilement trois mois sans que nous tombe une nouvelle coupure. [Demander] d'arrêter d'appauvrir le monde, je trouvais que c'était un pas dans la bonne direction. Et puis si on n'est pas capables de gagner ça, on ne sera pas capables non plus de gagner de sortir tout le monde de la pauvreté. Soyons clairs. Ça fait que, pour moi, c'est un faux débat. Mais comme on aime ça se chicaner, on se trouve des raisons (R21).

Tu es toujours dans des débats un peu ésotériques [...]. La question de l'« appauvrissement zéro », ça c'était un débat, à mon avis, d'une inutilité totale. [...] [Selon certains], il ne faut plus parler d'appauvrissement zéro, il faut parler de pauvreté zéro. Je veux bien... Mais l'appauvrissement zéro, on ne l'a pas gagné. Il continue à y avoir des coupures à l'aide sociale. Est-ce qu'on peut au moins porter les deux messages ? Ça été tout un débat (R25).

L'épisode du moratoire illustre cette dynamique interne. Dans son mémoire déposé pendant les consultations sur le projet de loi 186, le FCPASQ présente ce qu'il appelle une « contre-proposition » qui vise à amener le gouvernement à assouplir sa position. Il suggère que l'application des pénalités soit suspendue pendant quatre ans, période au terme de laquelle une évaluation indépendante sera effectuée afin de déterminer si une participation volontaire aux parcours individualisés donne des résultats satisfaisants. Le principe du moratoire est notamment soutenu par la CSN et la FFQ. La Coalition nationale ne se prononce pas officiellement sur cette question. En fait, ses membres n'adhèrent pas tous à la manœuvre stratégique lancée par le FCPASQ. En juin 1998, lorsque le gouvernement annonce un deuxième report de l'entrée en vigueur des pénalités financières et que Jean-Yves Desgagnés, qui assume la double fonction de coordonnateur de la Coalition nationale et de coordonnateur du Front commun des personnes assistées sociales, se réjouit de cette nouvelle, il est vivement dénoncé par certains membres de la Coalition. Une porte-parole de l'Organisation populaire

des droits sociaux (OPDS)<sup>51</sup> l'accuse publiquement de mal défendre les droits des personnes assistées sociales (*Le Devoir*, 19 juin 1998).

Dans son énumération des tensions qui ont menacé l'unité de la Coalition nationale sur l'aide sociale, ce militant évoque des conflits de personnalité en parallèle aux divergences stratégiques et idéologiques :

En gros, la Coalition nationale... Je vais donner mon analyse de la chose. Au Québec, quand on essaie de faire quelque chose d'unitaire, on se heurte à un problème, soit les différences entre les « gauches » et leur peu d'indulgence les unes par rapport aux autres. Ça fait que tu te ramasses avec des gens qui sont obligés de travailler ensemble à cause d'un péril, comme la loi sur l'aide sociale qui s'en venait. Ce n'est pas un travail facile. [...] À la Coalition nationale, il y avait des rivalités, des guerres de personnalité. Tout ce que les relations humaines produisent était présent. Avec des leaderships affirmés, d'autres moins. Les uns qui ont peur que les autres soient réformistes alors que les autres sont pragmatiques. Il y avait tout ça qui cohabitait. Et puis certainement la question des leaderships aussi. Qui sont les figures qui vont représenter ce mouvement-là? Est-ce qu'elles ont l'adhésion de tout le monde? [...] Les individus... Une année, tu as des individus qui représentent un groupe, c'est facile de travailler avec eux ; l'année d'après, c'en est d'autres, et puis la foire « pogne ». Tout ça était là (R10).

Le climat qui règne à l'intérieur de la CNAS permet d'expliquer pourquoi « la méfiance, la suspicion et les procès d'intention ont fleuri tout au long de la bataille » (FFQ, 1998).

La Coalition nationale entretient des relations avec la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre (COCDMO). Certains membres de la CNAS, dont la Fédération des femmes, l'Institut canadien d'éducation aux adultes (ICEA) et, pendant un certain temps, le Front commun des personnes assistées sociales, sont aussi membres de la COCDMO. Toutefois, la COCDMO, présidée par Nancy Neamtan, n'a pas joint officiellement les rangs de la Coalition nationale sur l'aide sociale. Les groupes d'insertion et les groupes de défense des droits sociaux n'ont pas les mêmes priorités. Même si elle demande la fin des mesures « appauvrissantes », la COCDMO ne fait pas de la hausse des prestations d'aide sociale son principal cheval de bataille, se montrant davantage préoccupée par la reconnaissance du rôle des organismes communautaires dans le domaine de la formation et de la préparation à l'emploi. À l'inverse, la Coalition nationale sur l'aide sociale ne met pas l'accent dans ses revendications sur la nécessité d'améliorer l'offre de mesures d'insertion. C'est davantage le droit à un revenu décent permettant à tout individu de satisfaire ses besoins essentiels qui figure en tête de liste.

<sup>51</sup> L'OPDS fait alors partie de la Coalition pour la survie des programmes sociaux, une coalition régionale qui est elle-même membre de la Coalition nationale sur l'aide sociale.



De plus, les groupes d'insertion sont davantage prêts à jouer la carte du partenariat avec le gouvernement, une stratégie qui n'est pas au goût de plusieurs membres des groupes populaires :

[D'après plusieurs groupes de défense des assistés sociaux], le milieu communautaire ne doit pas s'asseoir à la table. On ne peut pas être partenaires. Notre rôle, c'est de contester. Point à la ligne. [...] Il y avait comme un peu de tensions [avec le FCPASQ], mais on a toujours maintenu des liens. [...] Nous [les membres de la COCDMO], on se battait pour être reconnus comme des partenaires et, eux, ils étaient contre le partenariat. On se consultait sur différentes choses et on se parlait sur différentes choses, mais on n'avait pas la même approche[...]. Dans le fond, [les divergences] c'est dans la vision. Comment faire avancer les choses? Est-ce que tu restes autour de la table de négociation ou non? [...] Il y a des moments où il faut être dans la rue et il y a des moments où il faut être autour de la table. [...] Il y a des espaces de négociation et il y a des espaces de protestation et de création d'un rapport de forces. C'est deux instruments que le mouvement syndical et que tous les mouvements sociaux ont toujours utilisés. À un moment donné, il faut négocier. Quand c'est trop idéologique, tu veux juste défendre une idée, mais tu ne veux pas qu'il y ait de conséquence pratique [...]. On ne peut pas dire que c'était des grandes hostilités, mais c'était des débats qu'on avait dans le monde communautaire (R11).

Selon des intervenants impliqués dans les groupes de défense des droits sociaux, les groupes communautaires qui se disent partenaires du gouvernement risquent de perdre l'indépendance nécessaire pour porter un jugement critique et dénoncer les politiques gouvernementales :

Ils [les leaders de la COCDMO] nous ont appuyés, ils ont présenté un mémoire et tout ça, mais on ne peut pas dire qu'ils se sont mobilisés énormément. Le problème avec cette coalition, c'est que les groupes qui en sont membres sont pour beaucoup des groupes qui font de l'insertion, qui sont reconnus comme des ressources externes par Emploi-Québec. Alors, ils sont financés à 100% par Emploi-Québec. Ça leur fait perdre un côté critique. Ils n'osent pas trop... En coulisse, ils vont avoir des positions très critiques, mais ils ne se mouilleront pas publiquement. Ils vont plus faire du lobby. Dans le cadre de cette bataille-là, ils n'étaient pas membres effectivement de la Coalition nationale sur l'aide sociale. [...] Nous, on avait espoir qu'il y ait un rapprochement, mais on n'a pas réussi à cause de cette dynamique (R9).

D'autres acteurs sont encore plus sévères à l'endroit des organismes oeuvrant dans l'insertion, estimant qu'ils servent la cause du gouvernement plutôt que des personnes assistées sociales :

Dans le fond, c'est un marché de l'emploi qui n'a pas la possibilité de répondre aux personnes et, sous prétexte de formation (« on va te donner de bonnes habitudes de travail, on va t'outiller... »), tu vas aller travailler en échange de ton chèque. C'est ça, la réalité. Les organismes d'insertion sont exactement le bras du gouvernement. C'est eux qui, sur le terrain, mettent le monde au travail. C'est sûr qu'il y a des tensions. On se positionne, nous, en termes de droits, avec la prétention d'avoir une autonomie et une distance par rapport à ce que le gouvernement propose, ce qui n'est pas nécessairement le cas quand ce qui te permet de survivre, c'est le *cash* que tu as justement pour mettre le monde en mouvement (R8).

Ce répondant du milieu syndical a été témoin de ces débats :

Tout le débat sur l'économie sociale... Une partie des mesures d'employabilité que Madame [Harel] voulait mettre en place, c'étaient des mesures actives qui étaient transférées aux organismes communautaires, aux services externes de main-d'œuvre, aux services qui faisaient déjà de l'insertion en emploi. Alors c'est évident que la question, c'était : « Allons-nous devenir les organismes qui vont appliquer la politique du gouvernement? ». Et puis il y a des organismes qui disaient : « Eh bien, c'est notre financement qui est en jeu. Et peut-être que nous, en travaillant, on pourrait peut-être amadouer... ». Il y a ça et il y a le gros débat à savoir est-ce que nous soutenons le gouvernement pour qu'il aide à développer le secteur de l'économie sociale parce que c'est un secteur en plein développement et on pourra donc trouver des emplois. C'était à l'époque de la mise sur pied du fonds de lutte à la pauvreté, des emplois financés. « Est-ce qu'on est condamnés, comme mouvement populaire et communautaire, comme entreprise d'insertion, donc comme société civile, à nous contenter de créer des emplois qui sont toujours soumis aux aléas des subventions, mais qui doivent aussi dépendre des orientations ministérielles ? ». Oui, ça faisait des chicanes, dont nous, on ne s'est pas mêlés parce qu'on était mal placés (R4).

Rappelons que ces tensions à l'intérieur du mouvement communautaire et populaire se sont déjà manifestées lors des sommets socio-économiques de 1996. Les groupes populaires ont choisi de claquer la porte de la conférence alors que les organismes communautaires du secteur de l'économie sociale ont accepté la logique du partenariat et ont participé à cet exercice de concertation jusqu'à la fin, estimant pouvoir y gagner davantage qu'en pratiquant la politique de la chaise vide (voir chapitre précédent). Malgré ces divergences de vue, les deux coalitions, la CNAS et la COCDMO, n'ont jamais rompu le dialogue. Leur collaboration n'est pas nécessairement très étroite, mais ces acteurs demeurent des alliés.

La Coalition nationale et les organisations qui en sont membres entretiennent également des relations informelles avec plusieurs organismes gouvernementaux, dont le Conseil du statut de la femme, la Commission des droits de la personne et de la jeunesse, le Bureau du Protecteur du citoyen, le Conseil de la santé et du bien-être et le Conseil permanent de la jeunesse. Au fil des années, d'importantes complicités se sont parfois développées entre les militants des mouvements sociaux et le personnel à l'emploi des organismes conseils du gouvernement :

On travaille étroitement avec [les professionnels des organismes-conseils]. On s'échange. Moi, [pendant la bataille contre la réforme Harel], mes *drafts* de mémoire, je les envoyais à [une professionnelle d'un de ces conseils], qui me retournait les siennes. Des collaborations très étroites. Ces gens-là ne font pas partie de coalitions. Ils ne peuvent pas être là parce que ce sont des organismes-conseils du gouvernement. Mais entre nous, les professionnels, des complicités se sont développées même si le gouvernement n'aime peut-être pas ça et si ce n'est pas institutionnel (R4).

C'est sûr qu'on avait pas de lieu formel de rencontre [avec les organismes-conseils], mais effectivement, on avait des contacts, on se parlait. On s'échangeait aussi nos analyses. C'était plus informel. [...] Échange de mémoires. Parfois, des rencontres. Échanges téléphoniques. Parfois, des interpellations. Il se passait telle chose dans la conjoncture. Tu lâches un coup de fil et tu dis : il me semble que ce serait intéressant que vous réagissiez. C'était vraiment informel. [...] Ç'a été effectivement des alliés importants dans ces batailles-là. Il y avait aussi dans chacun de ces organismes-là des personnes avec lesquelles on avait développé des liens dans les batailles antérieures (R9).

Avec le Conseil du statut de la femme, notre propre comité a souvent eu des discussions. [...] Disons que c'est habituellement un échange de positions. Ce n'est pas en vue d'une stratégie de coalition (R3).

La collaboration entre les organismes-conseils et les organisation membres de la CNAS revêt principalement la forme d'échanges d'informations, mais des formes de coordination plus étroites peuvent également être observée.

La CNAS est en contact avec quelques chercheurs du milieu universitaire québécois. Un des militants siégeant à l'exécutif de la CNAS est chargé de demander à différentes personnalités, dont des chercheurs, d'écrire des lettres ouvertes dans les journaux pour dénoncer les parcours obligatoires (R25). Le coordonnateur de la CNAS signe un texte dans la *Presse* en avril 1998 avec un professeur de l'UQAM pour défendre le principe du droit à un revenu décent (Georges Campeau et Jean-Yves Desgagnés, 24 avril 1998). Certaines organisations membres de la CNAS ont aussi développé des liens avec le monde universitaire. C'est le cas du Front commun des personnes assistées sociales, qui a collaboré à la production d'une étude sur les barrières à l'insertion avec une équipe de chercheurs de l'Université de Montréal (McAll *et al.*, 1996). Cette recherche a orienté la plate-forme de revendications de l'organisme (FCPASQ, 1997). Lors de son passage à la Commission des affaires sociales, le Front commun est accompagné d'un chercheur de la Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM.

Enfin, les membres de la CNAS ont identifié un certain nombre de sympathisants au sein de la députation péquiste et dans les rangs des militants aux conseils nationaux du Parti québécois, un parti traditionnellement proches des mouvements sociaux. En novembre 1997, ils manœuvrent pour faire adopter à un conseil national du PQ une résolution qui aurait engagé le gouvernement à renoncer à l'usage de pénalités financières pour contraindre les jeunes à s'inscrire dans un parcours (R9, R25). Lucien Bouchard et Louise Harel doivent mettre tout leur poids dans la balance pour que cette proposition soit battue (*La Presse*, 1<sup>er</sup> décembre 1997).

Les membres Coalition nationale sur l'aide sociale et leurs alliés informels forment sans nul doute une « coalition plaidante ». Il s'agit d'un assez vaste réseau d'acteurs provenant de milieux variés (groupes populaires, syndicats, organismes communautaires, organismes gouvernementaux, experts, politiciens) qui ont développé des liens plus ou moins étroits et qui partagent certaines croyances. Notons que les acteurs qui composent cette coalition plaidante ne défendent pas tous exactement les mêmes positions. Tous s'opposent à l'instauration des parcours obligatoires, mais on trouve en effet dans les rangs de cette coalition des acteurs que l'on peut associer à la tendance « revenu garanti » et à la tendance « accompagnement volontaire » (voir section 5.1.2). Il faut souligner également que certains membres de cette coalition ont développé des mécanismes de collaboration très formels, au point de s'identifier eux-mêmes à une coalition (la CNAS), alors que d'autres n'ont que des contacts informels.

### **5.3.3 Le front commun des partenaires : une alliance contre-nature ?**

En 1997, les membres du Conseil d'administration de la Société québécoise de la développement de la main-d'œuvre (SQDM) craignent d'être évincés de la gestion des mesures actives. À l'époque, la ministre Harel songe à rapatrier l'administration de tous les programmes de formation professionnelle au sein du ministère de la Sécurité du revenu. Redoutant que la politique québécoise de formation de la main-d'œuvre soit subordonnée aux objectifs du ministère de la Sécurité du revenu, c'est-à-dire l'intégration du plus grand nombre d'assistés sociaux au marché du travail, les représentants des associations patronales, des syndicats et des établissements d'enseignement conjuguent leurs efforts pour empêcher l'abolition de la SQDM. Ces acteurs veulent conserver leur droit de regard sur les programmes de main-d'œuvre afin de s'assurer qu'ils s'inscrivent dans une stratégie de développement du marché du travail et qu'ils répondent aux besoins des entreprises, des travailleurs et des chômeurs de courte durée. Les organismes communautaires oeuvrant auprès des clientèles plus défavorisées se joignent également au front commun des défenseurs de la SQDM. La Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre (COCDMO), représentée au conseil d'administration de la Société par Nancy Neamtan, conteste le caractère technocratique du projet soumis par la ministre Harel et juge que la culture de contrôle qui règne au ministère de la Sécurité du revenu risque de dénaturer les services publics d'emploi (R11, R16, R19). Même s'ils sont relativement peu nombreux, les acteurs siégeant au conseil d'administration de l'agence partenariale parlent au nom de centaines de milliers de Québécois.

Ils sont appuyés dans leur lutte par certains fonctionnaires de la SQDM, dont la présidente de la Société, Diane Bellemare.

Le conseil d'administration de la SQDM est doté d'un comité exécutif, composé des représentants du Conseil du patronat (CPQ), de l'Association des manufacturiers et des exportateurs du Québec (AMEQ), de la Centrale des syndicats nationaux (CSN), de la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ), de la Fédération des cégeps et de la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre (COCDMO). Cependant, dans les faits, la CSN, la FTQ et le CPQ sont les joueurs les plus importants.

Plusieurs répondants ont souligné en entrevue l'unanimité des partenaires du marché du travail dans ce dossier (R14, R11, R16, R19). Pourtant, ces acteurs ne défendent pas tous les mêmes croyances. Lorsqu'on examine la structure de leurs systèmes de croyances (voir tableau 12), on note des différences majeures en ce qui concerne par exemple les causes de la pauvreté, les responsabilités respectives de l'individu et de la société, la capacité de la société à résoudre le problème de la pauvreté ou l'efficacité de l'interventionnisme étatique. Leur alliance ne s'appuie donc pas sur des valeurs fondamentales et une théorie d'intervention communes. Les membres du conseil d'administration de la SQDM se portent à la défense d'une structure administrative partenariale. Même si leurs motifs peuvent varier d'un acteur à l'autre, ils s'entendent sur le fait que les partenaires du marché du travail doivent être associés à la gestion des programmes de main-d'œuvre. Or, d'après Sabatier et Jenkins-Smith, le noyau du système de croyances des acteurs (valeurs fondamentales et théorie d'intervention) constitue le « ciment » qui unit les coalitions plaidantes. Les partenaires du marché du travail ne forment donc pas une coalition plaidante.

Les deux chercheurs rejettent l'idée que des « coalitions de commodité » (*coalitions of convenience*), fondées sur des considérations purement stratégiques plutôt que sur des croyances communes, puissent dominer le processus de production des politiques publiques (Sabatier, 1993 : 27). De toute évidence, le front commun des partenaires s'apparente à ce type de coalition. Cette alliance se révélera relativement durable. Plusieurs années plus tard, à l'automne 2003, on observe que les partenaires du marché du travail unissent toujours leurs voix pour réclamer davantage d'autonomie. Ils demandent alors au gouvernement libéral nouvellement élu d'accorder à Emploi-Québec le statut d'une agence indépendante (*La Presse*, 22 octobre 2003).

Il est possible, comme l'indiquent Sabatier et Jenkins-Smith, que les coalitions formées d'acteurs ne partageant pas un même ensemble de croyances soient rares. Ce phénomène mérite néanmoins d'être étudié. Pour expliquer l'alliance conclue entre les partenaires, il faut faire appel à des facteurs qui n'étaient pas pris en compte dans les versions initiales de la théorie des coalitions plaidantes, mais qui ont été ajoutés en 1999 grâce à la contribution de chercheurs qui ont étudié le « problème de l'action collective » à la lumière d'autres perspectives théoriques (voir chapitre 2). Premièrement, les membres du conseil d'administration de la SQDM ont beaucoup à perdre avec le projet de réorganisation administrative mis de l'avant par la ministre Louise Harel. Alors qu'une entente avec le gouvernement fédéral en matière de formation professionnelle semble imminente, les intérêts en jeu sont énormes. Le Québec deviendra l'unique maître d'œuvre des programmes de formation et aura la responsabilité de gérer d'importants fonds en provenance d'Ottawa. S'ils ne parviennent pas à bloquer l'intégration des services publics d'emploi au sein du ministère de la Sécurité du revenu, les partenaires du marché du travail perdront leur capacité d'influencer les orientations de la politique de formation de la main-d'œuvre et ne seront plus en mesure de s'assurer que les interventions gouvernementales dans ce secteur correspondent à leurs priorités. Dans ce contexte, ils ont tout intérêt à mettre momentanément de côté les différends qui les opposent dans d'autres dossiers. Deuxièmement, puisqu'ils sont membres du conseil d'administration d'une agence gouvernementale, les partenaires sont appelés à se rencontrer régulièrement. Or, des interactions répétées permettent l'apparition de normes de réciprocité qui facilitent la coopération. Défenseurs du partenariat, ces acteurs en sont venus à développer des règles qui balisent leurs négociations. Enfin, troisièmement, les membres du conseil d'administration de la SQDM sont relativement peu nombreux. Même s'ils peuvent prétendre parler au nom de centaines de milliers de personnes, il ne sont qu'une quinzaine d'individus. Évidemment, un groupe restreint d'acteurs parvient plus facilement à maintenir sa cohésion qu'un groupe composé d'un grand nombre d'acteurs.

## Discussion

À partir de la théorie des coalitions plaidantes, nous avons formulé l'hypothèse 1, selon laquelle il est possible d'identifier des coalitions plaidantes regroupant une variété d'acteurs issus de nombreuses organisations tant publiques que privées qui 1) partagent des croyances similaires et 2) font preuve d'un degré non négligeable de coordination. Après avoir analysé

dans ce chapitre les systèmes de croyances et les alliances des acteurs, nous en concluons que cette hypothèse n'est que partiellement vraie dans le cas de la réforme Harel. Si l'on trouve un réseau d'acteurs qui présente les caractéristiques d'une coalition plaidante, ce n'est pas le cas de leurs opposants, qui forment plutôt à notre avis une « quasi-coalition ». Les deux camps qui se sont opposés lors de ce processus de réforme ne se sont pas mobilisés de la même manière parce qu'ils ne sont pas placés dans la même situation et qu'ils ne disposent pas des mêmes ressources. En plus de ces deux coalitions plaidantes, nous avons par ailleurs identifié une coalition fondée sur des considérations stratégiques (*coalition of convenience*). Il s'agit d'une alliance concertée entre des acteurs, les « partenaires du marché du travail », qui ne partagent pas un noyau commun de croyances et qui ne forment donc pas une coalition plaidante. Cette alliance a participé activement au débat sur la réorganisation des services publics d'emploi, un enjeu connexe à la réforme de l'aide sociale, mais indissociable de celle-ci.

## **La structure du sous-système de l'aide sociale**

Dans le secteur de l'aide sociale, il existe un réseau d'acteurs qui estiment que l'État doit valoriser la participation volontaire des assistés sociaux à leurs démarches d'insertion et un réseau d'acteurs préconisant des pratiques plus coercitives. Pour identifier d'éventuelles coalitions plaidantes, nous avons cherché à savoir si dans chacun de ces réseaux des acteurs ont collaboré étroitement afin de définir des positions communes et de s'entendre sur des stratégies communes. Nous ne prétendons pas avoir relevé toutes les formes de coordination qui ont pu exister entre les acteurs. Notre démarche qualitative ne visait pas tant à déterminer l'étendue de cette coordination qu'à cerner les pôles qui ont été déterminants. Deux pôles de coordination importants ont pu être observés, l'un situé à l'intérieur de l'appareil gouvernemental, l'autre à l'extérieur. Un rassemblement d'acteurs issus de groupes populaires et communautaires, de syndicats et d'organismes publics a tenté de faire échec à un projet gouvernemental élaboré par un groupe relativement restreint d'acteurs occupant des postes décisionnels clés. Ce portrait s'éloigne de la vision pluraliste à la base du modèle des coalitions plaidantes. Les auteurs de l'ACF envisagent le processus d'élaboration des politiques sous l'angle d'une compétition entre des coalitions formées d'une variété d'acteurs, parmi lesquels les groupes d'intérêt, qui sont présents dans chacune des coalitions, occupent une place importante. Cette compétition serait souvent arbitrée par les acteurs politiques qui détiennent le pouvoir exécutif et par de hauts fonctionnaires, qui assument parfois la fonction de « courtiers de politiques ». Or, dans le cas de la politique que nous avons étudiée, loin d'avoir joué un rôle de médiateur, ces acteurs politico-administratifs ont été les principaux porteurs de l'une des deux

visions en confrontation. Si plusieurs éditorialistes et la majorité des citoyens appuient le gouvernement, aucun groupe de pression ne défend activement des positions proches de celles des acteurs politiques et administratifs, du moins en ce qui concerne les aspects qui sont au cœur du débat tels que l'introduction du parcours obligatoire.

Certains facteurs institutionnels déterminent les atouts de pouvoir des différentes catégories d'acteurs qui composent un sous-système de politiques et structurent jusqu'à un certain point les relations entre les acteurs. Dans le sous-système de l'aide sociale, les fonctionnaires du ministère de la Sécurité du revenu ont une influence considérable sur les orientations des politiques d'aide sociale. Ces acteurs ont développé une vision claire des enjeux et ne se cantonnent pas dans un rôle neutre ou passif. La niche institutionnelle qu'ils occupent fait d'eux des acteurs incontournables. Par ailleurs, même s'il est vrai comme le suggère l'ACF que des acteurs peuvent défendre des croyances et des positions similaires tout en étant affiliés à des organisations ou à des institutions très variées, il faut garder à l'esprit qu'une telle hétérogénéité peut constituer un obstacle à la coopération (Schlager, 1995 : 263). Dans le cas de la réforme Harel, les acteurs qui collaborent le plus étroitement proviennent du même type d'organisation. Les groupes d'intérêt, par exemple, parviennent à créer entre eux des mécanismes de coopération très explicites. Cependant, les liens qu'ils développent avec les acteurs politiques ou administratifs sont plus ténus.

Des éléments d'analyse incorporés à la théorie des coalitions plaidantes à la suite des critiques de Schlager (1995) contribuent à expliquer pourquoi, contrairement à leurs adversaires, les acteurs opposés à une logique d'intervention coercitive ont formé une coalition plaidante assez étendue présentant un degré de coordination important. Sabatier et Jenkins-Smith (1999) indiquent que les acteurs partageant les mêmes croyances seront beaucoup plus enclins à collaborer lorsqu'ils ont l'impression de faire face à des rivaux puissants susceptibles de leur faire subir de lourdes pertes. Cette proposition semble se vérifier dans notre étude. Tout d'abord, les militants des groupes populaires sont conscients que leurs opposants sont très puissants. Les acteurs gouvernementaux bénéficient en effet de ressources très importantes. Ils disposent d'importants pouvoirs législatifs et exécutifs, ils peuvent s'appuyer sur les compétences et les connaissances de fonctionnaires qui ont développé une grande expertise en matière de politiques d'aide sociale et ils sont en mesure d'affirmer que la plupart des leaders d'opinion de la presse écrite ainsi qu'une écrasante majorité de Québécois adhèrent à leurs propositions. De plus, les propositions qu'ils défendent correspondent à l'humeur de l'époque.



L'heure est au désengagement de l'État et à la responsabilisation des individus. Dans bon nombre de provinces canadiennes et de pays étrangers, les programmes d'assistance sociale connaissent des restrictions. Forts de ces atouts, les tenants d'un renforcement des obligations peuvent affronter sans grande difficulté leurs détracteurs du mouvement social et populaire. Ces derniers n'occupent pas de postes décisionnels et ne disposent d'aucune autorité légale, de sorte qu'ils doivent miser sur la mobilisation de leurs troupes et sur des actions concertées pour espérer accroître leurs ressources politiques.

Il est évident par ailleurs que de nombreux citoyens peuvent être sympathiques à une logique d'intervention plus coercitive sans avoir grand intérêt à se mobiliser pour défendre leur vision parce qu'ils seront somme toute peu affectés par la politique d'aide sociale qui sera finalement adoptée. La menace que représente pour eux une victoire du camp adverse s'avère limitée. À l'inverse, ils s'agit d'un enjeu majeur pour les groupes qui défendent les défavorisés. Plusieurs militants jugent en effet que certaines dispositions de la réforme Harel auront un impact dramatique sur les conditions de vie déjà précaires des personnes inscrites à l'aide sociale, ce qui explique pourquoi ils vont en très grand nombre en commission parlementaire pour exprimer leur mécontentement et leur frustration. Face à des opposants très puissants et à des propositions de réforme jugées très inquiétantes, les acteurs du mouvement social et populaire en ont conclu qu'ils n'avaient d'autre choix que d'unir leurs efforts pour faire entendre leur voix. Dans le camp adverse, on ne trouve pas d'alliance comparable impliquant un aussi vaste éventail d'acteurs.

## **Deux coalitions plaidantes : la coalition DROITS SOCIAUX et la « quasi-coalition » ANTI-DÉPENDANCE**

S'il est vrai que différents systèmes de croyances s'affrontent au sein du sous-système de l'aide sociale, chacun de ces systèmes de croyances n'est donc pas nécessairement porté par un réseau d'acteurs agissant de façon très coordonnée. Il ne fait pas de doute que le réseau d'acteurs opposés aux parcours obligatoires constitue une coalition plaidante. Bon nombre de ces acteurs s'identifient d'ailleurs eux-mêmes comme membres d'une coalition. Ils n'ont nullement le sentiment d'être en lutte contre une autre coalition, leur adversaire désigné étant plutôt les décideurs politiques. Les acteurs qui préconisent un durcissement des politiques d'aide sociale ne forment pas un réseau de coordination très étendu. Pour les fins de la présente étude, on pourrait dire que ce regroupement d'acteurs constitue une « quasi-coalition ».

Puisque le cadre d'analyse des coalitions plaidantes est d'abord centré sur le postulat de l'existence d'une confrontation des systèmes de croyances et qu'il s'agit de l'aspect principal qui nous intéresse dans cette thèse, nous allons utiliser le concept de coalition plaidante dans les chapitres suivants pour nommer les deux camps qui s'affrontent au sein du sous-système de l'aide sociale même si notre première hypothèse n'est que partiellement vraie. À notre avis, ce concept demeure utile pour situer les acteurs à l'intérieur d'un sous-système et montrer que des acteurs provenant de diverses organisations peuvent défendre les mêmes idées et constituer des alliés objectifs. D'ailleurs, pendant longtemps, le concept a surtout été utilisé à cette fin parce que les chercheurs se sont peu intéressés aux formes de coordination théoriquement observables parmi les membres des coalitions plaidantes (Sabatier et Jenkins-Smith, 1999 : 127-128). Ce n'est que tout récemment que les auteurs de l'ACF ont commencé à étudier cette question plus en profondeur (Weible et Sabatier, 2005).

Pour autant, il ne faut pas considérer que les mécanismes de coordination des acteurs n'ont pas d'impact sur le processus de production des politiques. On peut vraisemblablement croire que le fort niveau de coordination et de mobilisation dont les militants du mouvement populaire ont fait preuve leur a permis d'offrir une meilleure résistance à l'offensive d'adversaires qui jouissaient pourtant d'avantages importants. Considérant que le discours de leurs opposants s'est radicalisé depuis la fin des années 1980, le fait que les groupes populaires aient réussi à maintenir un certain statu quo peut en fait apparaître pour eux comme un gain.

Dans ce chapitre, nous avons montré la variété des points de vue qui ont été exprimés lors des débats sur la réforme Harel. Pour rendre justice à cette diversité, nous avons présenté les positions des acteurs sous la forme d'un continuum. Cependant, lorsqu'il est question de propositions concrètes, à propos desquelles les acteurs doivent se prononcer pour ou contre, un clivage plus apparent peut être observé entre les tenants de deux visions (voir schéma 2). Hostiles à un accroissement des obligations imposées aux personnes assistées sociales, les membres de la Coalition nationale sur l'aide sociale, leurs alliés et leurs sympathisants reconnaissent davantage de droits à cette catégorie de citoyens que leurs opposants gouvernementaux. Ils forment ce qu'on pourrait appeler la coalition pour le respect des droits sociaux (ou coalition DROITS SOCIAUX) alors que l'ensemble des partisans d'une logique d'intervention plus coercitive à l'égard des assistés sociaux, soucieux de briser les mécanismes

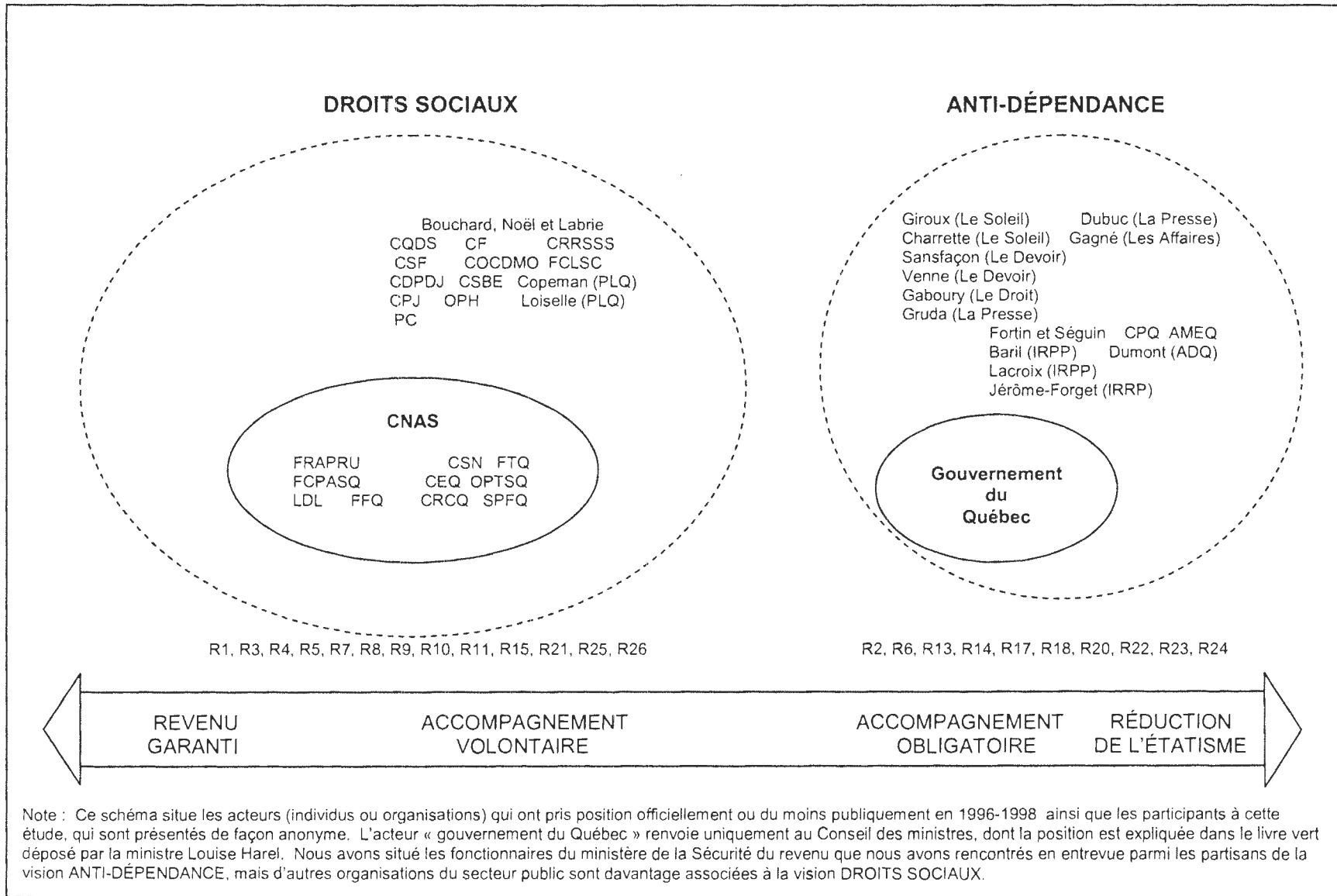
qui engendrent la « dépendance à l'aide sociale », appartiennent à la quasi-coalition de la lutte à la dépendance (ou quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE).

Les acteurs que nous classons dans la coalition DROITS SOCIAUX jugent l'usage de sanctions pour contraindre des prestataires à participer activement à une démarche d'insertion représente une mesure à la fois injuste et inefficace. Les personnes assistées sociales vivent des situations difficiles dont elles ne peuvent être tenues responsables. Puisque l'État a été incapable de lutter contre le chômage et de prévenir la pauvreté, il serait immoral qu'il jette le blâme sur les victimes des ratés du modèle de développement socio-économique actuel et bafoue encore davantage leurs droits. Le recours à des pratiques coercitives se justifie d'autant moins que celles-ci n'auront pas l'effet escompté. Un parcours d'insertion doit être fondé sur une relation de confiance entre la personne sans-emploi et son accompagnateur, ce qui est impossible lorsqu'il s'inscrit dans une philosophie punitive. La coalition DROITS SOCIAUX ne constitue pas un bloc monolithique. Elle est composée de différentes tendances, ce qui occasionne des conflits internes. Dans les rangs de cette coalition, on trouve des groupes populaires, des organismes communautaires, des syndicats, des chercheurs universitaires, des organismes-conseils du gouvernement et des élus, notamment du Parti québécois, un parti traditionnellement proche des militants des mouvements sociaux.

Dans la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE, nous situons des acteurs faisant valoir qu'on ne rend pas service aux assistés sociaux en leur permettant de demeurer à l'aide sociale. Il faut à tout prix amener ces personnes à améliorer leurs qualifications et leur rappeler qu'elles ont des responsabilités, comme tous leurs concitoyens. S'ils approuvent tous la mise en place de l'obligation de parcours, les membres de cette coalition peuvent cependant différer d'avis quant au degré de coercition souhaitable. Pour les uns, l'usage de pénalités financières vise avant tout à amener des personnes en difficulté à se prévaloir de l'aide offerte. La ministre Harel et ses collaborateurs font partie de ces acteurs, qui insistent sur la nécessité d'offrir un accompagnement de qualité à des personnes qui ont parfois été éloignées du marché du travail pour une longue période et qui ont besoin de soutien pour s'intégrer au marché du travail. Pour d'autres, qui plaident en faveur d'obligations plus strictes et de sanctions plus importantes, l'objectif est notamment de dissuader le maximum d'individus de s'inscrire à l'aide sociale et de convaincre le maximum d'individus d'en sortir. D'après les informations que nous avons obtenues lors des entrevues, le ministère de la Sécurité du revenu adhère à cette perspective.



Schéma 2 : Les acteurs du sous-système de l'aide sociale (1996-1998)



## Quel rôle pour les facteurs cognitifs dans la formation des coalitions ?

La confrontation des systèmes de croyances décrite par les auteurs de la théorie des coalitions plaidantes constitue une dimension fondamentale du processus de réforme de l'aide sociale analysé dans le cadre de la présente recherche. Les acteurs adhérant à un système de croyances particulier manifestent méfiance et incompréhension à l'égard des acteurs défendant des croyances opposées. L'éclatement du Comité externe sur la réforme de la sécurité du revenu, formé d'acteurs que l'on peut associer à deux coalitions plaidantes distinctes, illustre bien cette dynamique. Chargés de proposer un nouveau régime de sécurité du revenu, les experts composant ce comité ne sont pas parvenus à concilier leurs visions et ont convenu, au terme de discussions extrêmement tendues, de soumettre deux rapports distincts au gouvernement. Par ailleurs, comme le démontre l'exemple de la Coalition nationale sur l'aide sociale, les acteurs ayant des croyances similaires tendent à se regrouper. En raison de la propension des acteurs à soupçonner leurs adversaires d'avoir des motifs peu louables ou d'être de mauvaise foi, l'existence d'un système de croyances commun à l'ensemble des membres d'une coalition constitue sans contredit un facteur de cohésion interne.

Toutefois, ce facteur ne permet pas à lui seul d'expliquer la formation et le maintien des coalitions. Il faut également que les acteurs aient la perception d'être confrontés à des rivaux puissants et menaçants. Dans certaines circonstances, il peut même y avoir alliance entre des acteurs faisant la promotion de croyances fondamentales divergentes, mais qui s'entendent sur des croyances secondaires. Le front commun des partenaires du marché du travail offre un exemple d'une telle alliance, que nous ne considérons pas comme une coalition plaidante, mais plutôt comme une « coalition de commodité » (*coalition of convenience*). Souvent adversaires dans plusieurs autres débats publics, les partenaires réclament unanimement le maintien d'une structure décisionnelle leur donnant voix au chapitre en matière de formation professionnelle. En raison d'arrangements institutionnels orientés vers la concertation et le partenariat (c'est-à-dire l'existence d'une agence publique, la SQDM, dotée d'un conseil d'administration composé d'acteurs de la société civile), les porte-parole des associations patronales, des syndicats, des organismes communautaires et des établissements d'enseignement sont manifestement parvenus à développer des mécanismes de collaboration. Différents facteurs « non cognitifs » tels que la gravité de la menace à laquelle sont confrontés les acteurs ou la possibilité d'interactions répétées entre les acteurs peuvent donc favoriser l'émergence des coalitions.

Même s'ils ont enrichi leur théorie grâce aux suggestions de Schlager, les deux auteurs de l'*Advocacy Coalition Framework* refusent de mettre davantage l'accent sur les enjeux entourant la répartition des coûts et des bénéfices de l'action collective. Ils estiment que le problème du *free riding* et les conflits liés à la distribution des gains ne constituent pas un aspect fondamental de la dynamique de fonctionnement des coalitions. De toute évidence, il s'agit d'une dimension qui est présente dans le cas de la réforme Harel. Ainsi, la mobilisation de certains groupes est proportionnelle à l'importance qu'ils accordent aux enjeux débattus. Défenseurs des travailleurs et des chômeurs de courte durée, les syndicats sont beaucoup moins impliqués dans le dossier de la réforme de l'aide sociale que dans celui de la réforme de l'assurance-chômage. Ils appuient symboliquement les groupes de défense des assistés sociaux, mais leurs membres sont peu présents lors des manifestations contre le projet gouvernemental. Avant de mobiliser leurs troupes, les syndicats effectuent donc vraisemblablement une forme de calcul coûts/bénéfices. Toutefois, les conflits majeurs entre les membres de la Coalition nationale sur l'aide sociale ne sont nullement provoqués par la propension des acteurs à rechercher la maximisation de leurs intérêts. Ce sont plutôt des divergences idéologiques qui constituent la principale source de tensions à l'intérieur de la CNAS. D'un point de vue extérieur, les militants du mouvement populaire et communautaire défendent des systèmes de croyances très proches les uns des autres, mais lorsque l'on situe les positions de ces acteurs sur un continuum, on observe tout de même des différences de degré. Plusieurs membres de la CNAS sont des activistes de gauche qui mènent leurs luttes dans une logique extrêmement idéologique. L'idéalisme et le radicalisme de nombreux militants favorisent la mobilisation, mais engendrent également d'importantes divergences stratégiques qui menacent l'unité de la coalition. En effet, les membres de la CNAS parviennent difficilement à cibler des objectifs prioritaires et à définir un plan de lutte commun. Certains acteurs appuient toutes les actions permettant d'obtenir des gains quels qu'ils soient alors que d'autres refusent de diluer leurs revendications et de faire des compromis. En somme, si des acteurs partageant des croyances similaires sont effectivement susceptibles de collaborer, il faut tout de même garder à l'esprit que des divergences de vue subsistent entre alliés et que ces désaccords, même s'ils peuvent sembler mineurs, constituent un obstacle à la collaboration.





# Chapitre 6



.....

.....

.....

## Chapitre 6

### Décoder la réalité : le rôle des systèmes de croyances

L'élaboration des politiques publiques s'accompagne en général de conflits. Quelle est l'origine de ces conflits ? Doit-on les considérer comme la manifestation de problèmes de communication ? Sont-ils plutôt provoqués par le manque de jugement ou de rigueur intellectuelle d'acteurs qui refusent d'entendre raison ? Faut-il enfin voir en eux la confrontation d'intérêts divergents et irréconciliables ? Les causes des conflits sociaux sont de toute évidence complexes. Les partisans de l'approche cognitive soutiennent qu'ils résident pour une bonne part dans l'existence de plusieurs manières de décoder la réalité. Selon les théories cognitives, les politiques publiques doivent être envisagées comme des « matrices cognitives et normatives constituant des systèmes d'interprétation du réel » qui ont été transformées en moyens d'intervention concrets par différents acteurs publics et privés (Muller et Surel, 1998 : 47). Les acteurs participant aux débats politiques ont une « vision du monde » qu'ils souhaitent voir inscrite dans l'action publique. Dans un secteur d'activités gouvernementales donné, on observe généralement la confrontation de diverses visions de la réalité. Les biais cognitifs des acteurs transparaissent notamment dans leur utilisation de l'« information technique » existante, c'est-à-dire de l'ensemble des informations permettant d'évaluer l'ampleur d'un problème, ses causes et l'impact éventuel des diverses solutions envisageables (Sabatier et Jenkins-Smith, 1999 : 118). Étant donné qu'ils font la promotion de systèmes de croyances souvent conflictuels qui teintent leur perception de la réalité, les acteurs impliqués dans le processus d'élaboration des politiques qui proviennent de coalitions plaidantes adverses ne s'entendent pas sur 1) l'identification des faits pertinents, 2) les relations possibles entre ces faits et 3) le sens qu'il faut leur donner. L'objectif de ce chapitre est de discuter de la crédibilité de cette hypothèse (hypothèse 2). Nous allons examiner de quelle manière l'existence de systèmes de croyances divergents influence la dynamique de production des politiques dans un secteur tel que l'assistance sociale. Dans quelle mesure est-ce que la notion de « système de croyances » peut nous aider à comprendre les conflits entre les acteurs ? Peut-on aller plus loin que le constat que les acteurs en présence n'ont pas les mêmes préférences ? Est-ce que les travaux de recherche ont une incidence sur l'élaboration des politiques ? Comment les acteurs exploitent-ils les informations à leur disposition ?

Ce chapitre se compose de deux sections. La première section donne la parole aux acteurs en présentant très brièvement quelques extraits d'entrevue qui permettent de voir comment les acteurs perçoivent eux-mêmes leur utilisation des informations disponibles pour comprendre les enjeux liés aux politiques d'aide sociale. La seconde section tente en quelque sorte de reconstituer la théorie du changement social défendue par chacune des deux coalitions plaidantes présentes dans le sous-système de l'aide sociale. Nous y comparons l'argumentation de ces deux coalitions sur une série de thèmes afin de dégager la manière dont chaque camp décode la réalité et utilise l'information à sa disposition.

## 6.1 L'utilisation de l'information technique : le point de vue des acteurs

Avant de procéder à une analyse approfondie des débats auxquels la réforme Harel a donné lieu, nous allons présenter quelques extraits d'entrevues dans lesquels des répondants expliquent eux-mêmes leur manière de sélectionner et d'utiliser l'information disponible et exposent leur perception de la science. Ces citations renforcent la crédibilité du cadre théorique qui a guidé la présente recherche. Elles démontrent notamment que les acteurs choisissent, à la lumière de leur système de croyances, d'accorder de l'importance à certains aspects de la réalité plutôt qu'à d'autres.

Lors des entrevues, des répondants indiquent qu'ils avaient au départ une vision qui les a guidés dans le choix des informations pertinentes ou énumèrent quelques croyances fondamentales qui leur ont servi de principes directeurs. Certaines personnes interrogées expliquent sans ambages qu'elles ont une perspective « biaisée » :

[Question] : Parmi toutes les informations, les faits, les études scientifiques qui existent, pourquoi avoir choisi ceux qui se trouvent dans votre rapport ?

[Réponse] : Écoutez... Très clairement, c'est parce que ça correspondait aussi à l'idéologie qu'on avait. C'est évident qu'on s'est appuyé aussi sur des études, qui étaient des études plus quantitatives. C'est sûr qu'on s'est appuyés sur des tas de choses. Mais, dans la fond, ça appuyait aussi une vision qu'on avait. [...]

À un moment donné, on a eu une discussion : est-ce qu'il faut assurer à tout le monde un revenu minimum garanti. Puis, ceux qui veulent travailler, ben ça sera un surplus, mais tout le monde aura ça. Et là, on se séparait. On voyait très bien. « Oui, dans une société comme la nôtre, tout le monde doit avoir un revenu minimum, puis si une personne décide de travailler, elle aura plus ». Et puis nous, on disait : « Non, on est une société de travail, le travail est au cœur même de la fabrication de nos sociétés et on n'a pas le choix. Les gens doivent travailler. Maintenant, il arrive que les conditions fassent en sorte qu'on n'a pas de travail et c'est pour ces gens-là qu'il faut véritablement... » Alors, on sentait ça, dès le début, mais tout le monde avait son idéologie (R2).

Je me suis appuyée sur une littérature qui venait renforcer le préjugé que j'avais, qui est un pré-jugement peut-être – mais je ne pense pas – et qui était : les politiques sociales doivent être fondées sur les droits. [...] Et quand on dit : on va être le chien de garde de ça, eh bien il fallait leur rappeler. Alors, c'est ça qui me guide. Il y a un point de vue politique. Je vais chercher confirmation. Des fois, je suis obligée de dire : ben dans ce cas-là, c'est pas vrai, ce n'est pas une violation [de la Charte des droits], je cherche pas à torturer [la réalité] à tout prix. C'est ça qui me guide et qui me guide encore aujourd'hui (R4).

Le rapport [Fortin-Séguin] ? C'est loin ! Je ne me rappelle que du rapport Bouchard-Labrie. Pas de l'autre. C'est un peu biaisé... Tu vas chercher les arguments qu'il te faut... [...] Tu essaies d'aller chercher l'ensemble de l'info. Tu vas chercher ce qui appuie ta position et tu te renseignes sur le reste. Ça te permet de voir ta position, elle se situe où dans le spectre, tu vas être confronté à quel genre de positions (R1).

Nous avons des chercheurs permanents. Je dirais c'est fait selon les règles de l'art. C'est aussi choisi en fonction de la démonstration qu'on veut faire. Il n'y a habituellement pas un « cherry picking » qui ferait en sorte qu'il y a de grands pans de la réalité qui seraient occultés. Non. [...] Pour moi, la recherche scientifique répond, y compris celle en sciences sociales, à des objectifs qu'on porte. C'est sûr que ça dégage toujours un espace plus large. Habituellement, la recherche scientifique nous oblige à tenir compte de l'ensemble des éléments. Mais l'organisation de ces mêmes éléments répond, je dirais, à un objectif de société que chacun porte, à une conception que l'on se fait de l'équité dans la société, etc. Donc, c'est très important, mais ça n'a pas un statut autonome par rapport à... ni à la gouvernance ni aux choix idéologiques ou politiques qu'on fait. Mais, moi, je trouve que c'est très important qu'il y ait de la recherche, surtout de la recherche fondamentale, qui soit plus collée au réel (R3).

Si certains acteurs favorables à un renforcement des obligations imposées aux assistés sociaux croient que leurs propositions ont été retenues parce qu'elles s'appuyaient sur une base scientifique solide (R17, R20), plusieurs militants des groupes populaires et communautaires estiment pour leur part qu'ils ont de la difficulté à faire valoir leur point de vue parce que la science « traditionnelle » tend à occulter certaines dimensions la réalité :

Le problème au niveau de la recherche, c'est qu'on est pas capable d'avoir du financement qui répond à nos questions de recherche. Nous, ce qu'on aurait aimé, c'est développer un groupe de recherche, qui serait parti de la réalité des gens à l'aide sociale. Là, on aurait pu élargir énormément. Tu es à l'aide sociale, mais tu es un citoyen. Tout l'aspect discrimination. Quand tu es à l'aide sociale, t'es victime d'un régime d'apartheid. Les gens n'ont pas les mêmes droits que l'ensemble des citoyens. On aurait voulu avec ces recherches-là documenter tout ce régime d'apartheid social. [...] Souvent, les gouvernements prennent des décisions sur peu de choses. Les préjugés... Des à peu près. Même le ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille... Je sais pas si tu as déjà vu leurs études, c'est beaucoup des études quantitatives, évaluatives, mais ça va pas plus loin que ça. Il y a vraiment un vide sur la réalité des gens à l'aide sociale. Mais un vide total ! C'est incroyable quand même. C'est une réalité ! Nous, on est partisan de développer une expertise et de pas laisser ça au gouvernement non plus (R9).

Par exemple, à ce moment-là, il y avait un article qui mettait en évidence l'usage de la sécurité du revenu et des règles sociales par les patrons pour discipliner les employés. Moi, ça m'avait beaucoup frappé. C'est un article qui, pour les uns serait recevable et pour les autres ne le serait pas. Moi, je pense tout simplement que la science n'est pas neutre. Ce que j'en retire après quelques années, c'est qu'il faut exposer le cadre de référence. Et le cadre de référence fait que certaines recherches se font et d'autres se font pas. Et fait aussi parfois la recherche sert simplement à valider des mots et une certaine forme de propagande alors que d'autres fois, elle amène des contenus intéressants. Je pense que c'est à prendre en ayant toujours la conscience qu'il n'y a pas d'auteurs neutres et en situant toujours le contexte dans lequel il est. Je vais essayer de prendre un exemple pour expliquer ce que je veux dire. Le mot « dépendance » est utilisé dans la littérature largement. Mais où est son socle? C'est quoi la base qui nous amène à dire qu'une personne qui reçoit de l'aide sociale est dépendante? Dépendante de qui, de quoi, pour quoi? [...] On avait tous constaté qu'il se faisait de l'excellente recherche au ministère [de la Sécurité du revenu], mais sur des sujets bien précis. Et il y avait plein d'autres sujets sur lesquels il y avait zéro recherche (R10).

[La recherche scientifique, il] s'en fait très peu au Québec. C'est-à-dire que oui, il s'en fait, mais toujours d'un point de vue économique, classique, etc. Des gens que je qualifierais de la gauche, qui sont là et qui sont capables d'articuler une réflexion entre les théories classiques, qui ont une autre manière de voir la régulation du marché du travail avec les exclus... Il n'y en a pas tant que ça au Québec. [...] Ce n'est pas pour rien qu'à partir de ça on a mis sur pied un collectif en études féministes, en théories économiques hétérodoxes, en vue de développer un autre point de vue de l'analyse économique et de voir si justement cette analyse économique pouvait créer des politiques sociales (R4).

Dans les débats publics, ces militants se donnent pour mission d'attirer l'attention sur ces facettes de la réalité.

## 6.2. Les principaux enjeux de la réforme à travers la lunette des coalitions plaidantes

Pour comprendre la manière dont les acteurs utilisent l'information technique, il est nécessaire d'analyser la substance des débats. Au chapitre précédent, nous avons identifié quatre principales tendances à l'intérieur du sous-système de l'aide sociale. Sans perdre de vue la diversité des points de vue alors exprimés, il faut prendre acte du fait que le débat s'est rapidement polarisé en deux camps. La disposition la plus controversée de la réforme Harel est sans conteste l'introduction de parcours individualisés obligatoires assortis de pénalités financières destinées à sanctionner les personnes refusant de s'engager dans cette démarche d'insertion. Les débats suscités par cette mesure révèlent l'existence d'un clivage entre les partisans d'une logique d'intervention plus coercitive pour briser la dépendance à l'aide sociale et les tenants d'une approche fondée sur l'*empowerment* des bénéficiaires et la démocratisation du régime. Suivant notre cadre d'analyse, il nous apparaît que deux coalitions plaidantes se

sont livrés bataille : la quasi-coalition de la lutte à la dépendance (quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE) et la coalition du respect des DROITS SOCIAUX (coalition DROITS SOCIAUX). Le présent chapitre offre une comparaison de l'argumentation de ces deux coalitions et une analyse de la guerre de chiffres à laquelle elles ont pris part afin d'identifier les relations causales qu'on trouve dans chaque discours et de souligner les dimensions de la réalité qui sont mises en évidence et celles qui sont occultées. En regroupant différents acteurs au sein de deux grandes coalitions, notre objectif n'est pas de laisser croire qu'on assiste à la confrontation de deux blocs monolithiques d'acteurs. Il s'agit plutôt d'adopter une stratégie d'analyse qui met en évidence les principales divergences d'interprétation qu'il a été possible d'observer. Nous nous efforcerons tout de même dans notre démonstration de rendre justice à la variété des positions et des arguments relevés dans ces débats.

Pour la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE, la résignation, l'absence de volonté ou le manque d'incitation au travail sont considérés comme des causes fondamentales du problème de la dépendance à l'aide sociale sur lesquelles il est possible d'agir directement. Même si les tenants de la coercition admettent que ce découragement et cette apathie peuvent trouver leur source dans des raisons qui sont en partie objectives, ils jugent en général que les obstacles réels auxquels font face les assistés sociaux pour quitter leur situation de dépendance ne sont pas suffisants pour que ces attitudes puissent être acceptées, surtout dans un contexte où le gouvernement crée des programmes pour rendre les emplois à bas salaires plus attrayants (meilleur soutien financier pour les travailleurs à faible revenu) et améliore les mesures d'intégration à l'emploi (offre de parcours individualisés, réorganisation de services publics d'emploi). Ainsi, si les défenseurs d'une approche plus coercitive reconnaissent que les emplois disponibles sont rares, ils rappellent que le chômage ne frappe pas totalement au hasard. Les personnes qui n'entreprennent pas de démarches pour améliorer leur employabilité et accéder au marché du travail se condamnent d'office à l'exclusion. Les programmes d'aide sociale doivent être conçus de manière à envoyer un message sans équivoque : les prestataires doivent faire un effort pour favoriser leur intégration en emploi et il est plus avantageux de travailler que de demeurer dépendants de l'aide gouvernementale. Les pénalités imposées aux jeunes qui refusent les parcours d'insertion donnent un signal clair à cet effet. De plus, le renforcement des contrôles et des obligations permet de contrer les comportements qui suscitent la désapprobation du public et ainsi d'éviter que la population se désolidarise de leurs concitoyens inscrits à l'aide sociale.

Les acteurs composant la coalition DROITS SOCIAUX accordent plus d'importance aux difficultés rencontrées par les assistés sociaux : lutte quotidienne pour joindre les deux bouts, abus administratifs, absence de mesures réellement qualifiantes pour les aider à accéder au marché du travail. Le refus d'une personne de participer à un processus d'insertion résulte souvent de son manque de confiance en elle-même et de sa méfiance à l'égard des programmes gouvernementaux. L'attitude de découragement qu'elle affiche est le produit des échecs répétés qu'elle a vécus pendant son existence. Les programmes d'employabilité mis en place pendant les années 1980 sont rarement efficaces et contribuent à renforcer le sentiment d'échec des assistés sociaux et à accentuer leur réticence à collaborer avec la bureaucratie. Il est illusoire de songer à adopter des politiques qui forceront des individus à prendre confiance en leurs capacités et dans les mesures d'aide proposées par les fonctionnaires. Agir sur les causes profondes de cette attitude constitue la seule avenue possible. Voilà pourquoi il importe de renoncer aux contrôles excessifs et d'offrir des mesures d'insertion qui sont mieux adaptées aux besoins des personnes et qui leur donnent une chance réelle d'améliorer leur situation. Les tenants de la participation volontaire estiment qu'il est contre-productif de contraindre des personnes à s'engager dans une démarche d'insertion si elles n'ont pas au départ la motivation nécessaire. Le piètre efficacité des parcours obligatoires aura pour effet de discréditer l'intervention gouvernementale. En revanche, lorsque les parcours volontaires auront démontré leur efficacité, on peut espérer un effet d'entraînement positif qui amènera un plus grand nombre de prestataires à y prendre part de leur propre chef. Enfin, loin d'atténuer les préjugés à l'égard des assistés sociaux, les contrôles gouvernementaux contribuent à les alimenter en renforçant l'impression qu'ils sont des fraudeurs ou des paresseux qui méritent d'être sanctionnés.

On constate, d'une part, que les partisans de chacune de ces deux théories d'intervention ne font pas la même évaluation des barrières à l'intégration des assistés sociaux. D'autre part, ils n'établissent pas les mêmes relations entre les contrôles gouvernementaux et les attitudes des individus. D'après les défenseurs de la coercition, le recours à des sanctions telles que les pénalités prévues dans la réforme permet d'amener les assistés sociaux à modifier positivement leurs attitudes et leurs comportements. Ce renforcement des obligations a également un impact positif sur l'image des assistés sociaux auprès de l'opinion publique. Les défenseurs de la participation volontaire présument plutôt que de tels contrôles provoquent chez les prestataires des attitudes négatives qui minent l'efficacité des parcours et affectent négativement leur image aux yeux de la population, ce qui compromet leur intégration socio-professionnelle et leurs chances de s'affranchir de la pauvreté.



Afin d'analyser la manière dont les acteurs de chaque camp décodent la réalité et de présenter plus en détail la théorie d'intervention qu'ils défendent, ce chapitre compare leur discours sur une série de thèmes débattus lors du processus d'élaboration de la réforme Harel. Nous allons nous intéresser en particulier à leur utilisation de l'information technique. Soulignons que les publications gouvernementales (c'est-à-dire le livre vert déposé par la ministre Harel, les études et les évaluations du ministère du de la Sécurité du revenu, les rapports d'organismes-conseils, etc.) constituent la principale source d'information utilisée par les acteurs qui soumettent un mémoire à la Commission des affaires sociales. Les rapports des experts consultés par le gouvernement (Fortin et Séguin, 1996 ; Bouchard *et al.*, 1996) et les mémoires des organismes-conseils du gouvernement (CDPDJ, 1997; CPJ, 1997; CSBE, 1997; CSF, 1997) sont évidemment les plus étoffés et renferment de nombreuses références à des travaux de chercheurs universitaires québécois ou étrangers. En général, les groupes populaires et communautaires ne disposent pas de ressources qui leur permettraient de produire des mémoires très volumineux et très documentés. Certains groupes citent néanmoins quelques statistiques provenant de publications gouvernementales ou d'articles de journaux. Leur argumentation est en grande partie fondée sur l'expérience de leurs membres ou des personnes à qui ces groupes viennent en aide de sorte que leurs mémoires renferment souvent des témoignages ou des exemples de cas vécus.

Nous allons à présent comparer la lecture que la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE et la coalition DROITS SOCIAUX font de différents enjeux soulevés lors du processus de réforme, soit les leçons à tirer des transformations sociales et économiques des années 1980 et 1990, les conclusions des évaluations de programmes, l'impact du pouvoir discrétionnaire des agents d'aide sociale sur les efforts d'intégration des personnes assistées sociales, le phénomène de la dépendance chez les jeunes, l'efficacité des pénalités, les préjugés à l'égard des assistés sociaux et l'insuffisance de revenu des prestataires.

### **6.2.1 Les conditions socio-économiques**

Les grandes tendances sociales et économiques qui ont marqué les deux décennies précédant la réforme sont interprétées de façon divergente par les deux coalitions. L'introduction et le premier chapitre de l'énoncé de politique rendu public par la ministre Louise Harel en décembre 1996 renferment une série de statistiques illustrant l'impact de différentes transformations socio-économiques sur les programmes de sécurité du revenu. Il est

intéressant de noter qu'un grand nombre des acteurs qui se sont prononcés sur les propositions contenues dans ce document affirment que l'analyse de la conjoncture qui les accompagne est valable tout en rejetant les conclusions que le gouvernement en tire. Le livre vert dresse un portrait d'un « marché du travail en profonde mutation » en s'appuyant sur diverses statistiques qui montrent l'augmentation et l'allongement du chômage de même que la précarisation des emplois. Selon les partisans de la participation volontaire, ces faits parlent d'eux-mêmes et démontrent précisément la dimension collective du problème de la pauvreté. Ils font valoir des arguments chiffrés indiquant que l'économie québécoise a créé très peu d'emplois depuis le début des années 1990 et que le taux de chômage est demeuré très élevé de sorte que le phénomène de l'exclusion s'explique largement par des facteurs structurels sur lesquels les individus ont peu de prise et dont ils ne devraient pas être tenus responsables (voir par exemple PC, 1997 ; CSF, 1997; CNAS, 1997 ; FRAPRU, 1997 ; CSN,CEQ,FTQ, 1997). Pour ces acteurs, ce constat doit être pris en compte dans la détermination des obligations réciproques entre les individus et la société :

Toute cette approche fondée sur l'obligation et la pénalité nous pose un certain nombre d'interrogations sur les orientations mêmes de la réforme et, plus généralement, sur sa lecture du contexte socio-économique dans lequel elle s'inscrit. Dans un monde idéal, où, par exemple, la courbe de création d'emplois suivrait la courbe de profits des institutions bancaires, l'application du principe de responsabilisation des prestataires en termes d'obligation et de pénalité prendrait probablement un tout autre sens. Mais en attendant ce grand soir, il nous semble approprié d'interpréter ce principe à la lumière d'autres critères. Ainsi, s'il est légitime d'exiger des prestataires de la sécurité du revenu un effort véritable et soutenu d'insertion ou de réinsertion, il apparaît tout aussi légitime d'exiger de la société dans son ensemble – secteur public, entreprise privée, économie sociale réunis – un effort véritable et soutenu pour que ce parcours débouche sur des chances de succès raisonnables, c'est-à-dire un job décent. Il nous semble que le document ne met pas autant d'insistance sur cette responsabilité collective qu'il en met sur celle des prestataires. Pourtant, c'est la responsabilité collective qui est préalable à l'exercice de celle des prestataires (CRRSSS, 1997 : 8).

La coalition DROITS SOCIAUX s'appuie sur cette lecture de la situation socio-économique pour affirmer que l'État ne prend pas les dispositions nécessaires pour remplir sa part du contrat de réciprocité qu'il se propose de mettre de l'avant.

Les acteurs associés à la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE abordent la question sous un autre angle. Ils évaluent d'abord que la collectivité québécoise consacre beaucoup d'argent à la lutte à la pauvreté et qu'elle n'a pas la capacité de faire davantage. Le CPQ (1997 : 2), par exemple, rappelle que l'aide sociale accapare 2,1% du PIB du Québec en 1994-1995 alors que cette proportion n'est que de 1,9% en moyenne dans l'ensemble du Canada, ce qui permet à

l'organisme patronal de conclure que le « Québec ne lésine pas pour venir en aide aux plus démunis ». Tout comme les gens d'affaires, le gouvernement estime que le Québec ne dispose pas des ressources nécessaires pour investir davantage dans un secteur tel que l'aide sociale. Le livre vert sur la réforme de la sécurité du revenu fait référence à la Conférence sur le devenir social et économique du Québec, où il a été convenu que l'assainissement des finances publiques constitue une condition préalable à la relance de l'économie du Québec (MSR, 1996). Puisque le gouvernement estime que la fiscalité québécoise est déjà relativement lourde et que toute hausse d'impôt supplémentaire compromettrait la croissance économique de la province, il a opté pour une réduction des dépenses publiques. Injecter des fonds additionnels dans les programmes sociaux en creusant les déficits publics ou en augmentant le poids de la fiscalité aurait un effet néfaste sur l'activité économique et l'emploi :

Tout le monde sait qu'il serait vain, dans les circonstances présentes, de tenter de relancer l'économie par des dépenses publiques massives. On ne peut pas dépenser l'argent qu'on a pas. Il faudrait soit l'emprunter, et ainsi alourdir le déficit, soit augmenter les impôts et les taxes. À coup sûr, ce serait faire plus de mal que de bien et contribuer à étouffer une économie qui s'essouffle (MF, 1996 : 5).

Or, les plus démunis sont les premiers à souffrir du ralentissement économique et du chômage. En matière de sécurité sociale, l'État doit plutôt revoir ses modes d'intervention en responsabilisant davantage les individus et en brisant les mécanismes qui génèrent la dépendance. Voilà en substance le constat auquel en vient le gouvernement au moment d'élaborer sa réforme de la sécurité du revenu.

Les défenseurs d'une approche coercitive reconnaissent que les emplois disponibles ne sont pas légion et que la plupart des chômeurs ne demandent pas mieux que de retourner sur le marché du travail. Dans un contexte économique difficile, où l'ensemble des citoyens doivent consentir à des sacrifices pour permettre l'assainissement des finances publiques et la relance de l'emploi, les assistés sociaux aptes au travail doivent eux aussi mettre l'épaule à la roue. Lorsque l'État, en dépit d'une marge de manœuvre budgétaire très restreinte, se propose d'outiller les prestataires pour leur donner une chance réelle d'accéder à un emploi et de devenir autonomes, ces derniers ne peuvent décemment pas rejeter l'occasion qui leur est offerte. Comme l'indique la ministre Harel à plusieurs reprises, une personne qui refuse un plan réaliste lui permettant d'accéder à un emploi opte volontairement pour le chômage. Ce choix correspond à une rupture du contrat de réciprocité qui lie cette personne aux autres membres de la collectivité. Les tenants d'un encadrement plus coercitif jugent donc que la réforme réunit des conditions qui permettront à un certain nombre de prestataires d'intégrer le monde du travail

et d'améliorer leur situation. La décision de ne pas participer à une démarche d'insertion ne saurait se justifier :

[Nous] sommes d'accord avec l'imposition d'une pénalité financière à ceux qui refuseraient d'établir un parcours individualisé vers l'emploi : il n'y a aucune raison que la société prenne en charge des personnes qui sont physiquement et mentalement capables d'occuper un éventuel emploi et qui refusent de s'engager dans une démarche qui pourrait leur ouvrir la porte à un tel emploi (CPQ, 1997 : 4).

Le contexte économique rend encore plus impérieuse la réforme des programmes qui entretiennent la dépendance.

## 6.2.2 Les conclusions des évaluations de programmes

Le gouvernement du Québec a mis en place au cours des années 1980 différentes mesures visant à développer l'employabilité des prestataires de la sécurité du revenu : un programme de rattrapage scolaire, des stages en entreprises, des expériences de travail en milieu communautaire, des subventions salariales, etc. Ces programmes ont été évalués par le ministère de la Sécurité du revenu (voir la synthèse des évaluations préparée par Sylvestre, 1994). Pour mesurer leur impact, les chercheurs du ministère ont notamment procédé à des études quasi-expérimentales afin de déterminer si les personnes ayant participé à ces mesures (groupes expérimentaux) ont davantage intégré le marché du travail que les personnes qui n'en ont pas bénéficié (groupe témoin). Même si le taux d'intégration des participants est relativement faible, il s'avère meilleur que celui des non participants. Par exemple, 7 mois après la fin de leur participation à l'un ou l'autre de ces programmes d'employabilité, 15% des prestataires occupent un emploi comparativement à 9% des prestataires non participants. Le quart des participants (25%) ont occupé au moins un emploi au cours de ces 7 mois, une proportion qui chute à 14% dans le cas des non participants. À plus long terme (c'est-à-dire après une période de 19 mois), le taux d'intégration est globalement plus élevé, mais l'écart entre les participants et les non participants demeure similaire. Dans l'ensemble, le Ministère évalue que l'écart est d'environ 10% (Sylvestre, 1994 : 16 et 23). Rappelons cependant qu'il est difficile d'établir que les groupes de comparaison utilisés pour ces études présentent un profil similaire puisqu'ils n'ont pas été formés de façon aléatoire. Même si d'éventuelles variables confondantes ont été contrôlées (l'âge, le sexe, la scolarité, la durée de présence à l'aide sociale, etc.), il se peut que les prestataires participants, qui ont choisi volontairement de s'inscrire à une mesure d'employabilité, aient dès le départ de meilleures chances d'accéder à un emploi en raison d'une plus grande motivation ou de circonstances personnelles plus

favorables. À l'inverse, il est possible que les agents d'aide sociale tendent à favoriser les groupes qui présentent des problématiques plus lourdes, ce qui signifierait que certains programmes sont plus performants qu'on le croirait à première vue.

Les débats sur la réforme de la sécurité du revenu renferment de nombreuses références aux évaluations de programmes du Ministère. D'emblée, il semble admis que les mesures de développement de l'employabilité n'ont pas produit des résultats satisfaisants. Les intervenants favorables à une logique d'intervention plus coercitive font peu allusion à ces études. Par exemple, le rapport Fortin-Séguin, qui dresse pourtant un bilan détaillé du régime en place avant 1996, ne s'attarde aucunement à l'impact des programmes d'employabilité existants. Toutefois, le livre vert de la ministre Louise Harel aborde cette question :

Les mesures de développement de l'employabilité mises en place au cours des années 80 ont, d'après les évaluations du ministère de la Sécurité du revenu, des retombées relativement modestes en matière d'intégration à l'emploi. En effet, le régime actuel permet d'offrir des mesures d'employabilité à environ 15% des prestataires aptes et disponibles (MSR, 1996b : 33).

Ce constat n'amène pas le gouvernement à conclure à l'inutilité des programmes de préparation, de formation et d'aide à l'emploi. Loin de signifier la remise en question des mesures actives, l'impact décevant des programmes hérités de la décennie précédente indique plutôt la nécessité d'aller plus loin sur la voie de l'activation des dépenses d'aide sociale et de revoir la manière d'organiser et de dispenser les services. Afin d'obtenir de meilleurs résultats, le gouvernement propose d'offrir des parcours individualisés, de permettre aux chômeurs prestataires de la sécurité du revenu d'avoir accès aux mêmes services que les chômeurs prestataires de l'assurance-emploi et d'intégrer davantage les mesures passives et les mesures actives. Dans cette optique, l'obligation de participer à un parcours constitue un moyen de s'assurer qu'un plus grand nombre d'assistés sociaux soient « en mouvement ».

Les partisans de la participation volontaire ne souscrivent pas totalement à cette analyse. En dépit de l'impact mitigé des programmes évalués, ils ne contestent pas la pertinence d'offrir des mesures d'insertion. Pour la plupart, ces acteurs pensent que les propositions gouvernementales visant à améliorer la qualité des services offerts constituent des avenues intéressantes. Toutefois, les évaluations réalisées par le ministère de la Sécurité du revenu leur servent d'arguments pour demander le retrait des pénalités découlant du refus d'entreprendre un parcours. La piètre performance des programmes d'employabilité démontrent que les mesures d'insertion ne constituent pas une panacée :

Depuis 10 ans, les mesures d'employabilité mises en place par le précédent gouvernement n'ont donné aucun résultat tangible sauf de désespérer bien des personnes qui passent d'un programme à l'autre sans accéder à l'emploi. Remplacer « mesures d'employabilité » par « parcours d'insertion » ne crée pas par miracle des milliers d'emplois ou de places à l'école (FFQ, 1997 : 7).

Avant de songer à imposer des sanctions, le gouvernement devrait être en mesure de prouver la valeur des parcours qu'il prévoit offrir :

Tant pour les jeunes en général que pour [les responsables de famille monoparentale], le ministère ne peut pas, en raison de l'inefficacité dont il a fait preuve jusqu'à maintenant dans l'offre de services d'emploi, imposer à qui que ce soit une participation dans un parcours. [...] Ces personnes participeraient volontiers au parcours si la preuve de leur utilité et de leur efficacité avait été faite et reconnue (CPJ, 1997 : 23).

Plusieurs intervenants (voir par exemple PG, 1997; RRASMQ, 1997; CDPDJ, 1997; FCLSC, 1997) affirment que forcer des personnes à effectuer un parcours qui ne leur offre pas une réelle possibilité d'intégration au marché du travail pourrait s'avérer contre-productif :

[L]es mesures de développement de l'employabilité enregistrent des résultats modestes dans leur capacité à diminuer le taux de dépendance à l'aide sociale par l'intégration au marché du travail et, d'autre part, elles induisent des effets pervers. [...] Quand on constate que les trois quarts des prestataires n'obtiennent pas d'emploi plus d'un an et demi après leur participation, il est facile de comprendre les effets psychologiques dévastateurs de ce retour à la case départ pour les participants qui s'y sont investis de bonne foi, anticipant une amélioration de leur sort. Une étude qualitative soulève que, parce que la participation débouche assez rarement sur l'emploi, le processus risque de renforcer le sentiment de dévalorisation qu'éprouvent les prestataires, rendant par la suite encore plus difficile leurs démarches pour intégrer le marché du travail (CSF, 1997 : 28).

Les évaluations de programme du ministère de la Sécurité du revenu n'ont pas permis aux acteurs impliqués dans le processus de réforme d'en venir à un consensus quant aux leçons à tirer de la piètre performance des programmes d'employabilité, les conclusions de ces recherches pouvant être interprétés à la fois comme une preuve de la nécessité de revoir l'organisation des services et d'« activer » davantage les mesures passives, en recourant si nécessaire à la coercition, et comme une preuve de l'inutilité de contraindre les prestataires à participer à des programmes qui n'ont jamais démontré leur efficacité.

### **6.2.3 Le pouvoir des agents d'aide sociale**

Les opposants à la coercition font valoir que le fait d'accroître le pouvoir des agents gouvernementaux, qui sont par ailleurs débordés, comporte des risques d'arbitraire et d'abus administratifs susceptibles d'affecter dramatiquement la vie quotidienne des personnes inscrites

à l'aide sociale et de contrecarrer leurs efforts pour sortir de la pauvreté. À leurs yeux, la culture de contrôle qui règne au ministère de la Sécurité du revenu doit faire place à une culture de service :

Contraint d'appliquer à la course une loi, des réglementations et des directives sans cesse changeantes, même l'agent d'aide socio-économique le plus dévoué ne saurait apporter l'attention nécessaire au nombre sans cesse croissant de « dossiers » dont il a à s'occuper. Le résultat en est une catastrophe bureaucratique kafkaïenne dont les prestataires font évidemment les frais. Mauvais classements, erreurs de calculs, incompréhension et relations pour le moins tendues entre le prestataire et l'agent, changements d'adresse signifiés mais non effectués, formulaires incomplets retournés et retard dans le traitement, impossibilité d'obtenir un rendez-vous avec son agent, indications contradictoires, coupures injustifiées qu'il faut un temps fou pour renverser... Nombreux sont les prestataires qui ont de bonnes raisons de croire qu'on leur en veut personnellement. Ces situations concrètes – et dramatiques – sont le résultats d'une loi qui est en son essence punitive, de budgets insuffisants et d'un démantèlement lent et constant de la fonction publique au Québec (PG, 1997 : 8).

Submergés de normes, de règlements et de contrôles de toutes sortes à exercer (et qui changent constamment), surchargés de dossiers, orientés très nettement vers la suspicion et le devoir de faire des économies au profit du régime, agentes et agents sont loin d'avoir les coudées franches pour pouvoir aider les prestataires. En réalité, leur travail et leur formation sont orientés vers l'exercice d'un pouvoir de contrôle. Il leur reste bien peu de temps à consacrer à l'intégration des personnes assistées sociales (CPJ, 1997 : 37).

À la lumière de cette perception des services gouvernementaux, on comprend que le tenants de ce discours ne souhaitent pas accroître l'emprise de la bureaucratie sur la vie des assistés sociaux. Au contraire, ils réclament l'instauration de mécanismes d'appel pour baliser le pouvoir des fonctionnaires et demandent que le gouvernement investisse dans la formation des agents afin de changer la culture du ministère de la Sécurité du revenu.

Les mémoires rédigés par les acteurs qui plaident en faveur de la participation volontaire aux mesures d'insertion renferment un très grand nombre de cas vécus et de témoignages illustrant les méfaits d'une bureaucratie parfois tatillonne et insensible aux besoins réels des assistés sociaux (voir par exemple Bouchard *et al.* 1997; PG, 1997 ; SSVP, 1997). Quelques détracteurs des parcours obligatoires (FCPASQ, 1997; CPJ, 1997) citent également une étude scientifique sur les obstacles à l'intégration des assistés sociaux réalisée par une équipe de chercheurs de l'Université de Montréal (McAll *et al.*, 1996) en collaboration avec le Front commun des personnes assistés sociales. Cette enquête, effectuée à partir d'entrevues auprès de prestataires et d'agents d'aide sociale, indique que le système de sécurité du revenu constitue lui-même une barrière à la réinsertion : « Les agents sont débordés et ont peu de temps pour conseiller les personnes assistées sociales. La loi est complexe et les personnes

ont de la difficulté à avoir de l'information sur leurs droits » (McAll *et al.* 1996, cités par FCPASQ, 1997 : 5).

Contrairement aux groupes de défense des droits sociaux ou aux groupes d'aide aux plus démunis, qui reçoivent quotidiennement dans leurs bureaux des prestataires qui ont maille à partir avec les agents d'aide sociale, les acteurs qui militent en faveur de contrôles accrus semblent avoir davantage confiance en la bureaucratie gouvernementale. Ils évaluent que le fait de confier un pouvoir discrétionnaire accru aux fonctionnaires de la Sécurité du revenu ne cause pas problème, ces derniers étant jugés capables d'en user avec discernement. Ainsi, l'économiste Pierre Fortin, qui propose dans le rapport dont il est le co-auteur d'exclure de l'aide sociale les jeunes qui ne s'impliquent pas dans une démarche vers l'emploi, explique lors des travaux de la Commission des affaires sociales que cette mesure ne provoquera pas les drames appréhendés par les défenseurs du principe d'une participation volontaire aux parcours parce que les fonctionnaires sauront prendre les décisions appropriées à la situation de chaque jeune :

Il ne faut pas non plus prendre les agents d'aide sociale pour des gens qui sont incapables de percevoir qu'un jeune est en grave difficulté soit de santé physique ou psychologique. Ils ne feront pas une proposition de parcours vers l'emploi qui va exiger de lui, au départ, une implication qui sera autre que tout simplement, peut-être, une cure de désintoxication ou quelque chose comme ça<sup>52</sup>.

Les cas d'abus administratifs et de décisions arbitraires ne constituent pas une donnée fondamentale du problème de l'exclusion selon les acteurs qui composent la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE. Ce thème est d'ailleurs pratiquement absent de leur discours.

Afin que les besoins et les aspirations des jeunes assistés sociaux soient réellement pris en compte dans la définition de leur parcours d'insertion obligatoire, le projet de réforme rendu public par la ministre Harel prévoit que « l'offre des services d'orientation, de préparation et d'intégration à l'emploi sera faite différemment de celle qui a trait aux services d'ajustement du revenu et de contrôle » (MSR, 1996b : 39). En d'autres termes, les conseillers en emploi chargés d'accompagner les jeunes dans l'élaboration de leur parcours individualisé n'auront pas le mandat de veiller au respect des contrôles administratifs inhérents à la gestion du régime de sécurité du revenu. Cette séparation des mesures de contrôle et des activités de conseil vise à placer les personnes au centre du processus et à leur donner la possibilité de prendre les décisions qui orienteront leur cheminement vers l'emploi. Les partisans de la participation

---

<sup>52</sup> Voir l'intervention de Pierre Fortin dans le Journal des débats de la Commission des affaires sociales, 29 janvier 1997.



volontaire croient cependant que les fonctionnaires auront toujours dans les faits un très grand pouvoir discrétionnaire parce que l'éventualité d'une pénalité financière planera toujours au-dessus de la tête des prestataires. Même s'ils n'appliquent pas eux-mêmes cette sanction, les conseillers en emploi doivent informer les fonctionnaires responsables de l'administration des chèques d'aide sociale de la progression des parcours. Dès lors, les assistés sociaux visés par l'obligation de parcours ne seront pas totalement en mesure de conclure une entente de leur plein gré avec leur conseiller dans la mesure où ce dernier dispose toujours de la possibilité d'inscrire une note au dossier du prestataire qui entraînera d'importantes conséquences financières :

[Des] erreurs ou des manques de discernement, entre autres, quant au choix des parcours, peuvent avoir de graves conséquences pour les jeunes éventuellement obligés de participer à un parcours ou à des activités qui ne leur conviennent pas. Ainsi, la séparation instituée par la réforme entre l'aide à l'emploi et l'aide financière risque de ne pas vraiment se concrétiser pour les jeunes. En effet, le conseiller d'aide à l'emploi aura un pouvoir supplémentaire auprès des jeunes : il peut en tout temps leur imposer des coupures importantes sur leurs prestations s'ils refusent de participer à un parcours ou à une activité (CPJ, 1997 : 55).

Pour de nombreux intervenants, le projet gouvernemental n'offre donc pas une réelle séparation des fonctions de contrôle et d'aide à l'intégration. C'est l'avis de ces deux répondants :

[Mme Harel] ne comprenait pas la différence entre les deux fonctions. Elle pensait que quelqu'un qui contrôlait pouvait aussi être aidant. Cette vision ne correspondait pas avec ce qu'on voyait dans nos bureaux tout le temps. C'est sûr que les gens ne disent pas toute la vérité aux personnes qui les contrôlent. [...] Tu leur donnes le moins d'information possible parce que tu as toujours peur de te faire piéger. Mais si tu veux faire une démarche d'intégration, il faut que tu dises la vérité : « Sais-tu vraiment lire ? » ; « As-tu vraiment fait cette job-là ? » ; « As-tu un problème de drogue ? » ; « Est-ce que ton mari te bat ? ». C'est des questions importantes. Ça va faire en sorte que tu vas réussir ou non et que tu vas avoir besoin de plus d'aide ou moins d'aide. Tu ne dis pas ça à quelqu'un qui te contrôle. [...] Mme Harel pensait qu'elle était aidante ! Elle avait tellement confiance en l'État que je pense qu'elle pensait que tout le monde avait cette confiance-là, y compris les assistés sociaux ! (R11)

[S]ouvent, j'avais l'impression que l'objectif des agents de l'aide sociale était plutôt de diminuer le nombre de bénéficiaires ou de rendre la vie tellement difficile aux bénéficiaires qu'ils ne vont pas faire valoir leurs droits ou qu'ils vont lâcher. [...] Est-ce que la même personne, est-ce que le même agent peut faire les contrôles et peut conseiller ? C'est le même agent qui vous demande une copie de vos relevés bancaires, qui demande si vous êtes en train de partager votre appartement avec quelqu'un d'autre, qui vous demande presque avec qui vous couchez. « Avez-vous caché des avoirs liquides ailleurs ? » C'est cette même personne qui, après avoir posé toutes ces questions, va dire : « *By the way!* On a un beau petit programme qui correspond à votre profil ». Moi, je pense que ça ne marche pas. Ça me fait penser à l'expression en anglais *good cop*, *bad cop*, mais c'est la même personne. Au moins, dans les scénarios,

*good cop, bad cop*, tu as deux personnes. Il me semblait qu'on confondait les deux rôles (R15).

Convaincus qu'accorder un trop grand pouvoir aux agents d'aide sociale limite la capacité des prestataires à prendre les décisions les plus appropriées à leur situation à s'engager dans une relation de confiance avec les fonctionnaires, les membres de la coalition DROITS SOCIAUX jugent que les garanties de la ministre sont insuffisantes et défendent une logique d'intervention davantage axée sur la participation volontaire des personnes assistées sociales.

#### **6.2.4 La « dépendance » chez les jeunes**

Le gouvernement du Québec annonce en décembre 1996 que les jeunes de 18 à 24 ans sont les premiers visés par les parcours obligatoires. L'ensemble des intervenants considèrent que cette catégorie de prestataires doit faire l'objet d'une attention particulière. Toutefois, les tenants de la participation volontaire entendent prouver, à l'aide de faits illustrant la situation spécifique des jeunes, que les méthodes coercitives sont injustifiées et inappropriées.

Les partisans d'une approche coercitive jugent que des mesures musclées doivent être adoptées afin d'inciter les jeunes assistés sociaux à s'engager dans une démarche d'intégration à l'emploi. Les deux auteurs du rapport minoritaire sur la réforme de la sécurité du revenu, Pierre Fortin et Francine Séguin, recommandent de réduire les prestations de l'ensemble de jeunes de moins de 25 ans plutôt que d'imposer des pénalités financières uniquement à ceux qui refusent les parcours d'insertion. Ces jeunes auraient reçu 4800 \$ par an plutôt que 6000\$. Ainsi, les jeunes auront plus nettement avantage à travailler ou à poursuivre leurs études qu'à demeurer à l'aide sociale. Pendant les premiers mois de l'année 1996, le Secrétariat du Comité des priorités étudie sérieusement la possibilité d'aller dans cette voie. Selon Fortin et Séguin (1996 : 24-25), depuis que les jeunes de moins de 30 ans ont obtenu la parité avec leurs aînés à la fin des années 1980, c'est-à-dire depuis qu'ils ont droit à la même prestation, leur comportement s'est modifié. L'introduction des nouveaux barèmes a fait en sorte qu'ils sont plus nombreux à l'aide sociale même si le taux de chômage moyen des jeunes de ce groupe d'âge a peu varié entre 1979 et 1993<sup>53</sup>. En 1996, on trouve environ 15 000 jeunes de plus à

---

<sup>53</sup> Une équipe de chercheurs du Département d'économique de l'Université Laval a tenté de démontrer à partir d'un devis quasi-expérimental que l'octroi de la parité aux jeunes de 18 à 30 ans a eu pour effet d'allonger le temps moyen de présence à l'aide sociale de ce groupe d'âge. Voir Fortin *et al.*, 2004.

l'aide sociale qu'en 1989 (soit 10 000 jeunes de 18 à 24 ans et 5 000 jeunes de 25 à 29), ce qui représente un coût annuel de 100 millions \$. Ces faits indiquent la nécessité de renforcer l'encadrement des jeunes<sup>54</sup>.

Pour justifier le ciblage des jeunes, le gouvernement explique dans son livre vert que les 18-30 ans sont surreprésentés parmi la clientèle de l'aide sociale et que la majorité (soit 59%) des assistés sociaux appartenant à cette tranche d'âge ne détiennent pas de diplôme d'études secondaires. Des données longitudinales collectées par le ministère de la Sécurité du revenu montrent également que 18% des jeunes de moins de 21 ans inscrits à l'aide sociale en 1983 y sont toujours 10 ans plus tard et que 33 % de ces jeunes de moins de 21 ans reçoivent de l'aide sociale de façon intermittente entre 1983 et 1993. Au total, c'est donc 51% des individus composant cette cohorte qui dépendent épisodiquement ou en permanence du régime de sécurité du revenu. De plus, l'étude réalisée par le ministère de la Sécurité du revenu indiquerait l'existence d'un important problème de dépendance intergénérationnelle (voir Lemieux et Lanctôt, 1995). Ainsi, en 1993, 62% des assistés sociaux âgés de moins de 21 ans sont issus de familles ayant déjà bénéficié de l'aide de dernier recours (MSRb, 1996 : 21 et 44)<sup>55</sup>.

Cette étude du ministère, intitulée *Commencer sa vie d'adulte à l'aide sociale*, donne lieu à des divergences d'interprétation entre les membres du comité Bouchard-Fortin. Selon les deux signataires du rapport minoritaire, cette recherche démontre qu'il faut à tout prix éviter que les jeunes soient tentés de s'inscrire ou de demeurer à l'aide sociale (Fortin et Séguin, 1996 : 54-55). Leurs trois collègues en concluent plutôt qu'il existe à l'aide sociale un important contingent de jeunes en difficulté qui ont besoin d'un meilleur support (Bouchard *et al.*, 1996 : 148).

Diffusées notamment par Pierre Fortin, les statistiques du ministère de la Sécurité du revenu semblent avoir fait forte impression sur plusieurs commentateurs de la presse écrite, qui les mettent à profit dans leur argumentaire :

<sup>54</sup> Notons que les trois autres membres estiment à la lumière des mêmes données qu'il n'y a pas eu de « flambée d'inscriptions chez les jeunes adultes » dans les mois et les années qui ont suivi la refonte des barèmes de 1989 (Bouchard *et al.*, 1996 : 148-149). Puisque l'entrée en vigueur de la réforme coïncide avec le début d'une récession économique et que les jeunes sont les premiers frappés par la hausse du chômage, l'impact des changements introduits à cette époque demeure difficile à cerner, ce qui peut expliquer ces différences d'interprétation.

<sup>55</sup> Des chercheurs universitaires ont aussi étudié ce phénomène à partir de données fournies par le ministère de la Sécurité du revenu. Voir Beaulieu *et al.*, 2001.

Plus de la moitié des jeunes Québécois qui entreprennent leur vie d'adulte à l'aide sociale y sont encore dix ans plus tard, avait noté le professeur [Pierre] Fortin, qui parlait alors d'une urgence nationale d'agir pour contrer ce phénomène de dépendance à l'aide de dernier recours (J. Jacques Samson dans *Le Soleil*, 7 novembre 1997).

Les études le démontrent clairement, il faut d'abord et avant tout brancher les jeunes sur un circuit qui les garde hors de la dépendance de l'État. Une année de B.S., et c'est fini pour presque la moitié d'entre eux. Ils n'en ressortent pas, ou sinon temporairement (Raymond Giroux dans *Le Soleil*, 11 décembre 1996).

Ces chiffres démontrent à leur avis l'urgence de lutter contre la dépendance à l'aide sociale chez les jeunes (voir aussi Jean-Robert Sansfaçon dans *Le Devoir*, 11 décembre 1996 ; Donald Charrette dans *Le Soleil*, 20 décembre 1997).

Bien que certains acteurs dénonçant le recours aux pénalités financières admettent sans difficulté l'existence d'une « reproduction intergénérationnelle de l'inscription à l'aide de dernier recours » (voir par exemple Bouchard *et al.*, 1996 : 148; ACJQ, 1997 : 7; SSVP, 1997 : 7), un certain nombre d'intervenants donnent un tout autre sens aux informations contenues dans l'étude de Lemieux et Lanctôt (1995). Jean-Yves Desgagnés, du Front commun des personnes assistées sociales, rappelle d'abord qu'une forte proportion de jeunes appartenant à la cohorte étudiée, soit 33%, connaissent des allers et retours fréquents à l'aide sociale, un phénomène qu'il attribue à la précarité des emplois où sont souvent relégués les jeunes. Quant aux 18% de jeunes âgés de moins de 21 ans qui n'ont jamais quitté l'aide sociale au cours de la période 1983-1993, Desgagnés (2000) affirme qu'il s'agit en majeure partie de jeunes présentant différents problèmes de santé physique ou mentale. Enfin, le pourcentage élevé de jeunes provenant de familles assistées sociales (62%) doit être interprété avec précaution puisque les jeunes issus de familles mieux nanties sont d'office exclus de l'aide sociale en raison de la règle de contribution parentale, d'où une importante concentration de jeunes dont les parents ont déjà été bénéficiaires de la sécurité du revenu. La volonté gouvernementale de briser cette soi-disant dépendance intergénérationnelle au moyen de procédés coercitifs n'est donc aucunement justifiée selon le porte-parole du FCPASQ.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse interprète ces données de la même façon :

Les données officielles disponibles sur la rétention à l'aide sociale indiquent que c'est une faible minorité (18%) de jeunes qui ont une présence continue à l'aide sociale et ce, particulièrement en raison d'un mauvais état de santé ou d'une faible scolarisation. En effet, pour une cohorte de jeunes de moins de 21 ans inscrits à l'aide sociale en 1983, on constate après une décennie que près de la

moitié (49%) a quitté l'aide sociale et que le tiers (33%) a des présences intermittentes. Ces présences intermittentes de jeunes à l'aide sociale n'ont rien de surprenant, car, encore une fois, ils occupent souvent des emplois occasionnels et passent de l'activité au chômage sans démarcation ferme (CDPDJ, 1998 : 29).

La CDPDJ cite différentes études et différentes données chiffrées montrant que les jeunes sont frappés par un taux de chômage élevé, sont souvent confinés à des emplois précaires et mal rémunérés et s'appauvrissent par rapport à d'autres groupes d'âge. En outre, l'organisme signale que les jeunes sont sous-représentés dans les emplois syndiqués et qu'ils sont presque absents dans la fonction publique. Ainsi, en 1997, les jeunes âgés de moins de 30 ans ne représentent que 2% des employés réguliers dans l'administration publique québécoise. Le Conseil permanent de la jeunesse s'attarde également en détail à cette facette de la réalité des jeunes (CPJ, 1997). Bref, les opposants aux pénalités insistent sur le fait que le marché du travail est peu accueillant pour les jeunes, un constat qui met davantage en lumière le rôle des facteurs structurels que des facteurs personnels.

Les partisans de la participation volontaire font valoir que les jeunes sortent plus rapidement de l'aide sociale et s'inscrivent en plus grand nombre aux programmes d'employabilité que les prestataires plus âgés. S'appuyant sur des données provenant du ministère de la Sécurité du revenu, le FCPASQ (1998) montre qu'entre août 1996 et novembre 1997, à la faveur de la reprise économique qu'on observe alors, le nombre de jeunes inscrits à l'aide sociale a diminué plus rapidement (12,7%) que le nombre d'adultes de plus de 25 ans et plus (6,6%). Le Front commun indique également qu'en décembre 1997, environ le tiers des jeunes de 18 à 24 ans participent à l'une ou l'autre des mesures d'insertion du ministère de la Sécurité du revenu, ce qui représente au taux de participation plus élevé que l'ensemble des ménages bénéficiaires de l'aide sociale (32,6 % pour les jeunes comparativement à 19,2% pour l'ensemble des ménages bénéficiaires). D'autres intervenants rappellent que les gouvernements n'est pas en mesure d'offrir des mesures d'employabilité à toutes les personnes qui ont fait la demande. Le Regroupement des organismes communautaires autonomes jeunesse du Québec (ROCAJQ, 1997) indique par exemple dans son mémoire que 13% des assistés sociaux âgés de 18 à 24 ans sont en attente d'une place pour participer aux programmes gouvernementaux. Le fait que les jeunes soient nombreux à participer volontairement ou à vouloir s'inscrire aux mesures d'intégration illustre selon les détracteurs du gouvernement l'inutilité de recourir à des pénalités financières pour contraindre les jeunes à s'engager dans un parcours (CPJ, 1997 ; CSN, CEQ, FTQ, 1997 ; FCEGEP, 1997). Le

problème ne réside pas dans le manque de volonté des jeunes, mais dans l'incapacité du gouvernement de satisfaire à la demande.

### 6.2.5 L'efficacité des pénalités

Les acteurs favorables à un renforcement des contrôles et des obligations apportent deux types d'arguments pour justifier le recours à des pénalités financières : des statistiques démontrant que le niveau des prestations d'assistance sociale affecte le comportement des individus ou indiquant que la dépendance à l'aide sociale « croît avec l'usage » et des arguments moraux.

Bien qu'ils auraient souhaité une approche plus contraignante que celle qui a été retenue par le gouvernement, Pierre Fortin et Francine Séguin croient qu'il faut miser sur les barèmes d'aide sociale pour envoyer des signaux clairs aux individus et laissent entendre que l'introduction de pénalités est un pas dans la bonne direction. Les assistés sociaux savent compter et sont tout à fait conscients qu'en raison de leurs qualifications professionnelles, ils ne peuvent espérer mieux qu'un emploi faiblement rémunéré de sorte qu'il peut être plus rationnel pour eux de s'inscrire à la sécurité du revenu que de travailler :

La population au bas de l'échelle des revenus est tout aussi rationnelle dans son comportement économique que celle du milieu ou du haut de l'échelle. Elle est très consciente des écarts entre le niveau des prestations d'aide sociale et les conditions financières qu'offrent les emplois qui lui sont accessibles. Les barèmes peuvent donc exercer un effet d'attraction et de rétention important sur les clientèles à l'aide sociale. Les preuves statistiques de ce phénomène abondent (Fortin et Séguin, 1996 : 23).

Les hauts fonctionnaires rencontrés lors de la présente recherche partagent cette analyse :

Moi, je disais : c'est pas que le monde veut rester à l'aide sociale. Regardez les conditions que vous avez dessinées... Ça prendrait un innocent pour sortir de là et aller travailler au salaire minimum. Les qualités de ces gens-là, professionnelles ou autres, sont plutôt proches du minimum, donc ils ne peuvent pas aspirer à autre chose qu'un travail au salaire minimum. Donc, dans le fond, ils sont plus brillants que vous autres. Ils calculent que ça ne donne rien d'aller travailler. Alors, ne leur reprochez pas de ne pas vouloir aller travailler. C'est votre système que vous avez mis en place qui fait ça (R20).

En diminuant le montant d'aide financière allouée aux jeunes prestataires, on fait à coup sûr de l'aide sociale un mode de vie moins attrayant. Fortin et Séguin en veulent pour preuve l'évolution du taux de dépendance à l'aide sociale du Québec et de l'Ontario entre 1986 et 1995. En dollars constants, le niveau des prestations demeure stable au Québec alors qu'il connaît

une augmentation de plus de 25% dans la province voisine. Le taux d'assistance sociale<sup>56</sup> ontarien est deux fois moins élevé que le taux québécois en 1986 (6% comparativement à 12%), mais il explose à partir de 1990. En 1995, le pourcentage de personnes dépendant de l'aide sociale se situe à 12% au Québec alors qu'il frôle le 14% en Ontario. La comparaison entre ces deux juridictions démontre selon les deux membres du comité externe l'impact des barèmes sur les comportements individuels. Fortin et Séguin (1996) recommande donc au gouvernement de conserver sa stratégie de prudence et de stabilité dans le cas des prestataires âgés de plus de 25 ans et de réduire les allocations des prestataires de moins de 25 ans, un groupe d'âge beaucoup plus présent à l'aide sociale depuis que les jeunes assistés sociaux ont obtenu la parité avec leurs aînés en 1989 (voir section précédente).

Les pénalités ou la réduction des barèmes seront d'autant plus efficaces qu'elles inciteront les personnes nouvellement inscrites à la sécurité du revenu à retourner rapidement sur le marché du travail. Des études indiquent en effet que les probabilités de sortie de l'aide sociale diminuent au fur et à mesure que la durée du séjour se prolonge :

[O]n veut éviter que les jeunes tombent dans le piège de la pauvreté, dans la trappe. Tu fais un an, deux ans et tu ne peux plus t'en sortir après. [...] Les statistiques démontrent hors de tout doute que celui qui vient de quitter le marché du travail, si vous réussissez à le réintégrer dans les 12 mois, ça va se faire très rapidement et à peu de frais. Avec peu de formation (R20).

En fait, pour avoir regardé des statistiques, on a beaucoup plus de probabilités de jamais s'en sortir plus longtemps on est à l'aide sociale. Et, dans le fond, il faut trouver des mécanismes pour empêcher les gens de s'installer à l'aide sociale. Et ça, j'en suis de plus en plus persuadé. Et ces mécanismes-là peuvent être des mécanismes d'aide, de scolarisation, d'apprentissage, ce que nous, on appelle se mettre vers l'emploi, un parcours d'intégration à l'emploi. Je pense que c'est indispensable et que c'est indispensable dès que quelqu'un arrive à l'aide sociale. Ça, j'en suis de plus en plus persuadé (R2).

Ces répondants font sans doute référence aux travaux d'une équipe de chercheurs du Centre de recherche en économie et en finance appliquée (et plus tard du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations – CIRANO). Bernard Fortin, Jean-Yves Duclos et Guy Lacroix se sont lancés dans un important programme de recherche sur la dépendance à l'aide sociale en étroite collaboration avec le ministère de la Sécurité du revenu. À partir d'un échantillon aléatoire de près de 100 000 ménages aptes au travail qui ont bénéficié de l'aide de dernier recours entre 1979 et 1993 à au moins une reprise, ces experts ont effectué une analyse économétrique de la dynamique de participation à l'aide sociale. En mars 1996, ils présentent un rapport de recherche au gouvernement :

<sup>56</sup> Il s'agit du taux d'assistance sociale de la population de moins de 65 ans.

[N]os études montrent que plus de 34% des ménages réussissent à quitter l'aide au cours des six premiers mois suivant leur entrée et parmi ceux qui demeurent à l'aide, le même pourcentage sortiront de l'aide au cours du second semestre. Cependant, parmi ceux qui auront complété une année de séjour, seulement 24% quitteront dans les six mois et ce taux diminuera jusqu'à 10% après cinq ou six ans de séjour à l'aide sociale. [...] [L]a durée à l'aide sociale créerait un effet de dépendance rendant la sortie du programme plus difficile (Fortin, 1997 : 563).

Selon plusieurs intervenants, la réduction du barème ou l'introduction de sanctions permet de signifier clairement à certains prestataires que l'aide sociale n'est pas un mode de vie et qu'ils n'ont d'autre choix que de travailler ou d'étudier.

Mises à part des données illustrant l'urgence d'agir ou de cibler différentes clientèles, le livre vert ne présente aucune statistique ou étude scientifique pour attester de la pertinence de miser sur des pénalités financières. Étant donné qu'elle juge les recommandations de Fortin et Séguin (1996) trop sévères, il n'est pas étonnant que la ministre n'ait pas voulu recourir aux arguments de ces deux experts. En outre, faire allusion à quelconque étude vantant les mérites de programmes étrangers pouvant être associés au *workfare* à l'américaine aurait été politiquement maladroit. Si certains groupes ou organismes n'hésitent pas à qualifier le projet gouvernemental de *workfare* en citant au passage des études indiquant que les programmes de *workfare* instaurés dans d'autres pays ont produit des résultats mitigés (voir par exemple CSF, 1997 CPJ, 1997), la ministre se défend de vouloir implanter un tel programme. Le *workfare*, explique-t-elle, consiste fondamentalement à forcer les bénéficiaires à effectuer un travail pour continuer d'avoir droit à l'aide sociale alors que les parcours obligatoires proposés vise d'abord à outiller les assistés sociaux pour leur permettre d'accéder à un emploi et de quitter l'aide sociale. Pendant les débats, Louise Harel répète que sa réforme va rendre service aux jeunes en citant, par exemple, des statistiques démontrant que beaucoup de jeunes assistés sociaux n'ont pas de diplôme et que le taux de chômage est moins élevé chez les diplômés. La ministre Harel justifie également le bien-fondé de son projet en soulignant que d'autres pays adoptent à la même époque des politiques similaires à l'égard des jeunes. Cependant, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité mise principalement sur un argument moral pour prévenir les attaques de ses détracteurs : une personne refusant un plan d'action lui permettant éventuellement d'accéder au marché du travail et de recouvrer son autonomie se place en situation de chômage volontaire et doit accepter les conséquences qui découlent de ce choix



(MSRb, 1996 : 43). Elle ne manque pas de rappeler que, d'après différents sondages, la très vaste majorité des Québécois semblent appuyer cette logique<sup>57</sup>.

Les acteurs qui rejettent les parcours obligatoires affirment qu'une stratégie visant avant tout à réduire le nombre d'inscriptions à l'aide sociale n'aura pas nécessairement pour effet de contrer la pauvreté :

[Les fonctionnaires du ministère de la Sécurité du revenu] sont très préoccupés de faire sortir les gens de l'aide sociale. Mais ils ne sont pas très préoccupés de faire sortir les gens de la pauvreté. Ce n'est pas la même chose. Je pense qu'il y a une expression pour décrire leur préoccupation, c'est « briser la dépendance ». Ils voient l'inscription à l'aide sociale non pas comme quelque chose de normal qui peut arriver dans la vie, mais comme une anomalie épouvantable et le moins longtemps possible, c'est le mieux. Ils voient ça comme une drogue, comme une *dope*. Si tu restes en contact trop longtemps avec la *dope*, tu vas t'assujettir. C'est pour ça qu'ils parlent de dépendance. [...] Cette culture-là est très ambiante au ministère. Et d'ailleurs, ils ont des relations privilégiées, comme on dit, avec un gars comme Bernard Fortin, qui fait des études sur les entrées puis les sorties et sur l'efficacité du système à faire sortir les gens de l'aide sociale. Mais il n'y a pas grand monde qui se pose la question : qu'est-ce qui arrive avec ces gens-là une fois qu'ils sont sortis ? (R26).

Les acteurs associés à la coalition DROITS SOCIAUX doutent qu'une réduction de l'aide financière versée aux assistés sociaux constituent un moyen de les amener à quitter la pauvreté de façon durable. Pour s'attaquer aux causes plus profondes des problèmes vécus par les personnes en situation de pauvreté, il n'existe pas d'autres options que leur offrir un accompagnement soutenu et une formation qualifiante.

La partisans de la participation volontaire croient eux aussi qu'il faut adopter des incitatifs pour amener les assistés sociaux à faire le saut sur le marché du travail. Bon nombre d'entre eux reconnaissent d'ailleurs que le régime d'aide sociale peut engendrer de mauvais incitatifs et devenir une véritable « trappe de la pauvreté ». Pour remédier à ce problème, ils privilégient cependant les incitations positives (qui se traduisent inévitablement par des dépenses additionnelles) plutôt que les pénalités. La réussite des parcours individualisés implique une étroite collaboration entre les personnes assistées sociales et les fonctionnaires, laquelle est impensable à leur avis sans une réelle relation de confiance. En outre, l'usage de la contrainte risque de provoquer le gaspillage d'énergie et de ressources qui auraient permis d'appuyer les

<sup>57</sup> Voir notamment les « remarques préliminaires » de la ministre Louise Harel à l'occasion de l'ouverture des consultations sur le livre vert, dans le Journal des débats de la Commission des affaires sociales, 29 janvier 1997.

efforts des personnes plus motivées au lieu d'être investies dans des parcours destinés à des individus qui n'ont aucune motivation intrinsèque. Ces arguments apparaissent fréquemment dans le discours des opposants aux pénalités (COCDMO, 1997; ATDQM, 1997; FACEF, 1997; CRRSSS, 1997; FCPASQ, 1997). Pour ces acteurs, il est évident que, dans toute « démarche d'aide psychosociale, la contrainte constitue une condition presque certaine d'échec » (RRASMQ, 1997 : 12).

La plupart du temps, ce constat est fondé sur l'expérience des intervenants. En plus d'évoquer le savoir développé par les praticiens, les auteurs du rapport majoritaire sur la réforme de la sécurité du revenu, Camil Bouchard, Vivian Labrie et Alain Noël, présentent dans le mémoire qu'ils soumettent à la Commission des affaires sociales en janvier 1997 des recherches scientifiques menées dans différents pays européens, notamment au Danemark :

[La notion de punition] place le parcours dans un contexte où la menace remplace le lien de confiance et la motivation intrinsèque, deux éléments essentiels à la réussite des parcours. [...] Le problème des mesures obligatoires, c'est qu'elles ne produisent tout simplement pas les résultats escomptés. Au Danemark, par exemple, on a observé des différences notables entre les taux de succès des mesures de formation obligatoires et volontaires (Bouchard *et al.*, 1997 : 19)<sup>58</sup>.

Pour démontrer que les obligations liées aux parcours risquent de saper le lien de confiance entre les participants et les fonctionnaires, les trois membres du comité externe citent les travaux de chercheurs français :

[L]'introduction précoce de la pénalité dans le système des parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi vient brouiller les cartes en ce qui a trait au rôle des conseillers, qui seront aussitôt appelés à se transformer en préfets de discipline. Le rôle de conseiller dans un contexte d'autorité et d'obligation est difficile à envisager. On peut prévoir que la méfiance, le doute et la discrétion s'installeront là où l'on souhaiterait davantage de confiance et de transparence dans les interactions. [...] Pour les spécialistes français du Centre d'Études sur l'Emploi, « la qualité de la relation humaine » entre le conseiller et l'usager « est essentielle » pour stimuler les capacités d'action des personnes ». L'empathie dont le conseiller doit faire preuve est impérative pour « établir une relation dénuée de jugement social dont les demandeurs d'emploi ont, pour la plupart d'entre eux, beaucoup souffert et (pour) entrer suffisamment dans l'histoire de la personne pour y trouver les éléments nécessaires à augmenter sa qualification sur de nouvelles bases » (Bouchard *et al.*, 1997 : 21)<sup>59</sup>.

Selon les trois experts, le recours à la coercition pour intervenir auprès de personnes peu motivées pourrait s'avérer contre-productif en drainant une partie des ressources vers une clientèle qui n'en tirera pas le meilleur profit :

<sup>58</sup> Les trois experts s'appuient sur les travaux de Nicaise *et al.* (1995).

<sup>59</sup> Les trois experts citent les travaux de Baron *et al.* (1995).

[L]’obligation sous peine de pénalité produit des comportements de soumissions à la règle chez de nombreuses personnes. Les personnes les moins motivées s’inscrivent dans les parcours pour éviter une sanction monétaire et, selon toute probabilité, se comportent de façon à ne pas perdre une fraction importante de leurs revenus. Elles occupent ainsi des places, toujours rares, dans les parcours, places qui seraient autrement occupées par des personnes plus intéressées à changer leur situation. Même des personnes motivées pourraient accepter des parcours qui ne leur conviennent pas, à seule fin d’éviter une sanction. Nous croyons que l’utilisation d’une pénalité ne conduise le système de parcours directement à l’échec, les conseillers devant consacrer une partie importante de leur énergie à assurer le respect des ententes et l’implication de personnes non motivées ou contraintes. Dans le cas des mesures obligatoires danoises, une grande partie des ressources a tout simplement été perdue à tenter de changer les attitudes de ces participants (Bouchard *et al.*, 1997 : 19).

À l’instar d’autres tenants d’une participation volontaire (voir notamment ACJQ, 1997 ; CSF, 1997 ; FACEF ; 1997), Camil Bouchard et ses collègues présument qu’en offrant des parcours d’insertion intéressants et efficaces, on créera un « effet de contagion » positif qui amènera de plus en plus de jeunes à s’y inscrire. La bonne réputation des parcours constituera en définitive le meilleur incitatif.

## 6.2.6 Les préjugés à l’égard des assistés sociaux

En 1995, le ministère de la Sécurité du revenu dévoile les résultats d’études indiquant que les prestataires de la sécurité du revenu ont une image très négative auprès du public (Lemieux, 1995). L’ensemble des acteurs qui prennent part au débat sur l’aide sociale déplorent ces préjugés parce qu’ils constituent un obstacle à la réinsertion et disent croire que la majorité de ces personnes sont honnêtes et désireuses de travailler. Par exemple, tant les auteurs du rapport majoritaire que les auteurs du rapport minoritaire sur la réforme de la sécurité du revenu citent des études démontrant que le taux d’irrégularités administratives relevées au Québec concernant des trop-payés à l’aide sociale (taux qui se situe à 14,6% au début des années 1990 lorsque l’on exclut les cas d’erreurs administratives) se compare à celui qu’on observe dans d’autres juridictions ou d’autres programmes et que les sommes impliquées sont nettement moindres que le manque à gagner résultant de la fraude fiscale (Bouchard *et al.*, 1996 : 44-45 ; Fortin et Séguin, 1996 : 39). Un très grand nombre d’intervenants jugent également que les politiques gouvernementales peuvent influencer les attitudes du public à l’égard des assistés sociaux. Toutefois, les partisans de la coercition et les partisans de la participation volontaire divergent d’avis quant à l’impact des politiques publiques. Pour les uns, les contrôles administratifs visant à prévenir la fraude et à vérifier les efforts que les prestataires déploient

dans leur recherche d'emploi permettent d'atténuer les jugements négatifs portés à l'endroit des assistés sociaux en contrant les comportements répréhensibles. Pour les autres, ces mesures coercitives produisent précisément l'effet inverse. Elles entretiennent les préjugés en suggérant à la population que les assistés sociaux sont des fraudeurs ou des paresseux qu'il faut châtier.

En avril 1995, la campagne de sensibilisation lancée par la ministre Jeanne Blackburn pour redorer l'image des assistés sociaux révèle le fossé entre les coalitions plaidantes (voir chapitre 4). Pendant quelques semaines, un message publicitaire de 30 secondes, pendant lequel une jeune mère explique qu'elle n'a pas choisi de vivre à l'aide sociale, est diffusé à la télévision et dans les salles de cinéma. En conférence de presse, la ministre de la Sécurité du revenu indique que cette initiative vise à lutter contre les préjugés, préjugés que les programmes coercitifs mis en place par ses prédécesseurs ont largement contribué à répandre :

Neuf années de régime libéral, de déresponsabilisation, de boubou-macoutes, de rengaine de contrôle plutôt que de réelle politique d'intégration sociale et en emploi ont fait en sorte que bon nombre de personnes voient maintenant les prestataires de la sécurité du revenu comme des fraudeurs, des paresseux, des incapables (propos cités dans *La Presse*, 3 avril 1995).

D'après la ministre Blackburn, cette campagne publicitaire favorisera l'intégration des assistés sociaux :

Nous croyons que trop d'efforts déployés pour réintégrer les personnes à l'aide sociale sur le marché du travail, trop d'initiatives de réinsertion, de formation, de partenariat avec les entreprises privées, de scolarisation, viennent se briser sur les récifs des préjugés. De plus, les préjugés blessent les personnes visées. Ils sapent leur confiance, leur estime d'elles-mêmes et minent leur fierté (propos cités dans *La Presse*, 3 avril 1995).

Cette stratégie d'intervention soulève l'ire de plusieurs commentateurs, qui saisissent l'occasion de critiquer le laxisme dont ils jugent que la ministre a fait preuve depuis son entrée en fonction.

Selon Alain Dubuc, éditorialiste au quotidien *La Presse*, la guerre aux préjugés exige plutôt des mesures contre la culture de la dépendance et la culture du travail au noir :

La sécurité du revenu est le fruit d'un contrat social entre ceux qui ont des ressources et ceux qui sont dans le besoin. Ce contrat social est actuellement menacé parce que trop de gens ont l'impression que l'argent de leurs impôts n'est pas scrupuleusement redistribué. Il y a des excès dans cette grogne? Certainement. Mais il y a aussi des questions légitimes. Mme Blackburn n'y répond pas et insulte en fait ceux qui les posent. Ce n'est pas la façon de créer la solidarité nécessaire (*La Presse*, 6 avril 1995).

Son collègue, le chroniqueur Claude Picher, partage la même analyse :

La ministre a-t-elle seulement pris le temps de se demander POURQUOI les assistés sociaux sont si mal perçus? À des années-lumière des officines

feutrées de la Colline parlementaire et des tours d'ivoire des sociologues en pantoufles, il y a le vrai monde. Le monde des travailleurs qui se saignent à blanc pour payer leurs impôts, qui ont les deux pieds sur le plancher des vaches, qui ont des yeux pour voir et des oreilles pour entendre, et qui sont confrontés à tous les jours aux abus d'un système devenu une véritable passoire. [...] Le monde ordinaire voit et entend des assistés sociaux parfaitement aptes au travail refuser des jobs à 25 000 \$ et plus parce qu'ils trouvent cela plus payant de rester sur le «BS», et il en est même qui s'en vantent. [...] Et Mme Blackburn se surprend que quatre Québécois sur cinq ont une perception négative des assistés sociaux?!? La question n'est pas de démolir le régime d'assistance sociale lui-même. La majorité des Québécois savent aussi que les assistés sociaux ne sont pas tous des voleurs ; ils sont tout à fait conscients qu'une société ne peut pas prétendre être civilisée si elle est incapable d'offrir un filet de sécurité à ses plus démunis. Le drame, c'est que nous ne parlons plus ici d'un filet pour les plus démunis, mais d'un système laxiste qui encourage les abus et la dépendance (*La Presse*, 8 avril 1995).

Pour empêcher que la réputation de la majorité des prestataires soit entachée par la minorité qui abuse du système d'aide sociale, il faut rehausser les contrôles pour mieux débusquer les profiteurs.

En 1997, lors des débats sur la réforme Harel, Pierre Fortin et Francine Séguin défendent aussi ce point de vue. Les deux experts affirment que plusieurs mesures annoncées dans le livre vert démontrent que le gouvernement a pris acte du regard très critique de la population québécoise à l'égard des programmes de sécurité du revenu qu'il prend les moyens adéquats pour accroître l'«intégrité réelle et perçue» du régime. Les différents contrôles introduits par la réforme (plus forte pression sur les prestataires pour les inciter à s'intégrer en emploi, renforcement des activités de vérification, dispositions pour limiter le problème du non-paiement des loyers) permettront d'éviter des «ressacs politiques majeurs qui conduiraient à la destruction du système»<sup>60</sup>. «La survie du système exige une telle dureté parce que les gens ont perdu confiance, explique-t-il en entrevue au journal *Le Soleil* (29 janvier 1997). La population finira par se révolter».

Cette analyse se reflète d'ailleurs dans le titre donné au projet de loi 186 : *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*. En introduisant dans la loi le principe du contrat de réciprocité entre les prestataires de l'aide sociale et la société, le gouvernement espère empêcher que les citoyens se désolidarisent des assistés sociaux. Il fait le pari que le public sera mieux disposé à l'égard des prestataires si ces derniers démontrent leur bonne volonté.

<sup>60</sup> Voir le Journal des débats de la Commission des affaires sociales, 29 janvier 1997.

Dans les rangs de la coalition DROITS SOCIAUX, on expose une tout autre compréhension du problème. D'abord, les tenants de la participation volontaire et de l'*empowerment* évaluent que l'ampleur réelle de la fraude ne justifie pas l'usage de mesures qui auraient pour effet d'accabler l'ensemble des prestataires. De plus, les contrôles excessifs s'avèrent peu efficaces et génèrent des économies relativement modestes (Bouchard *et al.*, 1996 : 47-49). Certains acteurs contestent la validité des études sur lesquelles le gouvernement s'appuie pour mesurer l'étendue du phénomène de non-paiement des loyers et ainsi légitimer la saisie d'une portion du chèque mensuel des mauvais payeurs afin de la verser aux propriétaires (CDPDJ, 1997). D'autres jugent que les prestations d'aide sociale sont tellement peu élevées qu'on peut comprendre sans peine pourquoi certains bénéficiaires ne s'acquittent pas de leur loyer (CPJ, 1997). D'ailleurs, le pourcentage de mauvaises créances dans les logements sociaux ou les logements à but non lucratif, où le prix du loyer correspond davantage à la capacité de payer des prestataires, est extrêmement faible (FRAPRU, 1997; FLHLMQ, 1997).

Pour plusieurs intervenants (voir par exemple CNAS, 1997; ATDQM, 1997 ; FCPASQ, 1997; CDPDJ, 1997; PC, 1997), l'instauration de pénalités financières pour contraindre les assistés sociaux à prendre part à un parcours vers l'emploi aura pour effet d'alimenter les préjugés d'un grand nombre de citoyens et d'employeurs. Les opposants aux pénalités s'inquiètent particulièrement des attitudes négatives que cette mesure pourrait susciter à l'égard des jeunes, les premiers visés par l'obligation de parcours.

Cette disposition discriminatoire renforce en outre les préjugés sociaux sur la jeunesse. Quand la situation est favorable, les possibilités offertes à la jeunesse n'ont pratiquement pas de limites ; ce fut notre lot il y a vingt ou trente ans. Mais quand la situation est défavorable, la jeunesse est la première à en subir les conséquences. On continue cependant à la juger avec le souvenir de sa propre jeunesse, et alors les jeunes de la génération actuelle qui ne travaillent pas deviennent des abuseurs de l'aide sociale, des fraudeurs de système qu'il faut pénaliser. C'est le message que percevra l'opinion publique dans cette disposition appliquée aux jeunes (FCEGEP).

Par ailleurs, l'imposition de sanctions pourrait donner l'impression aux employeurs éventuels que les programmes d'insertion n'accueillent que des personnes qui ne veulent pas faire d'effort, à tel point qu'il a fallu recourir à la contrainte pour les forcer à s'y inscrire :

[Le] risque que des personnes démotivées et renforcées négativement à la participation ne viennent entacher la réputation des stratégies de parcours auprès des endroits de stage et des employeurs est très grand. Des études danoises et britanniques ont confirmé ce risque de stigmatisation et de méfiance généralisée, en montrant que les finissants de programmes de formation obligatoire avaient moins de succès sur le marché du travail que des non-participants présentant des caractéristiques similaires. [...] Il faut à tout prix éviter ce que les chercheurs du Centre d'Études de l'Emploi appellent « le

risque de propagation de la méfiance ». [...] Au contraire, le fait de savoir que toutes les personnes engagées dans les parcours le font de leur plein gré renforcerait une perception sociale positive à l'égard de l'ensemble des participants, ce que ni la loi 37 ni le présent projet ne permettent (Bouchard et al., 1997 : 20).

Si les programmes d'insertion en viennent à avoir mauvaise réputation aux yeux des employeurs, les participants auront peu de chances de s'intégrer au marché du travail.

### 6.2.7 Le niveau de revenu des prestataires

Le renforcement des contrôles et des obligations se traduit bien souvent par des possibilités de sanctions, ce qui peut impliquer une diminution des revenus des prestataires. Est-ce que le niveau des prestations peut avoir un impact sur la capacité de assistés sociaux à sortir de la pauvreté ?

D'après la plupart des groupes de défense des droits sociaux et les organismes d'aide aux plus démunis, le faible niveau des prestations réduit les possibilités d'insertion sociale et professionnelle des assistés sociaux en compromettant l'intégrité physique et psychologique des personnes. Un individu qui ne peut satisfaire ses besoins essentiels n'est pas en mesure de s'impliquer dans un processus d'intégration :

Pour nous, représentantes et représentants de la Coalition [nationale sur l'aide sociale], il est évident que la pauvreté est, en elle-même, le premier obstacle à l'emploi. Une personne qui est incapable de satisfaire ses besoins essentiels tels se nourrir, se loger, se vêtir n'est pas en mesure, physiquement et psychologiquement, d'entreprendre une démarche d'insertion professionnelle vers l'emploi. Toutes les énergies de cette personne sont accaparées pour sa survie. Cette personne a encore moins les ressources financières nécessaires pour effectuer une recherche d'emploi valable qui nécessite, elle-même, des dépenses supplémentaires de transport, de photocopies, de timbre et de téléphone (CNAS, 1997 : 19).

Le Front commun des personnes assistées sociales s'appuie sur la recherche qualitative de McAll et al. (1996), qui identifie la pauvreté comme étant l'une des cinq principales barrières à l'intégration, pour donner une crédibilité scientifique à cet argument

Certains organismes-conseils du gouvernement souscrivent ouvertement à cette analyse. C'est le cas notamment de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, qui ajoute que la pauvreté matérielle compromet le développement des enfants :

Une étude récente sur la lutte à la pauvreté souligne avec justesse que cette insécurité chronique dont souffrent quotidiennement les enfants pauvres et leurs familles quant à leurs besoins essentiels constitue une négation de leur droit fondamental à la sûreté et à l'intégrité physique et psychologique [...]. Ces

enfants sont marginalisés dès leur plus jeune âge par des problèmes de santé plus fréquents, et par le fait qu'ils se retrouvent plus souvent en difficulté à l'école et que leur accès aux loisirs et à la culture est limité. Au surplus, sans prétendre que les enfants pauvres se retrouvent systématiquement en situation de délinquance ou de criminalité, les statistiques démontrent que les enfants de milieux défavorisés y sont largement surreprésentés (CDPDJ, 1997 : 15).

La Commission cite le rapport *Un Québec fou de ses enfants* pour expliquer l'impact négatif de la pauvreté sur les enfants :

[La] pauvreté, c'est comme une courbe dangereuse : on ne s'y casse pas nécessairement la figure, mais le nombre d'accidents recensés y est beaucoup plus élevé qu'ailleurs...! La pauvreté augmente le risque de dérapages et de capotages dans les relations entre parents et enfants. Elle affecte la vigilance et la maîtrise des capacités parentales et elle oriente les enfants et les jeunes dans les ornières de l'échec scolaire, du rejet, de la frustration et de la marginalisation (Bouchard, 1991 ; cité dans CDPDJ, 1997).

L'organisme est d'avis que la logique visant à dissuader les pauvres d'entrer dans une situation de dépendance envers l'État au moyen d'une reconnaissance minimaliste des besoins essentiels couverts par les barèmes d'aide sociale favorise en fait la perpétuation de la pauvreté (CDPDJ, 1997 : 16).

Plusieurs groupes populaires tentent de démontrer dans leur mémoire à quel point les ménages inscrits à l'aide sociale ont de la difficulté à boucler leur budget. Par exemple, à l'aide de données recueillies par le ministère de la Sécurité du revenu concernant le loyer moyen payé par les prestataires locataires, le FRAPRU (1997) indique qu'une personne assistée sociale subsistant uniquement grâce à la prestation de base (500\$) consacre 67% de son revenu au paiement de son loyer, ce qui ne lui laisse que 157\$ par mois pour subvenir à ses autres besoins. Un grand nombre d'opposants aux pénalités s'emploient à faire connaître la réalité quotidienne des personnes assistées sociales :

La peur perpétuelle de manquer d'argent ne ressemble en rien aux petites restrictions auxquelles s'astreignent les gens qui ont temporairement un budget plus serré. On parle de la vraie pauvreté ici : de la peur d'une coupure de téléphone, au loyer en retard, aux besoins des enfants à qui il faut dire non. On parle d'épicerie calculée à la baisse, aux repas incomplets, au frigo vide certains jours du mois. On pense aux angoisses qui surviennent au moindre incident venant débalancer le budget : l'achat de sirop pour le rhume, le prix élevé dépensé pour les bottes d'hiver des enfants, les coûts de la rentrée scolaire, etc. (FACEF, 1997 : 10).

Les groupes populaires dénoncent donc toutes les « mesures appauvrissantes » et documentent soigneusement l'impact des diverses compressions budgétaires annoncées dans de le domaine de l'aide sociale (voir notamment CNAS, 1997; FCPASQ, 1997; FRAPRU, 1997).



Évidemment, les partisans d'obligations plus strictes n'évaluent pas que le faible niveau des prestations constitue un obstacle sérieux compromettant l'intégration des assistés sociaux. Au contraire, imposer des sanctions financières aux bénéficiaires refusant de s'engager dans une démarche vers l'emploi est de nature à inciter ces personnes à se prendre en main et à rompre avec la dépendance, le seul moyen de leur permettre de s'affranchir de la pauvreté. Cette vision, qui a inspiré le rapport Fortin-Séguin, est également défendue par plusieurs hauts fonctionnaires :

Moi, je me situais beaucoup plus dans la ligne du livre blanc [sur la fiscalité publié en 1984] et de Pierre Fortin. Il faut organiser les prestations pour qu'elles soient incitatives au travail. [...] Si tu veux organiser ton régime pour ne pas que le monde travaille, eh bien écoute le président du FRAPRU, écoute Vivian Labrie ! Tu vas avoir un million d'assistés sociaux au Québec ! La clientèle de l'aide sociale ne va pas commencer à diminuer parce qu'on augmente les prestations. On sait que la clientèle d'aide sociale a commencé à diminuer depuis une dizaine d'années. Ce n'est pas juste parce que le taux de chômage baisse. C'est parce que les prestations sont gelées et qu'elles sont basses. [...] Quand tu donnes un niveau de vie [convenable] à quelqu'un et qu'il réussit à vivre avec ça, pourquoi il en sortirait ? [L'approche de Camil Bouchard], c'est une approche que j'ai toujours trouvée un peu angélique. À l'opposé, il y a une approche plus économique, plus pratico-pratique qui regarde le comportement des gens en fonction d'une « piasse » qui existe (R22).

Pour ces fonctionnaires, il est particulièrement important d'avoir recours à cette logique d'intervention auprès des jeunes prestataires afin d'éviter que cette clientèle ne s'installe à résidence à l'aide sociale :

Dans l'air à l'époque, parmi les mesures étudiées, il y en avait une qui était fondée sur l'idée que, si on ne veut pas que les jeunes commencent à l'aide sociale, il faudrait peut-être avoir un barème moins avantageux. [...] On se disait à peu près ceci : un jeune de 18 ans qui quitte la maison, avec 500 \$ par mois, il peut se payer un logement avec 2 ou 3 *chums*, se payer la traite et avoir du *fun*. Et avoir l'impression que c'est ça la vie ! Ce faisant, il se coupe les portes de l'éducation, il décroche. Il tombe finalement dans une situation où il va être dur à récupérer plus tard. On s'est dit : peut-être qu'en baissant le barème, on aurait un signal assez fort (R20).

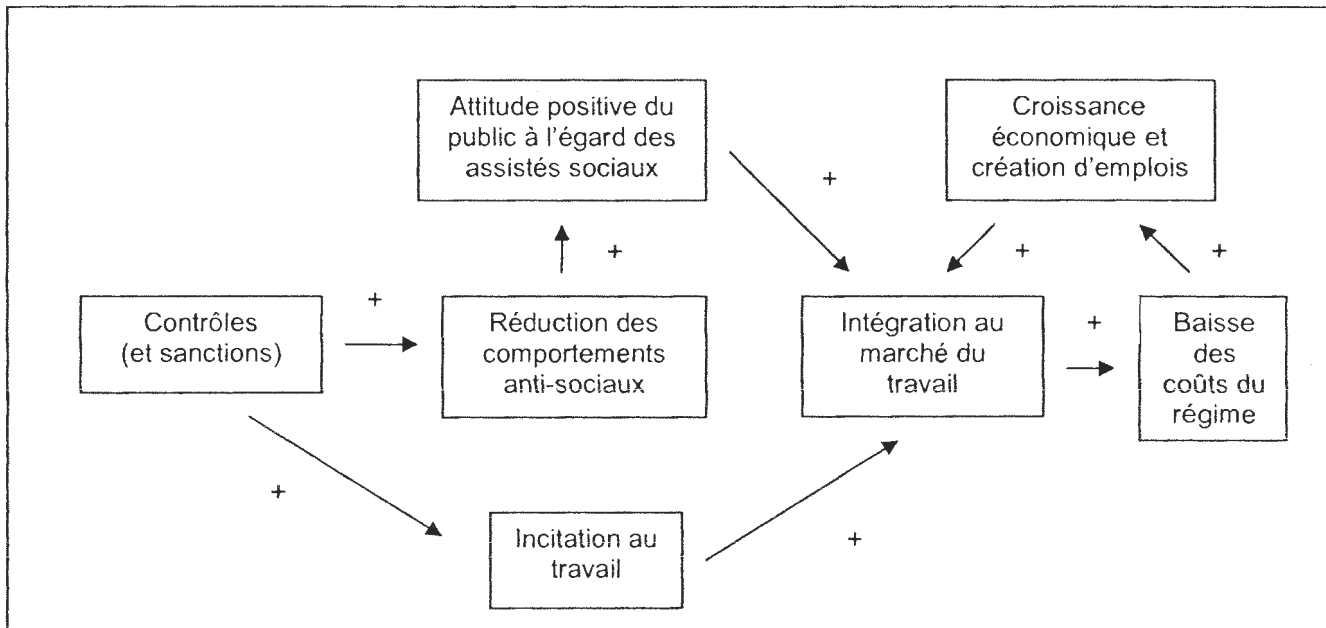
Du reste, les partisans d'obligations et de contrôles accrus pensent généralement que le gouvernement ne dispose pas des moyens financiers nécessaires pour créer les soi-disant « incitations positives » réclamées par leurs adversaires. Le Québec doit impérativement garder le cap sur le déficit zéro.

## Discussion

Nous voulions voir dans ce chapitre dans quelle mesure il est possible d'expliquer les conflits entre les acteurs impliqués dans les débats au sujet de la réforme Harel à partir des biais cognitifs de ces acteurs. L'hypothèse que nous avons cherché à tester était la suivante : l'utilisation par les acteurs des travaux scientifiques et de l'information technique traduit leurs biais cognitifs et normatifs, c'est-à-dire que les acteurs provenant de coalitions adverses 1) ne s'entendent pas sur l'identification des faits pertinents et 2) n'interprètent pas les mêmes faits de la même façon (hypothèse 2). Cette hypothèse s'est avérée tout à fait valable.

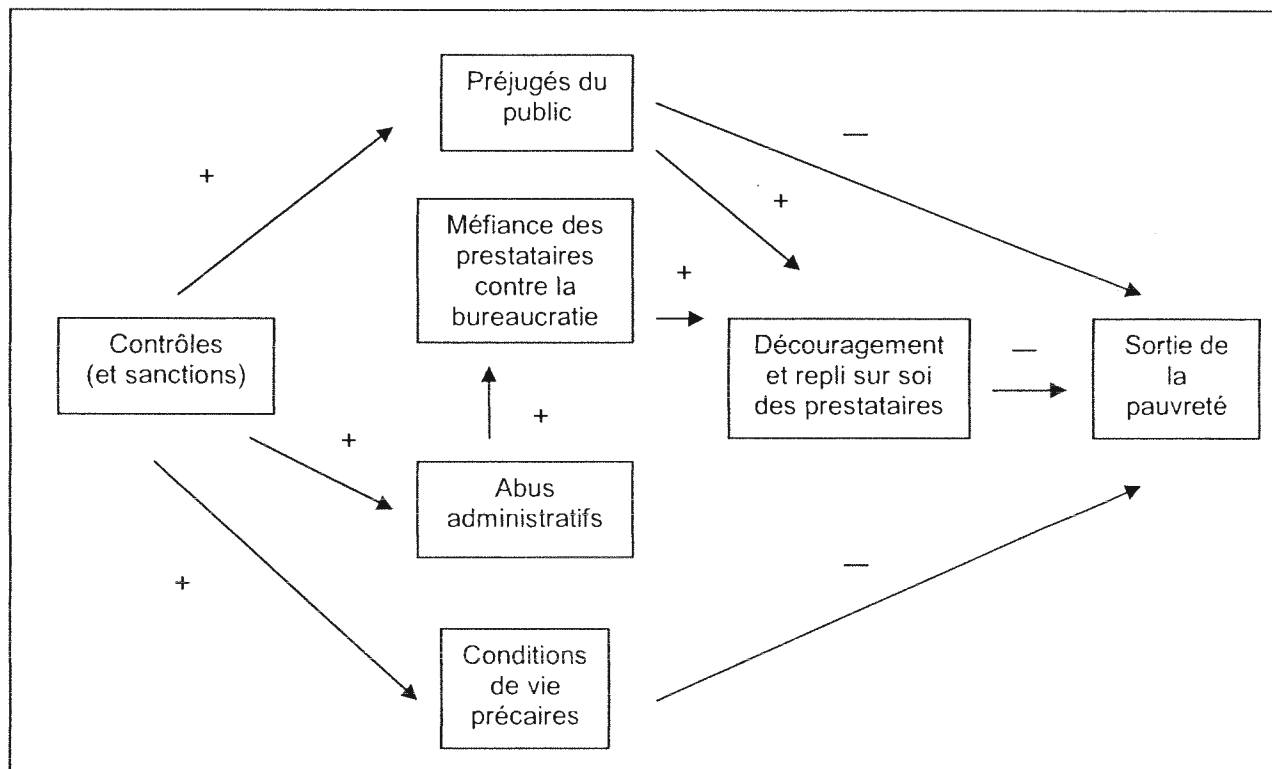
Une diversité de points de vue ont été exprimés lors des débats sur la réforme Harel. Toutefois, le débat s'est rapidement polarisé sur la question des pénalités financières sanctionnant le refus de participer à un parcours d'insertion. Les réactions à l'égard de cette disposition de la réforme révèlent l'existence d'un clivage plus fondamental entre, d'une part, les partisans d'un renforcement des contrôles et des obligations et, d'autre part, les partisans de la participation volontaire et de l'*empowerment*. Chacun de ces deux camps forme à notre avis une coalition plaidante. Comparer la logique d'intervention défendue par la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE et celle qui est portée par la coalition DROITS SOCIAUX permet d'illustrer la manière dont les systèmes de croyances teintent la lecture de la réalité que font les acteurs. Les acteurs impliqués dans les débats sur l'aide sociale ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'identification d'un modèle explicatif permettant de comprendre le phénomène de la pauvreté et de l'exclusion sociale de sorte qu'ils ne font pas la même évaluation des effets d'une mesure telle que l'introduction de sanctions financières (voir schémas 2 et 3). Des divergences fondamentales émergent lorsque vient le temps de sélectionner les facteurs déterminants qui doivent être inclus dans l'analyse des problèmes et des solutions.

## Schéma 3

L'impact d'un renforcement des contrôles :  
la lecture de la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE

Les acteurs favorables à des mesures de soutien plus développées et à la démocratisation du régime d'aide sociale croient que les prestataires de la sécurité du revenu ont connu un parcours personnel semé d'embûches et sont encore confrontés à d'importantes barrières qui limitent leurs possibilités d'intégration socio-professionnelle. Ils mettent de l'avant divers exemples, faits ou statistiques démontrant l'existence de ces obstacles à l'insertion : conditions de vie précaires, taux de chômage endémique, bureaucratie se révélant parfois arbitraire et tatillonne, impacts psychologiques des échecs répétés vécus par les prestataires en raison de programmes d'employabilité qui ne remplissent pas leurs promesses, etc. Ils citent également des études démontrant que les programmes de *workfare* ne remplissent pas leurs promesses parce qu'une démarche d'intégration socio-professionnelle ne peut réussir si elle est imprégnée d'une philosophie punitive.

**Schéma 4**  
**L'impact d'un renforcement des contrôles :**  
**la lecture de la coalition DROITS SOCIAUX**



À l'inverse, les partisans d'un renforcement des contrôles et des obligations jugent que tous les obstacles socio-économiques relevés par leurs adversaires, pour réels qu'ils soient, pèsent moins lourd dans la balance que les enjeux liés à l'incitation à l'effort et au travail. Dans un contexte où plusieurs assistés sociaux ne retireraient aucun avantage de leur participation au marché du travail, on ne doit pas s'étonner qu'ils préfèrent vivre aux crochets de l'État. Les acteurs qui défendent ce point de vue s'appuient sur des études ou des faits prouvant que la structure des barèmes d'assistance sociale influence le comportement des individus. Il mettent aussi de l'avant des statistiques qui montrent que l'« usage crée la dépendance »<sup>61</sup>, ce qui les amène à conclure qu'il est crucial de dissuader le maximum d'individus de s'inscrire ou de s'installer à l'aide sociale. Chaque coalition considère que le besoin d'aider les prestataires à

<sup>61</sup> D'après le titre d'un bref article résumant l'étude du CRÉFRA (article publié dans *Au fil des événements*, 28 mars 1996).

surmonter certaines barrières socio-économiques et la nécessité de préserver l'incitation au travail doivent être prises en compte, mais il y a désaccord quant à l'importance relative de chacune de ces deux dimensions.

C'est grâce à leur système de croyances que les acteurs sont en mesure de présumer des relations entre des faits bruts. Étant donné qu'on dénombre plusieurs systèmes de croyances au sein du sous-système des politiques d'aide sociale, les acteurs formant ce sous-système n'établissent pas les mêmes relations de cause à effet. Par exemple, les comportements et les attitudes des assistés sociaux sont surtout perçus par les uns comme la cause de l'exclusion sociale et d'abord perçus par les autres comme la conséquence de celle-ci. De même, les tenants d'obligations accrues affirment que les mesures coercitives permettent à la fois d'amener les prestataires à investir davantage d'effort dans leur démarche de réinsertion et de lutter contre les préjugés dont ils sont victimes alors que les opposants à cette logique d'intervention soutiennent que ces mêmes mesures incitent les assistés sociaux à se replier encore davantage sur eux-mêmes et renforcent leur image négative, de sorte qu'elles provoquent précisément l'effet inverse.

Les acteurs ayant une lecture de la réalité colorée par leur système de croyances, les conclusions des travaux de recherche peuvent être interprétées de diverses façons. Ainsi, les évaluations des programmes d'employabilité implantés au Québec pendant les années 1980 ne parviennent pas à susciter des consensus. Si tous déplorent les résultats décevants de ces mesures d'employabilité, chacun explique cette piètre performance à travers sa propre lentille. Plusieurs causes sont invoquées : mauvaise organisation administrative, manque d'incitatifs pour amener les prestataires à s'impliquer sérieusement dans leur réinsertion, insuffisance de fonds, absence de débouchés réels au terme du processus, culture de contrôle qui règne dans les centres Travail-Québec, etc. Pour les opposants aux parcours obligatoires, les chiffres que renferment ces évaluations de programme parlent d'eux-mêmes et démontrent hors de tout doute qu'il n'existe aucune raison valable de contraindre des personnes à s'y inscrire. Pour le gouvernement, ces résultats indiquent plutôt la nécessité de réorganiser les services publics d'emploi.

Les résultats d'études longitudinales permettant de suivre la trajectoire d'une cohorte de jeunes assistés sociaux offrent également un exemple intéressant parce qu'ils donnent lieu à une guerre de chiffres. D'après les acteurs qui préconisent des contrôles plus sévères et des

obligations plus strictes, ces études révèlent entre autres un grave problème de transmission intergénérationnelle de dépendance à l'aide sociale qu'il faut combattre en exerçant davantage de pression sur les jeunes prestataires afin qu'ils se prennent en main, un diagnostic erroné de l'avis des intervenants défavorables à ces méthodes coercitives. Certains membres de la coalition DROITS SOCIAUX nient purement et simplement ce phénomène de transmission intergénérationnelle ou relativisent son importance. Plusieurs autres acteurs composant cette coalition admettent l'existence d'une « reproduction intergénérationnelle de l'inscription à l'aide sociale », tout en étant réticents à parler de « dépendance », mais estiment qu'une politique d'intégration des assistés sociaux au marché de travail doit tenir compte des contraintes que vivent ces personnes de sorte qu'ils préconisent un accompagnement soutenu et des mesures d'insertion réellement qualifiantes plutôt qu'un simple renforcement des contrôles. À leur avis, les stratégies punitives visant à bouter le plus grand nombre de prestataires hors de l'aide sociale ne constituent en rien un outil de lutte à la pauvreté et ne visent que des objectifs à court terme qui ne se traduiront pas par une amélioration durable des conditions de vie des personnes visées. De façon générale, les statistiques documentant la dynamique des entrées et des sorties à l'aide sociale n'ont donc pas raison des divergences entre les acteurs du sous-système. Des acteurs peuvent de part et d'autre admettre l'existence des phénomènes décrits par les différents travaux menés à ce jour sans pour autant s'entendre sur les leçons à en tirer. Ainsi, dans chaque coalition, des acteurs conviennent qu'il est préoccupant de voir que plusieurs jeunes prestataires sont issus de familles ayant elles-mêmes été inscrites à l'aide sociale. Chaque camp met toutefois sa propre stratégie de l'avant pour intervenir auprès des jeunes. Bref, tout comme dans le cas des évaluations de programme, ces études contribuent à attirer l'attention des acteurs sur un problème, mais ne portent pas de solutions en elles-mêmes. Elles auront surtout permis de « tirer la sonnette d'alarme », pour reprendre l'expression de Weaver (2000), un auteur américain qui s'est également intéressé à l'impact de la recherche sur les débats en matière de politiques d'aide sociale (voir chapitre 1, section 1.2.6).

Peu importe les croyances dont ils font la promotion, les acteurs n'ont aucune difficulté à constituer un catalogue d'exemples et de faits leur permettant d'appuyer leurs positions. Les deux coalitions peuvent prétendre que leurs propositions sont fondées sur une base scientifique solide. Il est difficile de ne pas voir dans ces débats la confrontation de deux expertises. Nous avons déjà constaté au chapitre 1 à quel point les experts sont divisés lorsqu'ils débattent des politiques de lutte à la pauvreté. Cette fragmentation de la communauté des spécialistes trouvent écho dans les débats qui ont cours lors du processus d'élaboration des politiques

d'aide sociale. La quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE fonde d'abord son argumentation sur des travaux réalisés dans une perspective économique alors que la coalition DROITS SOCIAUX cite plus souvent des sociologues et des spécialistes en service social. Camil Bouchard interprète d'ailleurs la scission du comité d'experts dont il était le co-président comme l'échec d'une tentative de réconciliation de l'économique et du social :

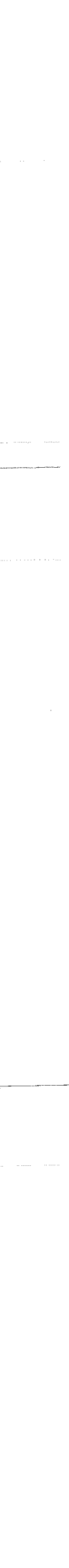
Je suis très déçu parce que j'avais fait le pari que l'économique et le social, on pouvait arriver à faire une bonne *job* et j'ai mis énormément là-dedans. Et d'une certaine façon, je me trouve à ne pas avoir rempli une partie de mon mandat, parce que je m'étais engagé à remettre un rapport et non deux (propos cités dans *Le Soleil*, 23 mars 1996).

Aucun acteur ne s'est rangé aux arguments de ses adversaires au point de changer de camp. Comme l'expliquent les auteurs de la théorie des coalitions plaidantes, les croyances fondamentales d'un individu sont tenues pour évidentes en elles-mêmes et la confrontation à des faits empiriques ne suffit pas à les ébranler. C'est là un constat majeur que la présente étude accrédite.





## Chapitre 7



## Chapitre 7

### L'évolution du système québécois d'aide sociale

Ce chapitre explique l'évolution du système québécois d'aide sociale à partir des outils d'analyse offerts par la théorie des coalitions plaidantes en tenant compte de l'évolution de l'environnement socio-économique, culturel et institutionnel dans lequel luttent les acteurs impliqués dans la production des politiques d'aide sociale (voir chapitres 3 et 4). Pour juger de la pertinence de cette théorie, il est nécessaire d'adopter une perspective temporelle de quelques décennies. Nous soutenons dans ce chapitre que la transformation à travers le temps des politiques d'aide sociale peut être envisagée sous l'angle d'une lutte permanente entre deux coalitions d'acteurs qui ne font pas la même lecture des enjeux et des problèmes à résoudre. Après avoir présenté lors des chapitres précédents les deux coalitions d'acteurs présentes dans le sous-système de l'aide sociale ainsi que les croyances défendues par ces coalitions à une époque précise, soit lors du processus d'élaboration de la réforme de 1996-1998, nous allons tenter de voir sur une plus longue période de temps de quelle manière la confrontation de ces deux coalitions plaidantes a influencé l'évolution des politiques d'aide sociale et façonné le système actuel. En plus d'étudier le processus de changement ayant conduit à la réforme Harel, ce chapitre analyse donc également les autres grandes réformes adoptées au cours des deux dernières décennies, soit la réforme Paradis-Bourbeau en 1988 et la réforme Bécharde-Courchesne en 2005, qui découle de l'adoption par le Québec d'une Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

D'après la théorie des coalitions plaidantes, il existe au sein de chaque sous-système de politiques publiques différentes coalitions plaidantes dont les membres défendent un système de croyances qui leur est propre. La compétition à laquelle se livrent les coalitions plaidantes et le débat perpétuel auquel elles participent sont à l'origine d'un processus d'apprentissage, les acteurs de chaque camp cherchant constamment à étoffer leur argumentaire pour offrir des solutions crédibles aux problèmes soulevés dans le sous-système et tenir compte de l'évolution de la société, à proposer des idées nouvelles et à mettre au jour les failles du discours de leurs adversaires. Cette confrontation permanente amène les acteurs à modifier certains aspects de leurs croyances et peut donc constituer une source de changements dans les politiques

publiques. Toutefois, les membres d'une coalition sont réticents à abandonner les croyances qui forment le noyau dur de leur système de croyances de sorte que les changements résultant de ce processus d'apprentissage sont généralement mineurs. Des changements majeurs surviennent plutôt lorsqu'une coalition non-dominante parvient, grâce à des stratégies plus efficaces ou à un contexte qui lui est plus favorable, à accroître ses ressources politiques et à imposer son système de croyances. Lorsque la coalition dominante est ainsi dépouillée de son influence, les interventions publiques dans le secteur d'activités concerné sont susceptibles de connaître des modifications plus importantes, les changements introduits s'inscrivant alors dans l'arrivée en force d'une nouvelle logique d'intervention plutôt dans la révision de dimensions secondaires de la logique d'intervention en place. La troisième hypothèse étudiée dans le cadre de cette thèse reprend certaines propositions de la théorie des coalitions plaidantes. Nous présumons que l'apprentissage des acteurs du sous-système de l'aide sociale a été un facteur de changement dans les politiques d'aide sociale, mais qu'il n'a pas provoqué de changements remettant en cause les fondements de l'intervention publique. Ce septième et dernier chapitre est consacré à cette hypothèse.

Depuis quelques décennies, les débats jalonnant le processus de formulation et d'adoption des politiques de soutien aux personnes défavorisées révèlent la confrontation de deux visions de l'aide sociale (voir tableau 12). Il est d'abord possible d'identifier une vision axée sur la lutte à la dépendance. Selon les acteurs qui défendent ce système de croyances, les programmes d'assistance doivent être conçus de manière à dissuader les individus aptes au travail de s'en prévaloir. Pour atteindre cet objectif, les prestations d'aide sociale ne doivent pas être trop élevées et l'État doit exercer diverses formes de contrôle afin de s'assurer que l'aide soit versée uniquement aux personnes dans le besoin qui se conforment à certaines obligations. La catégorisation des prestataires (et notamment la distinction aptes/inaptes) permet d'exercer une plus grande pression sur certaines clientèles tout en épargnant les clientèles qui ne sont réellement pas en mesure de s'intégrer au marché du travail en raison de problèmes de santé physique ou mentale. L'emploi est donc considéré comme l'instrument privilégié pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. À l'opposé, il existe une vision fondée sur le respect des droits sociaux. Les acteurs qui luttent pour faire triompher ce système de croyances croient en la nécessité de privilégier les mesures qui favorisent l'autonomie des personnes qui vivent dans la pauvreté. Ils dénoncent toutes les mesures qui auraient pour effet de stigmatiser et de marginaliser les personnes assistées sociales et rejettent tous les mécanismes d'incitation au travail pouvant aggraver leur situation financière. Lorsque les

assistés sociaux en sont réduits à lutter constamment pour satisfaire des besoins essentiels et qu'ils sont soumis à des contrôles bureaucratiques excessifs, leur intégrité physique et psychologique est menacée et ils sont placés dans une situation qui ne leur laisse pas la possibilité de prendre des décisions et de construire des projets en vue de quitter l'aide sociale. Les acteurs qui portent cette vision insistent sur l'importance d'offrir aux prestataires des mesures d'accompagnement et de formation de qualité qui visent des objectifs d'autonomie à long terme plutôt que des mesures actives « disciplinaires » qui ont pour but d'amener le maximum d'individus à quitter l'aide sociale dans les meilleurs délais.

**Tableau 12 : Les systèmes de croyances des coalitions**

	<b>Coalition DROITS SOCIAUX</b>	<b>Quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE</b>
<p>Valeurs fondamentales</p> <p><i>Croyances presque impossibles à ébranler</i></p>	<p>Les personnes assistées sociales doivent affronter des obstacles socio-économiques pour lesquels elles ne peuvent être tenues responsables et ont connu un parcours difficile qui a bien souvent miné leur confiance en elles-mêmes. Ces personnes ont droit à l'aide de l'État. C'est une question de justice sociale.</p>	<p>L'État doit veiller à ce que l'effort individuel soit récompensé. Pour des raisons d'équité avec les travailleurs à faible revenu et les contribuables de la classe moyenne, il faut refuser par principe que l'État prenne en charge des personnes qui refusent de faire des efforts pour améliorer leur situation. L'État consent beaucoup de ressources pour venir en aide aux plus démunis et il ne peut accepter que les impôts des contribuables soient détournés au profit de personnes qui ne respectent par leurs obligations à l'égard de la collectivité.</p>
<p>Théorie d'intervention</p> <p><i>Croyances difficiles à ébranler</i></p>	<p>Les programmes d'aide sociale doivent être conçus de manière à respecter l'autonomie des personnes assistées sociales, à qui on doit laisser la possibilité de choisir les solutions les mieux adaptées à leur situation. En matière d'intégration à l'emploi, l'État doit privilégier les incitations positives, accepter que plusieurs personnes doivent s'engager dans un cheminement assez long pour s'intégrer au marché du travail et éviter toutes les mesures qui aggravent les conditions de vie des personnes.</p>	<p>Il est nécessaire de signifier clairement aux bénéficiaires que l'aide sociale n'est pas un mode de vie et qu'ils doivent travailler. L'État doit veiller à ce qu'il soit moins avantageux de s'installer à l'aide sociale que de travailler au salaire minimum. Il faut également trouver des mécanismes qui limitent le temps de présence à l'aide sociale puisque l'allongement du séjour à l'aide sociale réduit les probabilités de sortie.</p>
<p>Exemples de mesures concrètes</p> <p><i>Croyances que les acteurs sont plus susceptibles de modifier</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bonifier les prestations (ou à tout le moins éviter de les diminuer)</li> <li>• Créer des mécanismes qui permettent aux personnes assistées sociales de prendre part à la formulation des politiques ou à la gestion des programmes</li> <li>• Offrir des mesures de formation « qualifiantes » ou d'accompagnement soutenu, notamment en faisant appel aux organismes d'économie sociale</li> <li>• Introduire des mesures de supplémentation du revenu pour les travailleurs à faible revenu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faire de preuve de prudence dans la détermination des barèmes d'aide financière en les maintenant à leur niveau actuel</li> <li>• Mettre davantage de pression sur les clientèles qui sont surreprésentées à l'aide sociale</li> <li>• Rendre les prestations en partie ou en totalité conditionnelles à la participation des bénéficiaires à des mesures de formation ou de préparation à l'emploi (lesquelles peuvent être offertes par des organismes d'économie sociale)</li> <li>• Introduire des mesures de supplémentation du revenu pour les travailleurs à faible revenu</li> </ul>

Les tenants de chacune de ces deux visions divergent fondamentalement d'avis dans leur évaluation de l'ampleur des obstacles rencontrés par les personnes qui reçoivent de l'aide sociale, de sorte qu'ils ne font pas la même interprétation du contrat de réciprocité qui engage moralement les prestataires et la collectivité (voir chapitre 5, section 5.1). Pour les défenseurs des droits sociaux, les barrières socio-économiques qui freinent l'insertion des personnes assistées sociales sont telles que l'État doit mettre davantage de ressources à leur disposition et mieux protéger leurs droits les plus fondamentaux afin d'éviter la dégradation de leurs conditions de vie. À l'inverse, les acteurs préoccupés par la lutte à la dépendance croient qu'il faut éviter d'être complaisant à l'égard des assistés sociaux et être conscient que les contribuables, dont plusieurs peinent pour joindre les deux bouts, peuvent difficilement accepter que leurs impôts soient engloutis dans un régime d'aide sociale qui n'incite pas ses bénéficiaires à respecter leurs obligations à l'égard de la collectivité.

Pour les fins de cette thèse, nous considérerons que le réseau d'acteurs militant en faveur du respect des droits sociaux et le réseau d'acteurs préconisant des actions pour lutter contre la lutte à la dépendance constituent deux coalitions plaidantes<sup>62</sup>. Le sous-système de l'aide sociale est donc le théâtre depuis plusieurs années d'un affrontement entre la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE et la coalition DROITS SOCIAUX. L'évolution du régime québécois d'aide sociale porte la trace de la lutte que se livrent ces deux coalitions en confrontation perpétuelle.

Même si l'on peut identifier deux grands pôles, il existe une variété de points de vue exprimés lors des débats entourant les réformes de l'aide sociale. Dans la réalité, les positions des différents acteurs se situent sur un continuum (voir chapitre 5). Cependant, lorsque les acteurs du sous-système de l'aide sociale débattent de propositions concrètes, un clivage entre les tenants de chacun de ces deux discours peut devenir très apparent. Ce fut le cas en 1996-1998 au moment où le gouvernement a proposé de contraindre les jeunes de 18-25 ans à participer à des parcours d'insertion. Ces parcours obligatoires avaient alors de fervents partisans et de farouches adversaires (voir chapitre 6). Comme nous le verrons dans ce

---

<sup>62</sup> Comme nous l'avons indiqué au chapitre 5, la coalition de la lutte à la dépendance ne présente pas toutes les caractéristiques d'une coalition plaidante de sorte que ne serions plutôt en présence d'une « quasi-coalition ». En effet, les acteurs que nous classons dans cette coalition plaidante ne font pas preuve d'un degré de coordination important, une caractéristique qui semble durer à travers l'ensemble de la période étudiée dans le présent chapitre.

chapitre, les mêmes divergences réapparaissent à différentes époques dès qu'il est question de définir les mécanismes qui rendent effectifs les droits et les obligations des prestataires. Il faut cependant garder à l'esprit que les coalitions plaidantes sont des mosaïques. En regroupant des acteurs à l'intérieur de deux grandes coalitions, nous ne cherchons pas à nier la diversité des positions et des arguments qui émergent lors des débats sur l'aide sociale. Notre but est plutôt d'adopter une stratégie d'analyse qui permet de situer les forces en présence et de mettre en évidence tant les principales divergences que les grands consensus au sein du sous-système.

## 7.1 De la *Loi de l'aide sociale* à la *Loi sur la sécurité du revenu* : la remise en question d'un droit « inconditionnel »

À la fin des années 1960, le Québec instaure un régime d'aide sociale qui fait disparaître la catégorisation des assistés sociaux et qui s'accompagne d'une hausse importante des prestations versées à plusieurs ménages. La loi adoptée à cette époque consacre le droit à l'aide sociale. Près de deux décennies plus tard, le régime québécois d'aide sociale est modifié en profondeur. L'analyse de cette évolution révèle l'ascension de la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE au détriment de la coalition DROITS SOCIAUX à l'intérieur du sous-système de l'aide sociale. En effet, la réintroduction en 1988 de la distinction entre les bénéficiaires aptes au travail et les bénéficiaires inaptes au travail de même que la diminution du niveau d'aide financière accordée aux prestataires aptes au travail constituent des indices clairs du succès de la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE. Dans cette section, le contenu de la réforme de 1988 ne sera pas présenté en détail puisque cela a déjà été fait précédemment (voir chapitre 3). Notre analyse se concentrera plutôt sur le processus de changement.

Dans un contexte de morosité économique et de crise de l'État-providence, le gouvernement Lévesque publie en 1984 un Livre blanc sur la fiscalité des particuliers rédigé par des fonctionnaires du ministère des Finances et des fonctionnaires du ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu (R22). On affirme dans ce document l'urgence de récompenser l'effort au travail et de favoriser la responsabilisation des individus (MF, 1984). Les grandes orientations de la réforme de l'aide sociale implantée par les libéraux quelques années plus tard sont contenues dans cet énoncé de politique.

Après une campagne électorale dominée par le thème de l'assainissement des finances publiques et de la réduction de l'interventionnisme étatique (Linteau *et al.*, 1989 : 729-730), le gouvernement Bourassa, élu en 1985, tente de réaliser son programme et d'imposer à l'État québécois une cure minceur. Un budget aussi important que celui de l'aide sociale ne peut évidemment pas être épargné. Le ministre de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, Pierre Paradis, ne tarde pas à dévoiler ses propositions de réforme pour responsabiliser les prestataires de l'aide sociale et les amener à améliorer leurs qualifications professionnelles afin d'augmenter leurs chances d'accéder à un emploi. Préoccupé par la lutte à la dépendance et à la fraude, le ministre croit que les assistés sociaux doivent être appelés à faire davantage d'effort. D'après un sondage<sup>63</sup> réalisé à la demande du gouvernement, la population appuie ce diagnostic. La proposition d'établir une distinction entre les bénéficiaires aptes au travail et les bénéficiaires inaptes au travail et la proposition de diminuer la prestation des personnes aptes ne manifestant aucun intérêt pour s'impliquer dans un programme de développement de l'employabilité suscitent une large adhésion populaire. Au-delà de 80% des citoyens questionnés à ce sujet se disent favorables à ces deux dispositions de la réforme présentée par le ministre Paradis.

Pourtant, les défenseurs du droit à l'aide sociale quelle que soit la cause du besoin sont encore nombreux. En fait, la vaste majorité des groupes entendus lors des consultations publiques émettent de sérieuses réserves à l'égard de la philosophie d'intervention contenue dans l'énoncé de politique. Un nombre important d'intervenants demeurent fidèles aux principes du rapport Boucher, auquel ils font d'ailleurs souvent référence pour démontrer et dénoncer le changement de cap qui est en train de s'opérer. Tant les syndicats (CEQ, 1988; CSN, 1988; FTQ, 1988) et les corporations professionnelles dont les membres oeuvrent auprès des assistés sociaux (conseillers en orientation, travailleurs sociaux, etc. ; voir ASPQ *et al.*, 1998) que les groupes populaires (FCASQ, FFQ, 1988; FACEF, 1988, COFAQ, 1988; ATDQM, 1988; ODAS, 1988) et la section québécoise de la Conférence religieuse canadienne (CRCQ, 1988) rejettent la catégorisation des bénéficiaires en fonction de leur aptitude au travail. Les organismes conseils du gouvernement (CPJ, 1988; CSF, 1988; CASF, 1988) sont également très critiques. Ils dénoncent la logique coercitive à la base du projet de réforme.

---

<sup>63</sup> Sondage SORECOM effectué du 10 au 15 mars 1988 auprès de 1194 répondants. Le ministre Pierre Paradis présente les résultats de ce sondage lors des travaux de la Commission des affaires sociales, le 25 novembre 1988.



L'ensemble de ces acteurs estiment que la politique du gouvernement consiste à jeter le blâme sur les victimes plutôt qu'à s'attaquer aux causes structurelles du chômage et de la pauvreté. Le mémoire déposé par Solidarité populaire Québec, une coalition formée plusieurs syndicats et groupes populaires, développe cette analyse :

À notre avis, les problèmes proviennent d'une défaillance sur le plan économique et d'une incapacité ou d'un refus de la part du gouvernement de corriger cette défaillance. Dans le document de consultation [soumis par le gouvernement], on affirme que la croissance de la clientèle de l'aide sociale est la conséquence de la dernière récession économique qui frappe particulièrement les jeunes et les familles monoparentales. On admet que les difficultés persistent parce que la reprise a été insuffisante et que le gouvernement n'a pas su engager le Québec sur la voie du virage technologique. Pourtant, comme solution le ministre propose de pénaliser les victimes de cette conjoncture économique en coupant leurs prestations et en les soumettant à un tout nouveau système de contrôles, ceci sans leur offrir une véritable voie de sortie (SPQ, 1988 : 8).

De l'avis des membres de cette coalition et de plusieurs autres acteurs, les orientations gouvernementales en matière de développement de l'employabilité occultent le vrai problème et pourraient avoir un impact négatif sur les conditions de travail des salariés québécois. En poussant les assistés sociaux vers un marché du travail où les emplois de qualité sont rare, on crée un vaste réservoir de « cheap labor » contraint de travailler à n'importe quelle condition (voir par exemple FCASQ, 1988 ; FFQ, 1988 ; CSN, 1988 ; COFAQ, 1998 ; ODAS, 1988 ; CPJ, 1988) .

Tant pour les groupes populaires que pour les syndicats, la seule solution viable consiste à reconnaître le droit au travail et à mettre en place une « politique de plein-emploi » afin de permettre aux assistés sociaux de quitter la pauvreté et de regagner leur dignité. Contrairement à ce qu'on observera quelques années plus tard lors des débats entourant la réforme Harel, aucun acteur n'évoque l'urgence de trouver des mécanismes d'intégration sociale autres que le travail salarié. Les différents intervenants entendus en commission parlementaire soulignent plutôt que le fait d'occuper un emploi constitue pour chaque individu un facteur fondamental de valorisation personnelle et d'identification sociale (voir notamment FCASQ, 1988 ; CSN, 1988).

Si les détracteurs de la réforme Paradis veulent préserver l'un des fondements du système créé en 1969-1970, soit le droit inconditionnel à l'aide sociale, ils ne sont pas pour autant des partisans du statu quo. L'objectif de permettre aux assistés sociaux d'améliorer leur formation et leurs qualifications professionnelles est jugé tout à fait valable. Les mesures visant le développement de l'employabilité des prestataires – on ne parle pas encore à l'époque de

« mesures actives » – doivent être des services que l'on offre aux personnes et non pas des instruments de contrôle. Plutôt que d'avoir recours à la contrainte, le gouvernement devrait miser sur des « incitations positives » pour encourager le retour au travail. Ainsi, plusieurs intervenants recommandent au gouvernement de réduire le taux d'imposition des revenus de travail des prestataires. Par exemple, Ruth Rose, professeure de sciences économiques à l'UQAM et porte-parole de Solidarité populaire Québec, et François Aubry, économiste à l'emploi de la CSN, suggèrent d'intégrer davantage aide sociale et fiscalité en instaurant un crédit d'impôt remboursable qui ferait en sorte que les prestataires n'auraient pas à retourner 100% de leurs gains de travail à l'État (Rose et Aubry, 1988). Enfin, plusieurs acteurs, dont les groupes populaires, réclament des prestations plus généreuses.

Il existe sans doute plusieurs sympathisants de la coalition DROITS SOCIAUX au sein de l'administration publique, mais ils n'ont manifestement plus l'oreille des décideurs politiques. Il est par ailleurs possible que des réorganisations administratives expliquent en partie la perte d'influence de fonctionnaires favorables à une logique d'intervention fondée sur le respect des droits sociaux. Dans les années 1970, les soins de santé, les services sociaux et les programmes d'aide sociale sont placés sous le giron du ministère des Affaires sociales. L'aide sociale passe sous la responsabilité d'un nouveau ministère au cours de la décennie 1980, soit le ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu. L'objectif est évidemment de rapprocher les politiques de sécurité du revenu et les politiques de formation de la main-d'œuvre et de développement de l'emploi. Ce changement aura peut-être eu pour effet de soustraire les programmes d'aide sociale à l'influence d'un ministère où il s'est développé une culture de service social pour en confier la gestion à un ministère aux orientations nettement plus économiques. Cette explication n'est toutefois qu'une hypothèse qui reste à vérifier.

À l'évidence, les termes du débat ont évolué depuis la fin des années 1960 parce que chaque camp s'est efforcé d'adapter son discours à l'évolution du contexte. Toutefois, les changements introduits avec la réforme Paradis n'ont pas été provoqués uniquement par l'apprentissage des acteurs du sous-système. Les partisans de l'aide sous condition et du renforcement des obligations l'ont purement et simplement emporté sur les défenseurs du droit inconditionnel à l'aide sociale. En d'autres termes, on assiste à une modification de l'équilibre des forces à l'intérieur du sous-système de sorte que la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE a réussi à imposer son discours au détriment de la coalition DROITS SOCIAUX. Dans de telles circonstances, des changements majeurs sont plus probables parce qu'il s'agit d'une logique

dominante qui en remplace une autre et non pas d'aménagements réalisés à l'intérieur d'une logique particulière. C'est ce qu'on observe en 1988. On passe d'un régime dont la mission était essentiellement d'assurer un revenu aux plus pauvres afin d'éviter la détérioration de leur situation et ainsi améliorer leurs chances de regagner leur autonomie à un régime qui exerce davantage de pression sur les bénéficiaires pour les inciter à développer leur employabilité et à quitter l'aide sociale. Bien sûr, la nouvelle politique ne fait pas table rase de l'ancienne. Même si les prestations des personnes aptes au travail sont réduites, l'État continue de leur garantir un revenu minimal. De plus, des activités d'éducation et de formation, souvent mises en place à titre expérimental, sont offertes depuis les années 1970, ce qui permet de mettre en perspective le virage de l'employabilité opéré en 1988. La refonte des barèmes annoncée par le ministre Paradis marque néanmoins une rupture, le droit à un revenu minimal étant désormais subordonné à la lutte à la dépendance. Ce changement de cap n'échappe pas aux acteurs du sous-système, qui sont nombreux à le souligner à grands traits (voir par exemple CSN, 1988 ; CEQ, 1988 ; SCRAP-Paradis, 1988 ; COPHAN, 1988) :

Comme le mentionne le document d'orientation Pour une politique de sécurité du revenu, le régime actuel d'aide sociale a été établi en 1970 suite aux recommandations du rapport Boucher. Il constitue « un programme unifié » qui reconnaît le « droit à l'assistance sociale pour toute personne démunie quelle que soit la cause de son indigence ». Le document du ministre Paradis propose des modifications fondamentales de ce programme sous prétexte que ce dernier ne serait pas adapté aux « nouvelles réalités ». Or, à notre avis, aucune des « nouvelles réalités » invoquées dans le document d'orientation ne justifie les modifications proposées. Nous croyons que l'objectif du régime doit rester le même (SPQ, 1988 : 7).

Quels sont les facteurs qui ont permis aux tenants d'une approche plus contraignante d'accroître leurs ressources politiques et d'imposer leur vision ? Des changements dans l'environnement du sous-système ont ébranlé la crédibilité de la coalition DROITS SOCIAUX. Si les acteurs qui ont imaginé les politiques d'aide sociale adoptées au pays pendant les années 1960 et favorisé l'application du principe du droit inconditionnel à l'aide sociale ont pu bénéficier à une certaine époque de la neutralité ou de l'indifférence du public et des décideurs politiques (Banting, 1987 : 113), ce n'est manifestement plus le cas au milieu des années 1980. L'augmentation du nombre de personnes aptes au travail qui dépendent de l'aide sociale et la hausse des coûts du régime au moment où l'état des finances publiques est devenu une préoccupation nationale semblent avoir convaincu la grande majorité des citoyens que le temps est venu d'exiger davantage des assistés sociaux, un diagnostic vraisemblablement partagé par

plusieurs décideurs politiques. Fort de cet appui populaire, le gouvernement a pu aller de l'avant avec sa réforme sans que ses opposants soient en position de lui faire obstacle.

## 7.2 La réforme Harel : le changement dans la continuité

Au milieu des années 1990, une autre réforme de l'aide sociale se prépare au Québec. Les réactions des acteurs du sous-système au projet de réforme de la ministre Louise Harel suggèrent que cette étape de l'évolution du régime québécois d'aide sociale est marquée par une certaine continuité. Pour les groupes populaires, les propositions dévoilées par le gouvernement constituent le prolongement de la *Loi sur la sécurité du revenu* adoptée en 1988. Par exemple, Jean-Yves Desgagnés, du Front commun des personnes assistées sociales du Québec, écrit que « la Loi 186 est d'abord et avant tout une continuité de la loi actuelle avec quelques changements rapprochant davantage le régime d'aide sociale québécois d'un régime de *workfare* » (Desgagnés, 1999). Dans le camp adverse, on en arrive à un constat similaire. Des fonctionnaires du ministère de la Sécurité du revenu estiment qu'il n'aurait même pas été nécessaire de remplacer l'ancienne loi pour réaliser les changements annoncés dans le livre vert de la ministre Harel (R17, R18). Bien que le statu quo puisse être considéré comme un gain pour la coalition DROITS SOCIAUX dans le contexte du milieu des années 1990, qui lui était très défavorable, et bien que la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE n'enregistre pas de gains substantiels, c'est tout de même cette dernière qui conserve la position dominante à l'intérieur du sous-système.

Puisque l'équilibre des pouvoirs entre la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE et la coalition DROITS SOCIAUX est demeuré pratiquement inchangé, la logique d'intervention qui sous-tend l'action publique n'est pas profondément modifiée. Le gouvernement prend en effet le parti de poursuivre dans la voie empruntée depuis la fin des années 1980 en misant sur des obligations et des contrôles additionnels pour inciter les assistés sociaux à quitter leur état de dépendance et à investir davantage d'effort dans une démarche d'intégration en emploi. En ce qui concerne la philosophie d'intervention qui doit être à la base du régime de sécurité du revenu, les divergences entre les deux coalitions plaidantes sont toujours aussi profondes, les membres de chaque coalition défendant farouchement le noyau dur de leur système de croyances. Ces désaccords fondamentaux n'excluent toutefois pas la possibilité de terrains d'entente sur d'autres questions. Les débats sur l'aide sociale conduisent d'ailleurs à

l'émergence de propositions qui rallient un grand nombre d'acteurs des deux coalitions plaidantes.

Nous allons à présent examiner comment sont apparues ces solutions qui font consensus, une dimension de la réforme Harel que nous avons peu abordée au chapitre 4. Lorsqu'on interroge les acteurs qui ont participé à l'élaboration des politiques d'aide sociale sur leurs sources d'inspiration, il arrive qu'on ne puisse obtenir que des réponses évasives : les idées qu'ils défendaient « étaient dans l'air » ou « étaient dans l'esprit du temps ». Il est certainement utopique de chercher l'origine des idées qui sont dans l'air du temps et qui alimentent le processus de formulation des politiques publiques. Comme l'écrit Kingdon (1995), « les idées peuvent venir de n'importe où ». En revanche, analyser le cheminement que certaines idées ont suivi avant d'être inscrites dans une politique telle que la réforme Harel est susceptible de mettre en lumière le processus d'apprentissage auquel les acteurs d'un sous-système de politiques participent. Pour étudier cet apprentissage collectif, nous avons choisi d'analyser l'évolution des débats à l'intérieur du sous-système de l'aide sociale afin d'identifier tant les problèmes qui y sont soulevés que les solutions qui y circulent.

Dans les prochaines sous-sections de ce chapitre, nous allons présenter les différents comités de travail qui ont élaboré des propositions en vue de réformer le système d'aide sociale, mettre en évidence les propositions qui bénéficient de l'appui des deux coalitions et qui ont été retenues par le gouvernement et expliquer pourquoi nous interprétons certains changements introduits avec la réforme Harel comme le produit d'un processus collectif d'apprentissage et de résolution de problèmes.

### **7.2.1 Des forums qui favorisent le dialogue**

L'existence de « forums professionnels » favorise la collecte et l'échange d'information, les discussions et la circulation des idées (Sabatier et Jenkins-Smith, 1999). Différents comités de travail constitués lors de la réforme peuvent être assimilés à de tels forums et méritent donc une attention particulière.

En 1992, un Comité sur la lutte à la pauvreté est créé par la Direction générale des politiques et des programmes du ministère de la Sécurité du revenu. Les professionnels de ce ministère jouent évidemment un rôle clé dans l'élaboration des politiques d'aide sociale. Ils possèdent une expertise à laquelle pratiquement aucun autre acteur ne peut prétendre.

Lorsque vient le temps de formuler des propositions concrètes, de réfléchir aux aspects techniques d'un programme ou d'anticiper les coûts d'une mesure, ces fonctionnaires s'avèrent incontournables. En plus d'avoir une grande expertise technique, ils sont au fait des débats sur l'aide sociale qui se déroulent tant au Québec et au Canada qu'à l'étranger. Par exemple, au début des années 1990, deux fonctionnaires de la Direction des politiques sont envoyés en mission aux États-Unis et rencontrent quelques-uns des plus grands spécialistes américains, dont David Ellwood, de l'Université Harvard, et Irwin Garfinkel, de l'Université Columbia. Les mesures à prendre pour « rendre le travail payant » figurent notamment parmi les thèmes abordés avec les experts américains (Bouchard et Lévesque, 1991). Le Comité sur la lutte à la pauvreté dépose en septembre 1994 un volumineux rapport renfermant une liste d' « actions possibles » en vue de réviser le régime québécois de sécurité du revenu (Lévesque *et al.*, 1994). Avant même que les décideurs politiques n'annoncent officiellement leur intention de procéder à une réforme, un important travail de réflexion est déjà engagé à l'intérieur du ministère de la Sécurité du revenu.

En juin 1995, la ministre Jeanne Blackburn annonce la mise sur pied d'un « comité externe » d'experts chargé d'élaborer un projet de réforme. Les cinq membres du comité Bouchard-Fortin travaillent en collaboration avec le personnel du ministère de la Sécurité du revenu. Les fonctionnaires rencontrés en entrevue ont l'impression d'avoir contribué de façon substantielle aux travaux du comité externe :

On se reconnaissait quand même beaucoup [dans les deux rapports que le comité externe a remis au gouvernement]. Ils ont vraiment pigé [dans les idées qu'on leur avait proposées]. Mais ce qui est drôle, ce qu'ils n'ont pas pris les mêmes choses. Chacun a choisi selon sa philosophie, mais il n'y avait pas énormément de nouveau (R18).

Quand des experts de l'externe sont appelés à faire un rapport, c'est toujours la même chose : les experts se prononcent, mais les fonctionnaires font tout le travail (R24).

Vous connaissez la blague ? C'est quoi un consultant ? C'est quelqu'un qui t'emprunte ta montre pour te donner l'heure (R17).

Même si des membres du comité Bouchard-Fortin indiquent en entrevue qu'ils ont effectivement beaucoup appris de cette expérience, il est clair qu'ils ont au départ un important bagage de connaissances scientifiques. Dans une telle dynamique, il est sans doute vain de chercher à départager l'apport respectif de chaque intervenant. Ce qui est clair, c'est que les échanges entre les experts « internes » et les experts « externes » sont soutenus, comme l'indiquent ces membres du comité Bouchard-Fortin :

On a rencontré des professionnels du ministère de la Sécurité du revenu. C'est certain que toutes les données que ces gens-là nous donnaient alimentaient nos réflexions. [...] C'est sûr que c'est des gens absolument brillants, des professionnels qui avaient produit des études remarquables qui ont alimenté nos réflexions. Ils avaient inévitablement une certaine vision des choses. Il y a des données qu'ils avaient ramassées plus que d'autres données, mais quand ils n'avaient pas [les données qu'on voulait], on pouvait les commander.

Sur le diagnostic, l'analyse de la problématique, etc., moi je pense que les recherches du ministère ont été très précieuses, de même que les expériences des personnes sur le terrain qui côtoient les personnes en très grande pauvreté puis les sans-salaires, les sans-revenus de travail. On a eu énormément de rencontres avec ces groupes-là. Des gens aussi qui, individuellement, nous faisaient part des problèmes qu'ils avaient dans le système. Alors pour le diagnostic, c'était plutôt ça. Pour les solutions, il y a beaucoup de solutions qui avaient été avancées, qui ont été le fruit de discussions des membres du comité. [...] Les recommandations, c'était plus un travail de réflexion, d'analyse, de « brainstorming » de la part des membres du comité avec des validations de temps à autre auprès du ministère des Finances, auprès du ministère de la Sécurité du revenu, auprès des groupes aussi.

Outre leurs discussions avec les fonctionnaires du ministère de la Sécurité du revenu, les cinq experts s'appuient aussi sur des analyses des fonctionnaires du ministère des Finances lorsqu'ils débattent d'une éventuelle fiscalisation du régime d'aide sociale (une proposition du rapport Bouchard qui n'a pas été reprise par le gouvernement). Ce comité externe procède aussi à des consultations et rencontre la plupart des acteurs les plus impliqués dans les débats sur l'aide sociale : groupes de défense des droits sociaux, organismes d'insertion, syndicats, associations patronales, politiciens, organismes-conseils du gouvernement, intervenants du réseau de la santé et des services sociaux, éditorialistes des grands quotidiens, chercheurs<sup>64</sup>. En somme, un très grand nombre d'acteurs du sous-système de l'aide sociale participent aux travaux du comité Bouchard-Fortin.

Les cinq experts choisis par le gouvernement ne parviennent pas à produire un rapport commun. Les déchirements que ce comité a vécus révèlent parfaitement le clivage entre les deux coalitions plaidantes qui s'affrontent au sein du sous-système. Ces divergences de vue semblent avoir créé un climat de méfiance à l'intérieur du comité, les uns en venant à douter de la sincérité ou de la rigueur intellectuelle des autres :

Dans ce type de travail-là et dans ces comités-là, on n'a pas idée à quel point les relations interpersonnelles et affectives sont très importantes. Et, à mon avis, il n'y aurait jamais eu [dépôt de deux rapports si les] relations interpersonnelles avaient été bonnes. [...] [Camil Bouchard avait perdu confiance en Pierre Fortin parce qu'il trouvait] qu'il signalait à gauche et qu'il tournait à droite. [Pierre Fortin], de son côté, voyait plus [les trois auteurs du

<sup>64</sup> Pour la liste complète des personnes rencontrées par le comité externe, voir Bouchard *et al.*, 1996 : 231-233.

rapport majoritaire] comme des militants. [...] Alors ça compte pour beaucoup ça dans l'aménagement des analyses puis des rapports. C'est une composante qu'on ne voit pas apparaître très souvent, mais moi, je pense qu'elle est extrêmement importante.

Je dirais que ç'a été très civilisé tant qu'on a pas eu abordé les solutions. Quand on a abordé les solutions, ç'a été très difficile. C'était préférable qu'on se sépare. Ç'a été excessivement dur, à certains moments.

Comme le rappellent les auteurs de la théorie des coalitions plaidantes, la collaboration entre des acteurs partageant des systèmes de croyances opposés n'est pas toujours aisée. Lorsque des acteurs jugent que leurs interlocuteurs s'obstinent à rester sur leurs positions et à ignorer des faits qui leur semblent parler d'eux-mêmes, ils ont tendance à questionner leur bonne foi.

Parallèlement à cette démarche de réflexion du Comité sur la lutte à la pauvreté et du Comité externe sur la réforme de la sécurité du revenu, le Conseil de la santé et du bien-être forme en 1994 un groupe de travail devant étudier la question de l'harmonisation des politiques de lutte à l'exclusion. Ce groupe de travail est présidé par Yves Vaillancourt, professeur au département de travail social de l'UQAM, et est composé de fonctionnaires et d'intervenants du milieu communautaire (CSBE, 1996). Par ailleurs, à la demande du ministre de la Santé et des Services sociaux, un groupe de réflexion formé de fonctionnaires du ministère de la Santé et des Services sociaux et de chercheurs universitaires, dont Camil Bouchard, Pierre Fortin, Réjean Landry et Yves Vaillancourt, reçoit le mandat de définir de « nouvelles orientations » qui devraient guider les politiques sociales au Québec (MSSS, 1996). Même s'ils sont cités à quelques reprises par des acteurs du sous-système, les rapports déposés en 1996 par ces deux groupes de travail n'ont sans doute pas influencé directement la réforme Harel, mais ils permettent assurément de saisir les idées qui sont dans l'air du temps.

### **7.2.2 Les points de convergence entre les deux coalitions**

En dépit du fossé qui sépare la quasi-coalition de la lutte à la dépendance et la coalition du respect des droits sociaux, plusieurs orientations du projet de réforme gouvernemental suscitent une large adhésion parmi les acteurs du sous-système. Bon nombre des recommandations qui faisaient consensus au sein du comité externe sont reprises par le gouvernement et reçoivent l'assentiment de plusieurs acteurs qui participent aux travaux de la Commission des affaires sociales et de commentateurs de la presse écrite. Les débats concernant l'aide sociale auront donc permis l'émergence de points de convergence. Ainsi, les mesures visant à rendre le travail plus attrayant, le développement des services de garde, la



volonté de favoriser l'insertion en prenant appui sur le développement local et l'économie sociale, l'introduction du parcours individualisé et le développement des mesures actives suscitent fort peu de controverse . Ces enjeux sont peu débattus sur la place publique, les pénalités financières sanctionnant le refus d'entreprendre une démarche d'intégration devenant rapidement la principale disposition de la réforme qui retient l'attention dans les médias. Néanmoins, les points de convergence qui sont apparus à l'intérieur du sous-système déboucheront sur plusieurs changements.

### **Rendre le travail payant**

Les modalités du système d'aide sociale créé en 1969-1970 font en sorte qu'un prestataire qui accepte un emploi faiblement rémunéré à temps partiel et même à temps plein risque de n'en tirer aucun avantage financier puisque ses revenus de travail seront imposés à un taux effectif de près de 100%. Chaque dollar gagné doit être retourné à l'État. Dès le début des années 1970, le rapport Castonguay-Nepveu soulève ce problème. De plus, les prestataires de l'aide sociale qui décrochent un emploi doivent renoncer à l'aide financière qu'ils recevaient pour satisfaire certains « besoins spéciaux » tels que les médicaments. Le problème de désincitation au travail entraîné par le taux d'imposition marginal très élevé appliqué sur les gains de travail des assistés sociaux est mis en lumière par les économistes depuis longtemps. Le principe de l'impôt négatif, proposé dans les années 1960 par de grands noms de la science économique, dont Milton Friedman, Robert Lampman et James Tobin, vise à corriger cette lacune des programmes traditionnels de sécurité du revenu. Les diverses propositions de revenu minimum garanti (RMG) qui ont circulé au Canada et au Québec depuis les années 1970<sup>65</sup> prévoient une formule d'impôt négatif. Selon les modalités retenues, le principe du RMG a ses adeptes autant à gauche qu'à droite (Auclair, 2003 : 94-100). Lors de la campagne électorale de 1976, le Parti québécois s'engage à implanter un programme de revenu minimum garanti. Une fois élus, les péquistes revoient leurs ambitions à la baisse. En 1979, le gouvernement Lévesque annonce en grandes pompes la création d'un programme, le Supplément au revenu de travail (SUPRET), qui se veut la réalisation de cette promesse électorale (Vaillancourt et Autonès, 1983 : 51-52). Grâce à ce programme, remanié à la fin des années 1980 et renommé Aide aux parents pour leur revenu de travail (APPORT), certaines catégories de travailleurs à faible revenus peuvent eux aussi bénéficier d'une prestation.

<sup>65</sup>Rapport du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté (1971), rapport Castonguay-Nepveu sur la santé et le bien-être social (1971), rapport Macdonald sur l'union économique et les perspectives de développement (1985), rapport Forget sur l'assurance-chômage (1986).

L'objectif est d'inciter les assistés sociaux à entrer sur le marché du travail et de convaincre les petits salariés de ne pas s'inscrire à l'aide sociale.

Au Québec comme ailleurs dans le monde, on en viendra à parler de « pièges de la dépendance » ou de « trappes de la pauvreté » pour désigner les nombreuses situations où un bénéficiaire de l'assistance sociale n'améliore pas sa situation financière à court terme en accédant à un emploi (MF, 1984 : 149). Ce phénomène fait en sorte que les prestataires sont écartés durablement du monde de travail, ce qui ne facilite en rien leur retour à la vie active (OCDE, 1994). Pour briser ces mécanismes qui piègent les plus pauvres, les gouvernements adoptent des politiques qui rendent la participation au marché du travail plus attrayante. C'est ce que les Américains appellent le principe du « make work pay » (Pawlick et Stroick, 2004 : 15-17). Au début des années 1990, les fonctionnaires du ministère de la Sécurité du revenu jugent qu'en dépit des mesures de supplémentation du revenu existantes (c'est-à-dire en dépit du programme APPORT), ces trappes sont encore béantes. Dans le rapport qu'ils soumettent au gouvernement en 1994, on sent que ce problème constitue pour eux une préoccupation majeure :

[L]es interactions entre le régime fiscal et les dépenses sociales ont engendré un « piège » de la dépendance, en créant des situations dans lesquelles un effort supplémentaire de travail aboutit à une augmentation trop faible (voire nulle) du revenu net, dans la mesure où le supplément de gains bruts est largement (ou totalement) annulé par le jeu conjugué du taux marginal d'imposition et de la réduction (voire de la perte totale) des prestations sociales. [...] [Il faut] s'efforcer d'atteindre les objectifs fondamentaux d'équité et de sécurité (ou de protection sociale) en menant des politiques qui soient bien sûr efficaces par rapport aux objectifs qu'elles visent, mais sans pour autant avoir des effets négatifs sur le fonctionnement du marché du travail. [...] L'un des moyens à prendre [...] est de créer un système qui encourage et récompense le travail et la responsabilité et qui fait en sorte de rendre le travail « payant » (Lévesque *et al.*, 1994 : 270).

Pour améliorer la performance des programmes d'assistance sociale, le comité créé par le ministère de la Sécurité du revenu propose notamment les trois avenues suivantes :

Étudier la possibilité de fonder tous les programmes de soutien visant des objectifs particuliers, tels le logement et la santé, sur un test de revenu [...] plutôt que sur le fait de bénéficier de l'aide de dernier recours, afin de ne pas pénaliser les travailleurs à faibles revenus (Lévesque *et al.*, 1994 : 279).

Instaurer une prestation intégrée pour enfant, en fonction du revenu familial, remplaçant les actuelles mesures fiscales et prestations destinées aux familles, y inclus la composante « enfant » de l'aide de dernier recours [...] (Lévesque *et al.*, 1994 : 280).

Étudier les avantages et les inconvénients de réaménager graduellement le régime de sécurité du revenu existant pour le remplacer à terme par un régime de revenu minimum garanti (Lévesque *et al.*, 1994 : 286).

Ce sont toutes des propositions que le comité Bouchard-Fortin va explorer.

Pour financer les nouveaux programmes visant à soutenir les petits salariés (régime d'assurance-médicaments, allocation-logement, allocation unifiée pour enfants), qui sont proposés tant dans le rapport Fortin que dans le rapport Bouchard, le gouvernement procède à un réaménagement des enveloppes budgétaires et des dépenses fiscales existantes sans injecter d'argent supplémentaire. Dans un tel contexte, il est inévitable qu'il y ait des perdants. Plusieurs ménages prestataires de l'aide sociale subissent ainsi une diminution de leur allocation mensuelle. Même si les groupes populaires dénoncent avec vigueur ce qu'ils perçoivent comme des mesures « appauvrissantes » et une stratégie destinée à pousser les assistés sociaux à accepter n'importe quel emploi, la volonté gouvernementale de s'attaquer aux trappes qui enferment les plus démunis dans la pauvreté est généralement bien reçue, tant par les partisans d'une philosophie d'intervention plus contraignante à l'égard des assistés sociaux pour s'attaquer au problème de la dépendance que par les détracteurs de cette approche (voir chapitre 5).

En revanche, l'idée de modifier en profondeur le régime de sécurité du revenu pour tendre vers un régime de revenu minimum garanti ne jouit pas de la même unanimité. Cette question est au cœur des travaux du comité externe nommé en juin 1995 et constitue l'un des principaux points de litige entre les cinq experts. Camil Bouchard et ses collègues recommandent d'intégrer l'aide sociale à la fiscalité en créant une Prestation ajustée aux revenus de travail (PART), et ce, afin que le taux de taxation sur les gains de travail des personnes qui bénéficient des mesures de sécurité du revenu soit moins élevé. Pierre Fortin et Francine Séguin rejettent cette proposition. Lors de leur passage en commission parlementaire, ils indiquent qu'il s'agit en théorie d'une idée excellente, mais affirment qu'en pratique la mise en œuvre de la recommandation formulée par leurs trois collègues, qu'ils assimilent sans détour à une forme de revenu minimum garanti<sup>66</sup>, nécessiterait des sommes d'argent considérables, qui dans un contexte budgétaire difficile, pourraient être mieux investies ailleurs. Le gouvernement, réticent à augmenter le budget de l'aide sociale, refuse d'ailleurs d'aller dans cette voie.

---

<sup>66</sup> Camil Bouchard et ses collègues n'utilisent pas ce terme dans leur rapport.

Avec les années, les « trappes » qui enferment les assistés sociaux dans la pauvreté sont devenues un problème auquel l'ensemble des acteurs du sous-système de l'aide sociale veulent s'attaquer. En dépit du fait que les membres des deux coalitions plaidantes qui s'opposent dans ce sous-système sont en désaccord sur l'ampleur des fonds qui doivent être consentis par l'État pour briser les mécanismes qui « piègent » les bénéficiaires de l'aide de dernier recours, ils sont parvenus à trouver des terrains d'entente.

### **Le développement des services de garde**

Le développement du réseau de garderies s'inscrit aussi en partie dans une stratégie pour faciliter l'accès au marché de l'emploi. Des organismes tels que le Conseil du statut de la femme (CSF, 1988) soulignent dès la fin des années 1980 que l'absence de services de garde accessibles aux ménages à faible revenu empêche plusieurs parents, les mères monoparentales en particulier, de participer à une mesure d'employabilité ou d'accéder à un emploi. En plus de faciliter et d'encourager l'intégration au marché du travail, l'amélioration des services d'éducation préscolaire est perçue comme un outil de prévention de la pauvreté. Le programme américain *Head Start* est très souvent cité en exemple pour illustrer l'impact bénéfique de mesures de stimulation précoce sur le développement cognitif, affectif et social des enfants et pour montrer les avantages que la société en retire au chapitre de la diminution des risques de décrochage scolaire et de délinquance. Le rapport du Comité sur la lutte à la pauvreté (Lévesque *et al.*, 1994), par exemple, suggère de miser sur cette stratégie d'intervention en faisant référence à *Head Start*. Camil Bouchard, auteur du rapport *Un Québec fou de ses enfants* (1991), en a fait son cheval de bataille. Pour convaincre le gouvernement, cet expert fait état de travaux de chercheurs américains qui ont évalué le *Perry Preschool Program* et découvert que les bénéfices des programmes de stimulation pour les enfants et de soutien aux parents sont sept fois plus importants que les investissements nécessaires pour le financement de ces mesures. Les enfants de milieux défavorisés qui profitent de tels programmes décrochent moins, recourent moins à l'aide sociale, obtiennent de meilleurs emplois et paient davantage de taxes (Bouchard *et al.*, 1996 : 132). Sur ce point, les deux coprésidents du comité d'experts sont sur la même longueur d'onde puisque Pierre Fortin propose aussi de développer les garderies (Fortin et Séguin, 1996 : 55-57).

Signe que cette idée est dans l'air du temps, le Parti québécois avait inscrit dans son programme électoral la promesse de doter le Québec d'une politique des services de garde à

l'enfance (PQ, 1994 : 181-185). Un député qui a participé à l'élaboration du programme dit avoir été beaucoup influencé par des recherches menées aux États-Unis :

Quand on a élaboré les premiers éléments de la politique à la petite enfance, là aussi il y a une étude américaine qui est intéressante. [Les chercheurs] ont pris des cohortes d'enfants, un groupe témoin et un groupe d'enfants qui étaient allés à la maternelle 4 ans. Ils les ont suivis pendant 20 ans. Ce qui était intéressant, c'est qu'ils se sont aperçu que les enfants qui étaient entré à la pré-maternelle 4 ans, étaient aussi performants que ceux des milieux moins défavorisés, mais à partir de la 4<sup>e</sup> année du primaire, là ils commençaient à reprendre du retard. Les parents étaient pas capables de suivre. Mais, ce qui est intéressant, c'est que, rendus à 20 ans, même s'ils décrochaient, rendus à 20 ans, ils rattrouaient plus facilement. Ils avaient développé suffisamment de confiance en eux pour rattrouer. Ils ont pris les deux cohortes et ils ont pu constater ça. Dans un premier temps, tu dis : c'est perdu. Mais non. Devenus adultes, jeunes adultes, ils s'intègrent mieux dans leur processus de développement (R12).

Les études indiquant que les investissements qui permettent aux jeunes enfants de connaître un bon départ dans la vie génèrent des économies substantielles à long terme auraient fait forte impression sur le premier ministre Lucien Bouchard (R26), qui a fait du développement des services à la petite enfance un projet personnel (R6, R20). C'est d'ailleurs le chef péquiste qui dévoile lui-même les grands lignes de la nouvelle politique familiale du gouvernement à l'occasion du sommet socio-économique de l'automne 1996.

### **La contribution de l'économie sociale et du développement local**

Perçus comme des avenues permettant de renouveler le modèle de développement socio-économique hérité de la Révolution tranquille, l'économie sociale et le développement local ont la cote au milieu des années 1990. Ces deux orientations font partie du programme de réorganisation des services publics et d'amélioration des modes d'intervention étatique dévoilé au sommet socio-économique de l'automne 1996 et figurent parmi les « consensus nationaux » qui émergent lors de cet exercice de concertation auquel participent associations patronales, syndicats et groupes socio-communautaires. En voulant miser sur le dynamisme des communautés locales, le Québec s'inscrit dans un mouvement qui traverse l'ensemble des pays occidentaux.

À la fin de la décennie 1980, ces orientations semblaient peu présentes lors des débats précédant l'adoption de la réforme Paradis. Mise à part la Fédération des CLSC, qui en raison de leur mission ont toujours fait appel à l'implication des intervenants locaux et des organismes communautaires (FCLSC, 1988), peu d'acteurs suggéraient au gouvernement d'améliorer ses

interventions en matière de lutte à la pauvreté en s'engageant dans cette direction. Au milieu des années 1990, on note cependant que la notion (encore très floue) d'économie sociale suscite un important engouement au Québec<sup>67</sup>. En réponse à une revendication de la Coalition de la marche des femmes contre la pauvreté, le gouvernement du Québec forme en 1995 un Comité d'orientation et de concertation sur l'économie sociale, qui dépose son rapport en 1996 (COCES, 1996). À l'occasion du sommet socio-économique de mars 1996, on annonce également la création d'un Chantier sur l'économie sociale, présidé par Nancy Neamtan (GTES, 1996). D'autres groupes de travail créés par le gouvernement pour réfléchir aux nouvelles orientations à donner aux politiques sociales (MSSS, 1996 ; CSBE, 1996) font valoir la nécessité de prendre appui sur les entreprises d'économie solidaire et les collectivités locales. Des chercheurs favorables à la reconnaissance et au développement de l'économie sociale, tels que Benoît Lévesque et Yves Vaillancourt, participent activement au débat public et font valoir les possibilités offertes par ce « tiers secteur » (voir par exemple les articles qu'ils ont publiés dans *Le Devoir* les 16 et 17 mai 1996).

Les coopératives, les organisations oeuvrant dans l'insertion, les groupes d'entraide, les instances publiques locales et régionales, etc. apparaissent comme des outils de développement pouvant faire obstacle au phénomène de l'exclusion. Les partisans du développement économique communautaire s'en prennent à la fois à ce qu'ils appellent le « tout au marché » et le « tout à l'État », ce qui contribue peut-être à expliquer pourquoi cette solution rallie des acteurs d'horizons divers :

Cette approche du développement est apparue en réaction aux transformations des mécanismes de production de la richesse et aux pressions exercées de toutes parts sur le marché du travail. Plus fondamentalement, elle constitue un rejet des solutions offertes par le néo-libéralisme et le providentialisme étatique. [...] [Il apparaît] peu probable que les solutions à l'exclusion du marché du travail découlent de la seule logique de la libre concurrence et des lois du marché. En contrepartie, l'État-providence semble incapable, en raison de la crise des finances publiques mais aussi en fonction de certaines caractéristiques de son intervention, de proposer des solutions durables à ce problème. Les solutions préconisées par le développement économique communautaire apparaissent prometteuses justement parce qu'elle se situent entre ces deux logiques (CSBE, 1996 : 26)

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant de constater que la plupart des acteurs du sous-système de l'aide sociale approuvent la volonté gouvernementale de miser sur l'implication des organismes communautaires et des collectivités locales (voir chapitre 5 ; voir aussi Tremblay,

<sup>67</sup> On parle aussi à l'époque d' « économie solidaire » et de « tiers secteur », mais le terme « économie sociale » semble s'imposer au Québec à partir de 1996 avec la mise en place du Chantier sur l'économie sociale.

2000). Même les syndicats, qu'on pourrait présumer hostiles au développement d'un secteur où travaille une main-d'œuvre non-syndiquée qui pourrait en quelque sorte faire concurrence aux employés du secteur public, se prononcent en faveur d'une reconnaissance de la contribution des organismes communautaires (CSN, CEQ, FTQ, 1997).

Les résultats impressionnants de certains organismes communautaires oeuvrant en réinsertion ont convaincu plusieurs acteurs du potentiel qu'offre l'économie sociale. Par exemple, l'expérience de Boulot vers..., l'une des premières entreprises de réinsertion au Québec, a attiré l'attention des fonctionnaires du ministère du revenu (Lévesque *et al.*, 1994 : 224), des membres du comité Bouchard-Fortin (Bouchard *et al.*, 1996 : 107) et de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Créé en 1983, cet organisme à but non lucratif situé dans le quartier Hochelaga-Maisonneuve, c'est-à-dire dans le comté de Louise Harel, offre des stages à des jeunes en difficulté âgés entre 16 et 25 ans (travail d'ébénisterie ou travail de bureau). Au début des années 1990, le taux de réinsertion au marché du travail obtenu par Le Boulot vers... est d'environ 60%. L'existence d' « histoires à succès » telles que Le Boulot vers... contribuent à expliquer l'enthousiasme que l'économie sociale suscite à l'époque.

Pendant l'élaboration de la réforme de la sécurité du revenu, l'économie sociale et le développement local s'imposent donc tout naturellement comme des orientations à suivre. Experts, fonctionnaires, politiciens, syndicats et groupes populaires sont nombreux à soutenir ces modes d'intervention, qui offrent à leurs yeux des perspectives intéressantes de développement social en dépit de la morosité économique et budgétaire de l'époque.

### **Le parcours individualisé**

Les interventions publiques existant avant 1996 en matière de développement de l'employabilité sont généralement jugées peu efficaces. Le gouvernement l'admet lui-même sans peine (MSR, 1996b : 33). Parmi les raisons expliquant ces piètres résultats, on mentionne une évaluation inadéquate des besoins de chaque prestataire, l'incohérence des mesures offertes ainsi que le manque de suivi et d'accompagnement des personnes (Lévesque *et al.*, 1994 : 225). Ces lacunes font en sorte que les assistés sociaux participant à un processus d'intégration se perdent trop dans un dédale de programmes et de règlements.

Pour corriger la situation, plusieurs intervenants mettent de l'avant le principe d'un plan d'action personnalisé. Les fonctionnaires du ministère de la Sécurité du revenu ont réfléchi à cette formule (Lévesque *et al.*, 1994 : 221-228) tout comme les organismes communautaires oeuvrant dans le domaine de l'insertion en emploi (Forum pour l'emploi, 1995 : 5), qui ont d'ailleurs développé sur le terrain une expertise en matière d'accompagnement individuel (COCDMO, 1997). Plusieurs organismes communautaires offrent par exemple des services d'accompagnement aux personnes qui désirent compléter leurs études secondaires. C'est le cas du Regroupement pour la relance économique du Sud-Ouest de Montréal (RESO). Les personnes qui reçoivent l'aide du RESO parviennent en plus grand nombre à terminer leur quatrième ou leur cinquième secondaire que les personnes participant au programme Rattrapage scolaire administré par le ministère de la Sécurité du revenu. Le taux de succès de l'organisme est de 84% au début des années 1990 alors que celui de Rattrapage scolaire est de 41%. Selon les auteurs du rapport majoritaire sur la réforme de la sécurité du revenu, cette réussite peut notamment être attribuée au support personnalisé que propose le RESO :

Les taux de succès du RESO s'expliquent par une approche intégrée attentive aux personnes. Promoteur du projet, acheteur de services et de formation, et encadreur des participants, le RESO a misé sur un ratio professeur / étudiant plus favorable, sur la présence continue de professeurs titulaires, sur des allocations pour faciliter les démarches et, surtout, sur l'orientation et l'accompagnement, qui se poursuivent à l'école même, dans un local réservé à cet effet, et qui se font dans un cadre d'un contrat précisant les obligations réciproques des parties (Bouchard *et al.*, 1996 : 98).

Camil Bouchard et ses collègues défendent également le principe du parcours individualisé en citant les travaux de chercheurs étrangers (Nicaise *et al.*, 1995) pour montrer la pertinence de ce mode d'intervention et en donnant l'exemple du Danemark, pays où un tel plan d'action personnalisé a été instauré en 1994 (Bouchard *et al.*, 1996 : 84-85). Les collaborateurs de la ministre Louise Harel, qui ont rédigé de longs passages du livre vert, se sont notamment inspirés des études de l'OCDE et des parcours d'insertion expérimentés en France (MSR, 1996 : 40-41) :

Toute la documentation de l'OCDE, ça nous a influencés beaucoup sur la politique active du marché du travail. On disait : il ne faut pas seulement offrir des mesures passives d'aide financière, mais vraiment organiser des programmes ou des aides qui peuvent vraiment mettre les gens en route et en activation. Ça influencé énormément. Après ça, on suivant beaucoup se qui ce passait à l'époque en France, en Europe. Il y avait des parcours d'insertion. Il y avait des bilans qui se faisaient de ça, des évaluations. Au Danemark et dans les pays nordiques en général, ils avaient déjà depuis quelques années entrepris des programmes ou mis en place des mesures d'aide dans ce type-là. On suivait ça de près. On lisait, on se documentait là-dessus. Il y avait beaucoup de colloques, de conférences, soit au Canada ou aux États-Unis. Je me rappelle à l'époque, j'avais assisté à un colloque qui était fort intéressant. Il



y a des choses qu'on a retenues dans les politiques américaines. C'est pas tout mauvais ce qu'ils font. [...] J'avais rencontré toutes sortes d'associations, de groupes à but non lucratif qui faisaient des choses super intéressantes pour les personnes en difficulté. [...] Tu t'apercevais dans le fond que ce qui permettait de réussir, c'était toujours cette question d'accompagner les personnes (R13).

Si l'idée de contraindre certains prestataires à s'engager dans ces parcours suscitent la désapprobation de la quasi-totalité des acteurs entendus à l'occasion des consultations publiques sur le projet de réforme, la philosophie du parcours individualisé est généralement bien reçue.

### **L'activation des mesures passives**

Au cours des années 1990, la distinction entre les mesures « passives » de soutien du revenu et les mesures « actives » de formation ou de préparation à l'emploi s'impose dans les débats sur les politiques sociales. L'OCDE a largement contribué à diffuser ce vocabulaire qui traduit une nouvelle conception de la lutte à la pauvreté (Dean, 1995; Walters, 1997). L'organisme international préconise l'intégration au marché au travail du plus grand nombre afin de briser l'isolement social des exclus et de les aider à regagner leur autonomie. Or, les experts de l'OCDE jugent que le simple fait de verser une indemnité aux victimes du chômage n'améliore en rien leurs chances d'accéder à un emploi. Il faut aller au-delà de ce « traitement social du chômage » et développer des « programmes qui visent à rendre le demandeur d'emploi plus compétitif sur le marché du travail » (OCDE, 1990 : 98). Le livre vert sur la réforme de la sécurité du revenu pose exactement le même diagnostic que l'OCDE :

Le Québec, comme les autres sociétés occidentales, est confronté au dilemme suivant : soit traiter le phénomène de l'exclusion et de la pauvreté en marge de l'emploi, soit faire de l'emploi l'instrument privilégié de la lutte à la pauvreté. Non seulement le premier choix serait catastrophique sur le plan des finances publiques, mais surtout il perpétuerait l'exclusion des personnes concernées, sans compter les coûts sociaux important que cela implique (MSR, 1996b : 34).

Les pouvoirs publics doivent donc mettre en place des dispositifs permettant aux sans-emploi de développer leurs aptitudes à l'emploi et leurs qualifications professionnelles. Selon l'expression consacrée, le filet de sécurité sociale devient ainsi un « tremplin ».

Au Québec, même si le recours à des sanctions pour contraindre des sans-emploi à s'engager dans une démarche d'insertion constitue une stratégie d'activation fort contestée, rares sont les acteurs qui remettent en cause la pertinence des mesures actives. Bien sûr, plusieurs intervenants affirment que le gouvernement ne doit pas s'en remettre exclusivement aux mesures actives pour s'attaquer à la pauvreté et chercher à faire porter sur les individus la

responsabilité du problème collectif que représente le chômage élevé des années 1990. En outre, le nouveau jargon véhiculé par l'OCDE irrite certains militants des groupes populaires qui défendent le droit à un revenu décent ou le principe de l'allocation de citoyenneté. Ces acteurs jugent en effet qu'un soutien financier qui permet à une personne de préserver son intégrité physique et morale ne constitue en rien une aide « passive ». Malgré tout, l'ensemble des acteurs du sous-système de l'aide sociale souscrivent à l'objectif d'offrir des mesures d'accompagnement, de préparation à l'emploi et de formation aux personnes assistées sociales. L'adhésion d'un vaste éventail d'acteurs de différentes tendances au principe du parcours d'insertion l'atteste. Il s'agit certainement d'une évolution par rapport aux débats des années 1980, époque où les programmes d'employabilité éveillaient bien davantage de suspicion et où les groupes populaires accusaient presque systématiquement le gouvernement de vouloir créer un réservoir de main-d'œuvre à bon marché.

### 7.2.3 Un processus collectif d'apprentissage et de résolution de problèmes

Lorsqu'un consensus est impossible, chaque coalition tente d'imposer son programme à l'autre coalition. En parallèle à cette lutte de pouvoir, on constate que des solutions émergent du débat public et sont adoptées sans grande controverse. Comme le notait Hecló (1974) il y a déjà plusieurs années, le *powering* n'exclut pas le *puzzling*. On ne doit pas perdre de vue le fait que le processus d'élaboration des politiques met également en scène des acteurs qui constatent les lacunes des interventions en place et s'emploient à trouver des solutions satisfaisantes à des problèmes complexes. Cette démarche collective d'apprentissage et de résolution de problèmes ne rencontre pas tous les critères de rationalité scientifique. En effet, les problèmes ne sont pas toujours clairement définis et le choix des solutions ne s'appuie visiblement pas sur des données que tous les acteurs jugent probantes. Toutefois, étant donné l'incertitude provoquée par les divisions de la communauté scientifique, l'entreprise n'apparaît pas irrationnelle pour autant. Malgré toutes les contraintes inhérentes au processus de production des politiques, on parvient à identifier différentes pistes d'action qui constituent aux yeux d'une masse critique d'acteurs un « pas dans la bonne direction », pour reprendre l'expression convenue.

Sabatier et Jenkins-Smith (1993 : 42-43) notent que les acteurs s'engagent dans un processus d'apprentissage notamment lorsqu'ils réalisent l'écart entre les effets espérés et les effets réels des politiques existantes et cherchent des moyens de s'attaquer à ce *performance gap*, comme le nomment les auteurs de langue anglaise. C'est ce qu'on observe dans le cas

que nous avons étudié. Confrontés à des taux de pauvreté et d'assistance sociale préoccupants, les acteurs du sous-système de l'aide sociale conviennent de la nécessité de changements. Le Québec a mis en place des mécanismes d'aide financière et des programmes d'aide à l'emploi pour les personnes dans le besoin. Une grande partie des mesures annoncées au fil des années ne visent qu'à corriger les imperfections ou les effets pervers de ces dispositifs.

L'apprentissage des acteurs s'alimente à plusieurs sources. Notons d'abord l'expérience des intervenants qui œuvrent sur le terrain ainsi que des personnes qui reçoivent de l'aide sociale et des organismes qui les soutiennent ou qui les représentent. À travers certaines études et certains rapports de comité de travail, à travers des exercices de consultations, à travers des discussions entre ces acteurs et des députés et parfois à travers l'action des médias, leur point de vue nourrit les débats à l'intérieur du sous-système. Les limites des programmes d'employabilité implantés dans les années 1980 ont par exemple beaucoup été mises en évidence par les acteurs du terrain. Les études produites par le ministère de la Sécurité du revenu ont également permis d'identifier certaines lacunes des politiques en place. Elles sont citées par différents répondants rencontrés en entrevue comme une source d'information importante. Enfin, le monde de la recherche et les organisations internationales contribuent au flot d'idées qui circulent dans le sous-système. Les travaux de l'OCDE entre autres semblent avoir eu une certaine influence. Plusieurs chercheurs ont mis en relief le rôle de cet organisme dans la diffusion sur la scène internationale de plusieurs idées, telles que l'importance de briser le piège de la pauvreté en rendant le travail payant et d'activer la politique de l'emploi en investissant dans la formation professionnelle (Walters, 1997 ; Duncan, 2003 ; Banks *et al.*, 2005). Les débats sur l'aide sociale au Québec font écho à ces propositions de l'OCDE.

Étant donné la complexité des problèmes à résoudre, les acteurs sont prêts à soutenir des propositions même si les études et les informations dont ils disposent suggèrent que leurs retombées risquent d'être assez modestes. On sait notamment à l'époque que de façon générale dans les pays de l'OCDE les programmes de formation destinés aux sans-emploi sont souvent loin d'avoir un impact spectaculaire sur l'intégration au travail des participants. Le gouvernement l'indique d'ailleurs dans son livre vert sur la réforme de la sécurité du revenu (MSRb, 1996 : 33). L'expérience du Québec au chapitre des programmes d'employabilité implantés dans la décennie 1980 rejoint ce constat (voir chapitre 6). De même, on ne s'attend pas à ce que les mesures visant à rendre le travail payant vont réduire rapidement le taux

d'assistance sociale. Les auteurs du rapport majoritaire sur la réforme de la sécurité du revenu par exemple sont conscients que les programmes de supplémentation du revenu expérimentés ailleurs en Amérique du Nord n'ont pas eu d'impact majeur sur l'incitation au travail (Bouchard *et al.*, 1996 : 122). Cependant, en l'absence de solution miracle, les options permettant d'espérer des progrès raisonnables sont considérées.

À partir du cadre théorique exposé au chapitre 2, nous anticipons que l'apprentissage des acteurs du sous-système porterait sur des aspects techniques et opérationnels des interventions gouvernementales. Selon les auteurs de l'ACF, l'apprentissage est surtout possible au niveau de la troisième et dernière strate du système de croyances des acteurs, ces derniers étant peu enclins à modifier la théorie d'intervention à laquelle ils croient ou à changer leurs valeurs personnelles. Il est vrai que beaucoup de changements apportés aux politiques d'aide sociale concernent des questions techniques : meilleure organisation des services, harmonisation des programmes de formation, offre de mesures mieux adaptées au besoin des personnes, modifications de certaines règles du régime de sécurité du revenu pour faciliter le passage vers l'emploi, etc. Notre analyse de l'évolution des débats à l'intérieur du sous-système nous suggère toutefois que d'autres changements ne sont pas simplement d'ordre technique. L'idée par exemple de prévenir la pauvreté en développant les services à la petite enfance ou celle de miser sur le développement de l'économie sociale pour favoriser la réinsertion des sans-emploi impliquent des changements qui se situent davantage au niveau des principes d'intervention à la base de l'action publique, c'est-à-dire au deuxième niveau de la structure des systèmes de croyances qui a constitué notre grille d'analyse. Les acteurs ont collectivement convenu qu'il s'agissait d'avenues prometteuses. Des consensus sont donc possibles sur certains principes d'intervention et ils ont conduit à des changements qu'on ne peut pas toujours qualifier de mineurs. Des chercheurs universitaires croient d'ailleurs que certaines de ces transformations traduisent ni plus ni moins qu'un changement de paradigme dans la logique d'intervention gouvernementale. Ainsi, l'accent mis sur développement de la petite enfance constituerait un des indices de l'avènement de l'État d'investissement social, un nouveau paradigme en matière de politique sociale (Saint-Martin, 2000). De même, la mise à contribution des entreprises d'économie sociale serait révélatrice de l'émergence d'un nouveau paradigme de l'État fondé sur une conception différentes des rapports entre l'État, le marché et la société civile (Lévesque, 2003). Les enjeux concernant la prévention de la pauvreté par l'amélioration des services à la petite enfance et le rôle des organismes communautaires oeuvrant en insertion ont beaucoup été discutés dans le sous-système de l'aide sociale, mais ils

se situent en périphérie par rapport aux questions liés à la réforme du régime de sécurité du revenu.

Si les deux coalitions plaidantes défendent des théories d'intervention qui peuvent se rejoindre sur quelques aspects, il n'en demeure pas moins que sur d'autres enjeux sans doute plus fondamentaux qui concernent plus strictement le sous-système de l'aide sociale, leurs positions demeurent incompatibles. Pour permettre au plus grand nombre d'assistés sociaux d'atteindre l'autonomie, faut-il lier l'aide financière à diverses conditions et exercer davantage de pression sur les prestataires pour qu'ils déploient des efforts raisonnables en vue d'accéder au marché du travail ? Doit-on plutôt privilégier la participation volontaire des personnes assistées sociales aux mesures d'insertion et éviter toute action qui aggraverait leurs conditions de vie déjà précaires ? On peut considérer qu'il y a eu des apprentissages à l'intérieur du sous-système, mais les membres de chaque coalition n'ont pas remis en question leurs valeurs et leurs croyances les plus fondamentales.

Le concept d'apprentissage en matière de politiques publiques (*policy learning*) implique des modifications durables de la pensée (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993 : 42). Nous verrons dans la suite de ce chapitre que les acteurs du sous-système vont continuer d'explorer les mêmes principes d'intervention au cours des années à venir. La personnalisation des mesures d'insertion en vue de favoriser l'intégration et la continuité des services, l'introduction de mesures visant à rendre le travail payant, la prévention de la pauvreté au moyen d'interventions précoces auprès des enfants de milieux défavorisés et la mise à contribution des organismes communautaires et des collectivités locales constituent ce qu'on pourrait appeler des tendances lourdes.

### 7.3 Le projet Solidarité jeunesse : une recherche-action menée dans un but stratégique ?

Le débat sur les parcours obligatoires ne se termine pas avec l'adoption de la réforme Harel. Le ministre André Boisclair, qui succède à Louise Harel à la barre du ministère de la Solidarité sociale, ne semble pas être un partisan des mesures coercitives visant à amener les jeunes à s'impliquer plus activement dans une démarche d'insertion. En 1988, alors qu'il est président du Comité national des jeunes du Parti québécois, il s'oppose à une proposition défendue par certains poids lourds du PQ, dont Louise Harel, Pauline Marois et Jacques

Parizeau, qui suggèrent de rendre les prestations des jeunes de 18 à 20 ans conditionnelles à leur participation à un programme d'encadrement (*La Presse*, 27 novembre 1988). Une décennie plus tard, son discours n'a pas changé. En septembre 1999, le ministre Boisclair annonce la création d'un projet-pilote, appelé Solidarité jeunesse, qui mise sur la participation volontaire des jeunes.

Quelques mois plus tard, profitant du contexte favorable que lui offrait le Sommet du Québec et de la jeunesse, événement pendant lequel le gouvernement se doit de faire la preuve de sa volonté d'adopter des solutions novatrices pour soutenir les jeunes, le ministre de la Solidarité sociale indique que ce programme sera désormais offert à tous les jeunes de 18 à 21 lorsqu'ils font leur première demande d'aide sociale. Solidarité jeunesse se veut une alternative à l'aide sociale. Les jeunes participants ne reçoivent pas une prestation d'aide sociale, mais plutôt un salaire provenant d'un organisme communautaire associé au projet, ce qui représente une différence de taille aux yeux du ministre :

Je fais le pari d'une intervention rapide, personnalisée et concertée dès qu'un jeune se présente à l'aide sociale. J'opte pour la préparation, l'accompagnement et le suivi du jeune. [...] [Les] jeunes de moins de 21 ans admissibles à l'aide sociale, et qui le souhaitent, seront appuyés par des organismes spécialisés dans l'aide à la jeunesse. Pendant une période d'un an, ces jeunes auront droit à des services sur mesure. Ces jeunes ne recevront pas un chèque d'aide sociale aux couleurs du fleurdelisé, mais bien un salaire versé et administré par l'organisme communautaire partenaire. Le jeune qui s'engage à améliorer sa situation, à travailler à raison de 20 heures par semaine, recevra également une allocation de participation. Cela fait toute une différence (extrait d'une lettre ouverte publiée par André Boisclair dans la *Presse* du 21 août 2000).

Cet accompagnement personnalisé comportera des activités d'orientation, de découverte de soi, d'actualisation du potentiel, etc. Selon le ministre Boisclair, cette étape de l'intervention est cruciale : « On essaie d'affirmer pour la première fois que l'intégration en emploi, c'est une chose, mais qu'il faut aussi penser aux besoins des jeunes » (*Le Devoir*, 17 septembre 1999). L'accompagnement offert dans le cadre de Solidarité jeunesse est donc plus soutenu que ce qui avait été offert jusqu'alors.

Présent aux côtés du ministre à la conférence du presse au cours de laquelle l'implantation à grande échelle de Solidarité jeunesse est annoncée, Camil Bouchard a été associé étroitement à la conception du programme. « C'est à lui [en faisant référence à Camil Bouchard], que je dois, en tout cas, un gros morceau de Solidarité jeunesse » précise André Boisclair devant les journalistes (*Le Devoir*, 18 mars 2000).

Solidarité jeunesse est conçu selon le modèle d'une recherche-action. La mise en oeuvre de ce programme est considérée comme une expérience qui s'accompagnera d'un important processus d'évaluation. La Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) jouera évidemment un rôle de premier plan dans ce processus d'évaluation, mais un très grand nombre d'autres intervenants seront également impliqués. Des ententes entre le MESS et des équipes de chercheurs universitaires seront conclues afin de procéder à l'évaluation de dimensions spécifiques du projet. Un comité aviseur sera mandaté d'organiser un forum réunissant notamment des acteurs de première ligne et des partenaires du projet et de produire un bilan de la recherche-action (CASJ, 2003). Le ministre de la Solidarité sociale indique que des résultats concluants pourraient amener le gouvernement à renouveler son approche en matière de soutien aux jeunes adultes en difficulté (*Le Devoir*, 18 mars 2000). Est-ce que cela signifie que le principe des parcours obligatoires pourrait éventuellement être remis en question ? Il est évident pour l'instant que le gouvernement refuse de surseoir à sa décision de pénaliser les jeunes de 18 à 25 ans qui déclineront une offre de parcours individualisé en réduisant leurs prestations d'aide sociale. L'entrée en vigueur de cette disposition de la Loi sur le soutien du revenu et favorisant la solidarité sociale, reportée à deux reprises, est prévue pour octobre 2000. Malgré les pressions exercées par les groupes populaires et communautaires à l'occasion du Sommet de la jeunesse de février 2000, le gouvernement réitère sa volonté de rendre les parcours d'insertion obligatoires (*Le Devoir*, 25 février 2000). Le maintien de ce qu'on appelle l'« obligation de parcours » relativise d'ailleurs le caractère volontaire de la démarche des participants au projet Solidarité jeunesse, dans la mesure où des jeunes pourraient s'engager dans ce programme d'abord et avant tout pour échapper aux sanctions qu'ils risqueraient en demeurant inscrits à l'aide sociale. Plusieurs détracteurs des mesures coercitives misent néanmoins sur Solidarité jeunesse pour faire la preuve qu'une participation volontaire et qu'un accompagnement soutenu sont des gages de succès.

## 7.4 La « stratégie nationale » de lutte à la pauvreté : une victoire pour les militants des droits sociaux ?

La réforme de la sécurité du revenu adoptée en 1998 a laissé un goût amer dans les rangs du mouvement social. Convaincus que les modifications apportées au régime d'aide sociale ne feront qu'aggraver la situation des plus démunis, les militants des groupes populaires et communautaires décident de passer à l'offensive. En réponse à l'important mouvement de

mobilisation entrepris par le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, l'Assemblée nationale vote en juin 2002 la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Cette loi institue une Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Même si cette notion n'existe pas d'un point de vue strictement juridique, il s'agit de ce qu'on appelle parfois une « loi-cadre », c'est-à-dire d'une loi qui énonce des principes-clés devant guider l'action gouvernementale sans spécifier toutes les modalités d'application de ces principes (Ninacs *et al.*, 2003 : 9). Dans le cas de cette loi, il est cependant précisé que le gouvernement sera tenu dans les mois suivant son adoption de déposer un plan d'action précisant les mesures qui seront prises pour concrétiser la stratégie de lutte à la pauvreté. C'est dans la foulée de ce plan d'action que sera adoptée en juin 2005 une autre réforme de l'aide sociale. Comme par le passé, bon nombre de changements introduits dans l'intervention publique au cours de la période 2002-2005 rallient les deux coalitions plaidantes qui s'affrontent dans le sous-système de l'aide sociale. Cependant, l'analyse des débats qui jalonnent l'élaboration de la Stratégie nationale et du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale révèle que d'importantes divergences entre la coalition DROITS SOCIAUX et la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE demeurent. Si les militants des droits sociaux ne sont pas parvenus à transformer radicalement le régime de sécurité du revenu, ils réussissent néanmoins à imposer certains changements.

#### **7.4.1 Quand les groupes populaires se font législateurs**

Les groupes populaires et communautaires réussissent à la fin des années 1990 à mettre l'enjeu de la lutte à la pauvreté à l'agenda gouvernemental. La Marche des femmes contre la pauvreté organisée en 1995 à l'initiative de la Fédération des femmes du Québec (FFQ) constitue la première mobilisation d'envergure en faveur d'actions gouvernementales concrètes pour s'attaquer au problème de la pauvreté. En 1996, certains acteurs du mouvement populaire et communautaire sont invités aux deux grands sommets socio-économiques convoqués par le gouvernement du Québec dans le but de favoriser l'émergence de consensus sur les orientations à prendre pour assainir les finances publiques et relancer l'économie. Françoise David, présidente de la FFQ, est du nombre. Les groupes sociaux, considérés pour la première fois en tant que partenaires à part entière, saisissent cette occasion pour essayer de mettre la question de la pauvreté à l'ordre du jour. Ils tentent d'arracher aux dirigeants politiques l'engagement de renoncer à toute mesure risquant d'aggraver la situation des plus pauvres. Selon les représentants du milieu populaire et communautaire, le plan gouvernemental visant l'atteinte du « déficit zéro » doit comporter une clause



d' « appauvrissement zéro », une proposition qui recueille l'appui de 7 Québécois sur 10 d'après un sondage effectué à l'époque. Le gouvernement rejette cette demande, mais annonce la création d'un Fonds de lutte à la pauvreté par l'insertion au travail.

En mettant de l'avant une clause d' « appauvrissement zéro », les groupes populaires tentent d'empêcher toute compression budgétaire additionnelle et espèrent mettre le gouvernement dans l'embarras :

On est arrivé avec l'idée, qui était en fait une tactique, de l'appauvrissement zéro. En tous cas, moi, il me semblait que ça démasquait le déficit zéro. Si le gouvernement n'était pas capable de dire : « déficit zéro, appauvrissement zéro »... Ce n'était même pas lutter contre la pauvreté. On demandait : « Ne pas appauvrir davantage les gens qui sont déjà pauvres ». C'était une demande tellement minimale que le fait de la refuser mettait le gouvernement dans une drôle de position (R25).

Les porte-parole du milieu populaire et communautaire réalisent qu'ils ont réussi à toucher l'opinion publique. Ils en viendront bientôt à faire la promotion d'une cible plus ambitieuse : la « pauvreté zéro ».

En octobre 1997, lors du mouvement de protestation contre la réforme Harel, Vivian Labrie, du Carrefour de pastorale en monde ouvrier (CAPMO), lance l'idée d'une loi-cadre sur l'élimination de la pauvreté. En janvier 1998, le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté voit le jour. La composition de cette coalition ressemble fort à celle de la Coalition nationale sur l'aide sociale : des groupes de défense des droits sociaux, des groupes de femmes, des organismes communautaires, des syndicats, des groupes religieux. En fait, il s'agit essentiellement des mêmes organisations<sup>68</sup>. Plutôt que de réagir aux politiques annoncées par le gouvernement, le Collectif tentera de faire adopter son propre programme de lutte à la pauvreté.

Membre en 1995-1996 du comité d'experts nommé par le gouvernement pour suggérer une réforme de la sécurité du revenu, Vivian Labrie agit à titre coordonnatrice du Collectif. En plus de lui permettre de s'imposer comme une figure de proue du mouvement populaire, cette expérience semble avoir été pour elle un moment d'apprentissage très important. Les propositions qu'elle défend sont en partie inspirées des consultations et du travail de réflexion entrepris par le comité externe. Par exemple, les connaissances qu'elle a acquises à l'époque

<sup>68</sup> À l'exception des quelques organisations appartenant à une tendance plus radicale qui étaient impliquées dans la CNAS, mais qui ont refusé de joindre les rangs du Collectif.

sont visiblement à la base de son argumentaire sur la fiscalisation de l'aide sociale. Les discussions que le comité a eues avec les professionnels du ministère des Finances paraissent avoir eu un impact durable sur sa façon d'envisager certains enjeux. Son implication sociale est fondée sur de profondes convictions religieuses et sa pensée s'inspire notamment de la philosophie du père Joseph Wrésinski, le fondateur d'ATD Quart Monde, un mouvement qui plaide en faveur de la participation des personnes vivant la pauvreté et des personnes engagées à leurs côtés au processus de formulation et d'évaluation des politiques publiques (pour une présentation du mouvement, voir Hamel et Morval, 1997). Les groupes populaires ont déjà réclamé dans le passé une démocratisation du système de sécurité du revenu, mais ils n'en avaient jamais fait une de leurs principales revendications, trop occupés à lutter contre les différentes vagues de compressions budgétaires annoncées par le gouvernement. Ce principe d'*empowerment* des personnes pauvres est cependant au cœur du discours et des revendications du Collectif.

L'élaboration du programme de lutte à la pauvreté défendu par le Collectif s'inscrit dans le respect de cette philosophie. En 1998-1999, un vaste processus de délibération publique au cours duquel plus de 5000 personnes sont entendues conduit à la rédaction de la première version d'un projet loi sur l'élimination de la pauvreté. Ce texte est ensuite examiné lors d'une série de « sessions parlementaires populaires ». La version finale, écrite en collaboration avec un professeur de droit, est adoptée par le Collectif en avril 2000.

Cette proposition, dont la facture est en tous points conformes aux textes de lois votées par l'Assemblée nationale, renferme un préambule et des notes explicatives présentant les trois principes sur lesquels elle est fondée : « l'élimination de la pauvreté est une priorité, l'amélioration du revenu du cinquième le plus pauvre prime sur l'amélioration du revenu du cinquième le plus riche et les personnes en situation de pauvreté de même que les associations qui les représentent sont associées à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation du programme [d'élimination de la pauvreté] » (CLEP, 2001). Le projet de loi prévoit notamment l'interdiction de toutes les mesures susceptibles d'appauvrir les personnes faisant partie du cinquième le plus pauvre de la population, l'instauration d'un « barème plancher » assurant la couverture des besoins essentiels reconnus par le gouvernement, l'élimination de la distinction entre les prestataires aptes au travail et les prestataires inaptes au travail, l'abandon des pénalités imposées aux personnes refusant de s'inscrire à une démarche d'insertion, l'obligation pour le gouvernement d'offrir des mesures d'insertion à toute personne en faisant la demande et

enfin la création de nouvelles institutions (soit un Conseil pour l'élimination de la pauvreté et un Observatoire de l'élimination de la pauvreté) destinées à donner voix au chapitre aux personnes vivant dans la pauvreté et chargées de veiller à ce que le gouvernement se conforme aux nombreuses obligations contenues dans la loi.

Le Collectif lance un vaste exercice de « mobilisation citoyenne » et recueille tout au long de sa démarche de nombreux appuis. Plus de 1600 organisations de toutes sortes (paroisses, chambres de commerce, municipalités, syndicats locaux, MRC, intervenants des secteurs de la santé et de l'éducation, etc.) se prononcent en faveur d'une loi pour lutter contre la pauvreté. Environ 215 000 citoyens signent une pétition réclamant une telle loi<sup>69</sup>. Les membres du Collectif s'emploient également à rencontrer les élus québécois. Mis au défi de s'engager dans un vrai dialogue avec les personnes qui vivent la pauvreté, le ministre des Finances, Bernard Landry, rencontre à quelques reprises en 1998-1999 un groupe de citoyens de Québec réunis par Vivian Labrie (CSFP, 1999). En juin 2000, des représentants du Collectif discutent avec des députés des trois partis politiques représentés au parlement, la coordonnatrice de cette coalition se souciant d'impliquer des élus de différentes formations dans un débat qu'elle veut le moins partisan possible (R5, R15). D'ailleurs, les trois députés qui déposent à l'Assemblée nationale en novembre 2000 la pétition en faveur d'une loi sur l'élimination de la pauvreté proviennent de chacun des trois partis. Le Parti libéral est représenté par le député Christos Sirros, qui sera un allié important du Collectif au cours des années à venir.

Si les appuis du Collectif sont importants, il ne faut pas en conclure pour autant que sa proposition de loi fait l'unanimité. Désireux d'élargir le débat, le ministre de la Solidarité sociale demande à l'Association des économistes québécois de procéder à une analyse des propositions formulées par le Collectif (ASDEQ, 2000). L'avis présenté par l'ASDEQ en novembre 2000 n'est pas rendu public immédiatement, mais il met en évidence le fait que le programme de lutte à la pauvreté mis de l'avant par les groupes populaires suscitent des réticences. Les économistes consultés rejettent l'idée d'augmenter immédiatement les allocations d'aide sociale de façon à ce que les prestataires aptes au travail bénéficient du même montant d'aide financière que les prestataires ayant des contraintes sévères à l'emploi, ce qui signifie une hausse de 235 \$ pour une personne seule, et d'instaurer dans une perspective à plus long terme un revenu minimum garanti. L'ASDEQ estime que toute

---

<sup>69</sup> Le site Internet du Collectif ([www.pauvrete.qc.ca](http://www.pauvrete.qc.ca)) renferme des informations intéressantes sur l'historique de cette coalition. Voir aussi Noël (2002), Larose (2002), Ninacs *et al.* (2003), Dufour (2004) et Ulysse et Lesemann (2004).

augmentation du plancher de revenu garanti maintient les plus démunis dans la dépendance et la pauvreté et entraîne la croissance du nombre de personnes pauvres. S'appuyant sur l'OCDE (1994 : 301), l'association affirme qu'un « niveau élevé de garantie de revenu et une forte incitation au travail sont incompatibles » (ASDEQ, 2000 : 22). En outre, pour financer ces propositions, qui s'avèrent très coûteuses, l'État serait contraint d'imposer davantage les citoyens du Québec, ce qui nuirait à la position concurrentielle de la province. Or, l'ASDEQ considère qu'une économie forte qui crée des emplois constitue la clé d'un programme de lutte à la pauvreté efficace, comme le démontrent de multiples travaux économétriques qui mettent en lumière la relation entre chômage et pauvreté. L'association s'oppose par ailleurs à une hausse trop marquée du salaire minimum parce que cette proposition du Collectif entraînerait la disparition d'un grand nombre d'emplois peu qualifiés, le type d'emplois qui permet précisément aux personnes qui ont peu d'expérience ou de formation de s'intégrer au marché du travail. Le professeur Pierre Fortin, qui a été membre du comité externe sur la réforme de la sécurité du revenu au milieu des années 1990, est l'un des signataires de cet avis. L'ASDEQ a aussi consulté des chercheurs du Département d'économie de l'Université Laval qui ont produit différentes études avec la collaboration du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (voir chapitre 6).

Pour bien comprendre le contexte de cette époque, il est à noter que la lutte à la pauvreté est devenue au cours des années 1990 un enjeu sur la scène internationale. Dans la foulée du Sommet mondial pour le développement social tenu à Copenhague en 1995, l'ONU a annoncé que le 17 octobre de chaque année deviendra la journée internationale de l'élimination de la pauvreté. Même si les pays membres de l'ONU s'engagent lors du sommet organisé dans la capitale danoise à s'impliquer plus activement dans la lutte à la pauvreté, ils mettent très peu de mesures concrètes de l'avant. C'est pour cette raison que Leonardo Despouy, de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, propose en 1996 dans un rapport sur les droits de la personne et l'extrême pauvreté que chaque pays se dote d'un programme national de lutte contre la pauvreté sous la forme d'une loi-cadre prévoyant des mécanismes d'application (Ninacs, 2003). Le Collectif se réfère parfois au rapport Despouy.

La lutte à la pauvreté est aussi à l'ordre du jour en Europe. La France a opté pour la voie législative en votant en juillet 1998 sa Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Vivian Labrie affirme que le Collectif n'a pas retenu la loi française comme modèle, mais elle y

fait tout de même référence pour montrer que l'idée d'adopter une loi anti-pauvreté est réaliste<sup>70</sup>. En décembre 2000, lors du Conseil de Nice, les pays de l'Union européenne adoptent des objectifs communs en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion (Ferrera *et al.*, 2002), qui ressemblent à plusieurs égards à ceux que l'on retrouvera bientôt dans la stratégie québécoise.

### **7.4.3 La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale**

En janvier 2001, le premier ministre Lucien Bouchard, qui s'était toujours montré réticent à prendre des engagements répondant aux demandes des groupes populaires et qui avait exprimé publiquement ses doutes quant à la possibilité que l'on puisse voir un jour un quelconque pays adopter une loi anti-pauvreté telle que celle qui est revendiquée par le Collectif, annonce sa démission. Son successeur, Bernard Landry, affirme dès les premiers jours de son entrée en fonction en mars 2001 que la lutte à la pauvreté sera l'une des priorités de son gouvernement, un nouveau discours qui ne manque pas de surprendre les porte-parole des groupes populaires. Jean-Yves Desgagnés, du FCPASQ, et Françoise David, de la FFQ, sont sceptiques. Le gouvernement Landry enclenche néanmoins le processus de formulation d'une stratégie visant à réduire la pauvreté.

L'assermentation du nouveau premier ministre s'accompagne par ailleurs de changements à la tête du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. En mars 2001, Jean Rochon succède à André Boisclair. Le ministre Rochon aurait largement contribué à convaincre ses collègues du Conseil des ministres d'adopter une stratégie de lutte à la pauvreté fondée sur une approche globale et structurée, et ce même s'il était lui-même au départ peu réceptif à l'idée d'une loi. Ancien ministre de la Santé et des Services sociaux et spécialiste en santé publique, Jean Rochon était très conscient des coûts sociaux engendrés par la pauvreté. Pour épauler le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, le premier ministre crée le poste de ministre déléguée à la Lutte contre la pauvreté et l'exclusion, une fonction confiée à Nicole Léger.

Un document d'orientation intitulé *Ne laisser personne de côté !* est rendu public en juin 2001 (MESS, 2001). On y explique que les « orientations et perspectives d'actions en matière de lutte à la pauvreté » qui sont proposées s'inspirent du modèle d'action qui se dégage des recommandations des organismes internationaux. Le gouvernement propose de miser sur le

---

<sup>70</sup> Intervention de Vivian Labrie à l'occasion des consultations publiques sur le projet de loi 112, le 1<sup>er</sup> octobre 2002.

développement de l'économie et de l'emploi, de valoriser le travail, de mobiliser la société civile et les collectivités locales, d'amener l'ensemble des ministères à agir de façon concertée, de prévenir la pauvreté en intervenant auprès des enfants de milieux défavorisés, d'adapter le filet de sécurité sociale et d'adopter des actions mieux ciblées pour intervenir auprès des groupes et des territoires particulièrement affectés par la pauvreté. On indique dans le document d'orientation que le gouvernement n'exclut aucune option pour marquer la priorité qu'il accorde à la lutte à la pauvreté, y compris le recours à des instruments législatifs.

Le Collectif se montre très critique à l'égard des orientations suggérées par le gouvernement, qu'il juge beaucoup trop axées sur la création d'emplois et le développement économique. Selon les membres du Collectif, si l'État veut véritablement éliminer la pauvreté, il ne peut pas se contenter de créer un environnement favorable à la croissance de la richesse collective. Il doit également remettre en question un modèle d'organisation économique et politique qui perpétue les inégalités sociales et brime les droits de nombreux citoyens. Le Collectif promet alors de continuer sa lutte pour que soit adoptée une stratégie globale d'élimination de la pauvreté fondée sur le respect des droits plutôt que sur une foi aveugle en la main invisible censée réguler le marché (CLEP, 2001).

Lors du dévoilement du document d'orientation, le gouvernement annonce que le processus d'élaboration de sa stratégie de lutte à la pauvreté comportera un programme de recherche-action. Le ministre Jean Rochon confie à Camil Bouchard, professeur de psychologie à l'UQAM, et à Marie-France Raynault, directrice de l'Observatoire montréalais des inégalités sociales et de la santé (OMISS), le mandat de superviser ces travaux de recherche.

Des consultations régionales sont tenues pendant l'automne 2001 avec le concours des Conseils régionaux de développement (CRD). Chaque CRD doit commenter les orientations exposées dans *Ne laisser personne de côté !*, identifier des priorités d'action régionales et préciser les attentes de la région envers le gouvernement. La ministre déléguée à la Lutte contre la pauvreté et l'exclusion, Nicole Léger, a également l'occasion d'échanger avec les acteurs régionaux lors de rencontres organisées par les CRD. Beaucoup d'organismes membres du Collectif participent à ces consultations. Si les acteurs régionaux consultés souscrivent globalement aux orientations et perspectives mises de l'avant par le gouvernement, ils émettent tout de même des réserves qui vont dans le même sens que celles qui ont été formulées par le Collectif : les propositions gouvernementales mettent beaucoup trop l'accent

sur le développement économique, ne s'attaquent pas aux causes de la pauvreté et passent pratiquement sous silence le rôle de l'État dans la redistribution de la richesse. Sans exercer un leadership formel au niveau régional, les CLSC et les régies régionales de la santé et des services sociaux participent aux discussions dans toutes les régions du Québec, contrairement aux représentants du milieu scolaire, aux élus municipaux et aux gens d'affaires, qui sont souvent absents. Les organisations du réseau de la santé et des services sociaux sont en général solidaires des organismes communautaires (MESS, 2002a).

La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est dévoilée en juin 2002 dans un énoncé de politique intitulé *La volonté d'agir, la force de réussir* (MESS, 2002b). Pour atteindre les objectifs contenus dans la stratégie nationale, les actions du gouvernement et de l'ensemble de la société québécoise doivent converger autour de cinq grandes orientations : 1) prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes, 2) renforcer le filet de sécurité sociale et économique, 3) favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail, 4) favoriser l'engagement de l'ensemble de la société et 5) assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions.

Le gouvernement ayant finalement choisi d'inscrire cette stratégie de lutte contre la pauvreté dans une loi, un projet de loi est aussi déposé à l'Assemblée nationale en juin 2002 (Québec, 2002). Plusieurs des principes pour lesquels le Collectif s'est battu depuis 1998 figurent explicitement dans le préambule du projet de loi 112, qui porte le nom de *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Ce texte législatif s'appuie sur la Charte québécoise des droits et libertés de la personne pour affirmer que la pauvreté menace la dignité humaine. Après avoir souligné que les « effets de la pauvreté et de l'exclusion sociale freinent le développement économique et social de la société québécoise », le législateur indique que la lutte à la pauvreté doit constituer un « impératif national » et mobiliser l'ensemble de la société québécoise. Enfin, le préambule précise que « les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sont les premières à agir pour transformer leur situation et celle de leurs ». La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et d'exclusion sociale instituée par la nouvelle loi vise, sur une période de 10 ans, à amener progressivement le Québec « au nombre des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres ». Le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale sera tenu de rendre compte des progrès réalisés en déposant différents rapports à l'Assemblée nationale à des dates prédéterminées.

Dans les 60 jours suivant l'entrée en vigueur de la loi, le gouvernement sera dans l'obligation de présenter un plan d'action indiquant une série de mesures concrètes visant l'atteinte de ces objectifs. Ce plan d'action doit notamment permettre d'améliorer le revenu des prestataires de l'assistance-emploi en introduisant le principe d'une prestation minimale, c'est-à-dire un seuil en deçà duquel aucune sanction financière ne pourra être appliquée. Le projet de loi prévoit par ailleurs la création de nouvelles institutions afin de favoriser la participation citoyenne, la production et la diffusion de connaissances sur la pauvreté, l'évaluation des mesures implantées et la reddition de comptes. La mise en place d'un Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, où doivent siéger entre autres des personnes qui vivent dans la pauvreté et des représentants d'organismes oeuvrant auprès d'elles, et d'un Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale est ainsi annoncée. Enfin, le gouvernement indique son intention d'instaurer un Fonds québécois d'initiatives sociales (FQIS) destiné à financer diverses initiatives visant à lutter contre la pauvreté, en particulier dans les territoires à forte concentration de pauvreté. On estime alors que cette stratégie de lutte à la pauvreté nécessitera un investissement total de 1,5 milliard de dollars en cinq ans.

Le bon accueil réservé au projet de loi 112 par les acteurs entendus lors des audiences publiques effectuées à l'automne 2002 contraste nettement avec le ton très critique adopté par la majorité des intervenants lors des consultations sur la réforme Paradis-Bourbeau et la réforme Harel. Les organismes-conseils du gouvernement (CPJ, 2002; CDPDJ, 20002 ; CSBE, 2002 ; CSF, 2002 ; CFE, 2002), les intervenants des secteurs de la santé et des services sociaux et de l'éducation (ACCQ, 2002 ; ACJQ, 2002 ; FCEGEP ; 2002), les groupes populaires et communautaires (FFQ, 2002 ; FAFMRQ, 2002 ; CES, 2002 ; COCDMO, 2002 ; FLHLMQ, 2002) et les syndicats (CNS, 2002 ; CSQ, 2002 ; FTQ, 2002) sont nombreux à saluer la volonté gouvernementale d'adopter une loi en vue de combattre la pauvreté et à exprimer leur satisfaction à l'égard de la stratégie d'intervention dévoilée en 2002. Malgré d'importantes réserves, Vivian Labrie reconnaît que le gouvernement a repris plusieurs recommandations formulées par le Collectif. Les porte-parole du Front commun des personnes assistées sociales (FCPASQ, 2002) et du Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU, 2002) admettent aussi que le projet de loi constitue un pas dans la bonne direction tout en réclamant des actions plus concrètes et plus immédiates. En revanche, les associations patronales (CCQ, 2002 ; CPQ, 2002), qui avaient applaudi à plusieurs dispositions de la réforme Harel, manifestent peu d'enthousiasme pour la stratégie nationale de lutte à la pauvreté, estimant que



le gouvernement devrait réduire les interventions de l'État dans l'économie afin de favoriser la croissance de l'emploi au lieu de créer de nouvelles structures bureaucratiques. Le Conseil du patronat propose par ailleurs de limiter à une période de cinq ans le droit aux prestations d'aide sociale.

Lors des consultations, plusieurs intervenants, dont les membres du Collectif, réclament l'inclusion dans la loi d'une « clause d'impact » afin que toutes les décisions gouvernementales soient évaluées en tenant compte de leurs effets sur les personnes en situation de pauvreté. Le Collectif obtient gain de cause, même si la clause qui figure dans la loi n'est pas aussi exigeante pour le gouvernement que les groupes populaires l'auraient souhaité (Ninacs *et al.*, 2003 : 11). Un article est ajouté dans le projet de loi afin d'indiquer que chaque ministre doit signaler au gouvernement « les propositions de nature législative ou réglementaire » pouvant, à son avis, affecter le revenu des personnes qui vivent dans la pauvreté.

Quelques jours après la clôture des consultations sur le projet de loi 112, le député libéral Christos Sirros, critique de l'Opposition officielle en matière de solidarité sociale, dépose à l'Assemblée nationale une motion pour que le niveau de la prestation minimale soit fixé dans la loi au niveau de la prestation de base. En clair, cela aurait signifié qu'il n'aurait plus été possible de réduire la prestation de base à laquelle une personne a droit en guise de sanction. L'ensemble des députés libéraux votent en faveur de cette motion, qui est toutefois battue par la majorité péquiste. Alors que des élections sont en vue, le chef du Parti libéral, Jean Charest, s'engage s'il devient premier ministre à introduire un barème plancher et à rétablir la gratuité des médicaments pour les prestataires de l'assistance-emploi (*Le Devoir*, 11 décembre 2002).

La *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* est adoptée à l'unanimité par les membres de l'Assemblée nationale en décembre 2002. Toutefois, le gouvernement Landry tarde à adopter le décret mettant la loi en vigueur, ce qui le dispense de présenter rapidement un plan d'action contenant les mesures concrètes réclamées par les groupes populaires. Ce décret sera finalement adopté le 5 mars 2003, soit environ une semaine avant le déclenchement des élections. Les élus du Parti québécois ne présenteront donc jamais officiellement le plan d'action censé réaliser les objectifs de la stratégie de lutte à la pauvreté qu'ils ont rendue publique l'année précédente<sup>71</sup>. De plus, le budget déposé juste avant le

---

<sup>71</sup> Cependant, en décembre 2003, le critique de l'Opposition officielle en matière d'emploi et de solidarité sociale, Camil Bouchard, présentera en conférence de presse le plan d'action élaboré en mars 2003, soit

lancement de la campagne électorale par la ministre des Finances laisse les membres du Collectif sur leur faim, le gouvernement ne semblant pas disposé à traduire financièrement ses engagements en faveur des pauvres (*La Presse*, 12 mars 2003). Après leur victoire électorale, les Libéraux auraient été théoriquement tenus par la loi de déposer un plan d'action moins d'un mois après leur accession au pouvoir. Jugeant ce délai irréaliste, ils choisissent de reporter cette date à l'automne.

Mentionnons que peu après l'adoption du projet de loi 112, le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté change de nom et devient le Collectif pour un Québec sans pauvreté. Cette coalition de groupes populaires, d'organismes communautaires et de syndicats suivra de près le processus de formulation du plan d'action et talonnera les élus pour qu'ils respectent tant la loi qu'ils ont votée que les engagements qu'ils ont pris dans le passé.

### 7.4.3 Un plan d'action qui se fait attendre

Les libéraux ont promis en campagne électorale de réduire les impôts d'un milliard de dollars par an et de procéder à un vaste réexamen des structures et des programmes de l'État québécois, une opération qu'ils ont baptisée la « réingénierie ». Bien que les libéraux aient voté en faveur de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et qu'ils se soient engagés à appliquer cette loi, l'inquiétude est grande dans les rangs du Collectif. On craint que les plus pauvres fassent les frais des réductions d'impôts et des coupures budgétaires qui sont souvent leur corollaire. Le Collectif ne manque évidemment pas de rappeler les engagements pris par le Parti libéral, tels que le retour à la gratuité des médicaments pour l'ensemble des prestataires et l'établissement d'une prestation minimale dont le niveau serait égal ou supérieur à celui des prestations de base<sup>72</sup>. L'heure est cependant bel et bien aux compressions budgétaires au ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. Le budget de ce ministère est le troisième en importance après celui du ministère de la Santé et des Services sociaux et celui du ministère de l'Éducation. Or, les libéraux ont promis en campagne électorale de ne pas réduire les fonds alloués à la santé et à l'éducation.

---

à l'époque où le Parti québécois était encore au pouvoir, pour faire pression sur le gouvernement libéral. Le quotidien *Le Soleil*, qui a obtenu une copie de la version péquiste, en fait la comparaison avec le plan de lutte à pauvreté rendu public par les Libéraux en avril 2004. Source : Mylène Moisan. « Inspiration péquiste, crédits libéraux », *Le Soleil*, 10 avril 2004, p. A12.

<sup>72</sup> Collectif pour un Québec sans pauvreté, communiqué de presse du 10 août 2003.

Dès juillet, le nouveau ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Claude Béchar, annonce son intention de restreindre l'accès au programme d'assistance-emploi pour les nouveaux demandeurs dans le cadre de l'opération « Place à l'emploi ». Les pénalités imposées aux prestataires de l'assistance-emploi refusant de s'engager dans une démarche d'emploi seront appliquées de façon beaucoup plus stricte que par le passé, les fonctionnaires ayant toujours hésité à faire usage des sanctions introduites dans la réforme de la sécurité du revenu de 1998. En contrepartie, le gouvernement s'engage à référer rapidement, en moins de 24 heures, tous les nouveaux demandeurs d'aide sociale à des services qui les orienteront vers l'emploi ou la formation. Estimant que cette stratégie pourrait amener plus de 25 000 personnes à quitter l'aide sociale, le ministre Béchar espère réaliser des économies d'environ 200 millions de dollars (*Le Soleil*, 4 juillet 2003). De toute évidence, cette approche coercitive s'éloigne de l'esprit de la loi adoptée quelques mois auparavant.

En novembre, *Le Devoir* obtient copie du *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et en dévoile le contenu avant même qu'il ne soit rendu public par le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale (*Le Devoir*, 10, 11 et 15 novembre 2003). Cette version du plan d'action circule beaucoup au Québec pendant le mois de novembre. Le Collectif pour un Québec sans pauvreté présente sur son site Internet une compilation détaillée des mesures envisagées à l'époque (CPQ, 2003). Le gouvernement prétend que le plan d'action diffusé dans les médias ne constitue qu'un document de travail, mais il ne dément pas les informations rendues publiques.

Les mesures qui retiennent le plus l'attention concernent la transformation du régime de sécurité du revenu. On apprend que le gouvernement songe à prendre des actions énergiques pour contrer la dépendance à l'aide sociale. Réitérant sa volonté de renforcer les obligations des assistés sociaux, il prévoit ajouter de nouvelles pénalités à celles qui sont déjà en vigueur. L'objectif est de renforcer le principe de réciprocité, en rappelant aux assistés sociaux que s'ils ont droit à l'aide de l'État, ils ont en contrepartie l'obligation de déployer tous les efforts raisonnables en vue de trouver un emploi et d'accéder à l'autonomie financière. Ainsi, les nouveaux prestataires cumulant plus de 12 mois de présence à l'aide sociale auraient vu leur prestation mensuelle réduite de 50 dollars. Un barème plancher aurait été instauré, comme l'oblige la loi adoptée en décembre 2002, mais il aurait été fixé à 80% de la prestation de base afin de permettre l'application de telles pénalités. D'autre part, il est question d'abolir l'allocation en raison d'âge versée aux personnes de 55 ans et plus de même que l'allocation pour

contraintes temporaires à l'emploi accordée aux mères monoparentales ayant un enfant âgé de 2 à 5 ans (ce qui représente pour ces deux catégories de personne une réduction de leur prestation de 111 \$ par mois).

Cette version non-officielle du plan d'action ne renferme pas que des compressions budgétaires. Des investissements relativement importants dans le Fonds québécois d'initiatives sociales (FQIS) sont également au menu. On destine cet argent aux activités de formation et d'accompagnement à long terme pour les personnes qui nécessitent un cheminement d'insertion prolongé (80 millions \$ / 5 ans) et au développement d'initiatives locales et régionales dans le cadre d'une approche territoriale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (220 millions \$ / 5 ans)<sup>73</sup>.

Dans sa présentation du plan d'action, *Le Devoir* adopte un ton assez critique et insiste surtout sur le caractère coercitif des mesures mises de l'avant dans le document qu'il a obtenu. Dans un des articles qu'il a consacrés à ce sujet, le journaliste Tommy Chouinard, s'appuyant sur un livre publié par des chercheurs de l'Université de Montréal<sup>74</sup>, évoque l'« efficacité traditionnellement douteuse » du recours aux pénalités financières pour diminuer le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale (*Le Devoir*, 15 novembre 2003). L'éditorialiste Josée Boileau compare quant à elle ce plan d'action à un « mauvais rêve » (*Le Devoir*, 11 novembre 2003). Sa collègue du *Soleil*, Brigitte Breton, estime pour sa part que le plan gouvernemental est un « leurre » parce qu'il ne viserait pas tant à lutter contre la pauvreté qu'à réduire le nombre d'assistés sociaux sans leur donner la possibilité d'améliorer leur situation (*Le Soleil*, 12 novembre 2003). Les porte-parole des groupes populaires ne tardent pas à exprimer leur insatisfaction et leur indignation. Vivian Labrie, du Collectif pour un Québec sans pauvreté, et Jean-Yves Desgagnés, du Front commun des personnes assistées sociales du Québec, affirment que le Parti libéral a trahi ses engagements (*La Presse*, 11 novembre 2003). Devant ce tollé, la date de sortie du plan d'action est à nouveau reportée.

Pendant la fin de l'automne 2003 et pendant l'hiver 2004, l'opposition péquiste et les groupes populaires font pression sur le gouvernement pour qu'il dépose enfin son plan d'action.

---

<sup>73</sup> Pour plus de détails, voir CQP (2003).

<sup>74</sup> Pascale Dufour *et al.*, *L'aide au conditionnel : la contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2003, 248 p.

En décembre, Camil Bouchard, qui a été élu député du Parti québécois lors des élections d'avril 2003 et qui est devenu le porte-parole de l'Opposition en matière de solidarité sociale, rend public le plan d'action élaboré par le PQ avant qu'il ne perde le pouvoir (*Le Soleil*, 3 décembre 2004). En mars 2004, le PQ s'associe au Front commun des personnes assistées sociales du Québec pour déposer une requête en Cour supérieure afin de forcer le gouvernement à présenter le plan requis par la loi (*La Presse*, 17 mars 2004). Réagissant à la démarche initiée conjointement par l'Opposition officielle et le FCPASQ, le ministre Béchard promet un plan dans les jours qui suivront la présentation du budget provincial et dit attendre de bonnes nouvelles de ce budget. Soulignons que le Collectif pour un Québec sans pauvreté est également très actif pendant toute cette période. En janvier 2004, il organise par exemple une « session extraordinaire du Parlement de la rue » en face de l'Assemblée nationale et adresse une « mise en demeure citoyenne » au premier ministre Charest pour qu'il dépose un plan d'action, tel que l'exige la loi<sup>75</sup>.

Il faut noter que l'impopularité du gouvernement Charest atteint des sommets pendant l'automne 2003 et l'hiver 2004, si on en juge par les sondages publiés à cette époque. Dans les premiers mois de son accession au pouvoir, l'équipe libérale annonce une série de décisions qui provoquent du mécontentement (amendements au code du travail, compressions dans différents ministères, hausse des frais des services de garde, projet de construction d'une centrale thermique, etc.) Syndicats et groupes populaires se mobilisent et s'organisent pour combattre le gouvernement Charest en formant pendant l'automne une coalition qu'ils nomment le « Réseau de vigilance ». D'importantes manifestations ont lieu en décembre. Tout indique que l'opinion publique réagit à cette détérioration du climat social, la cote de popularité des libéraux chutant dramatiquement. En janvier et février 2004, les deux tiers des Québécois se disent insatisfaits du gouvernement. Le *Devoir* (24 janvier 2004) publie un sondage<sup>76</sup> révélant que les baisses d'impôt promises par le Parti libéral ne semblent pas constituer la priorité des citoyens. Seulement 11% des répondants jugent que le gouvernement doit d'abord s'attaquer au fardeau fiscal des contribuables. En revanche, l'amélioration des soins de santé et la lutte à la pauvreté apparaissent comme les préoccupations premières de respectivement 56% et 31% des personnes interrogées.

---

<sup>75</sup> Collectif pour un Québec sans pauvreté, communiqué de presse du 21 janvier 2004.

<sup>76</sup> Sondage Léger Marketing effectué auprès de 1000 personnes entre le 14 et le 18 janvier 2004.

Nul doute que la dégringolade du gouvernement dans les sondages donnera des arguments aux membres du caucus qui souhaitent que le parti préserve, malgré l'opération de réingénierie en cours, une certaine image de compassion et de justice sociale. En effet, dans les rangs libéraux, certains députés sont mécontents des orientations gouvernementales en matière d'aide aux démunis (*Le Devoir*, 2 octobre). Les députés qui avaient appuyé publiquement, avec la bénédiction de leur chef, certaines revendications du Collectif lorsqu'ils étaient dans l'Opposition se sentent trahis et le font savoir aux dirigeants du parti (*La Presse*, 18 octobre 2003).

Selon le politologue Alain Noël (2004), ce mouvement d'insatisfaction contribue à expliquer le changement de cap des décideurs politiques que l'on va observer dans le dossier de la lutte à la pauvreté. Désireux de rompre avec la controverse et d'annoncer de bonnes nouvelles, ils semblent voir dans le dépôt son budget pour l'année financière 2004-2005 et du plan de lutte à la pauvreté une occasion de redorer leur blason. Le gouvernement cherche alors d'une part à réaliser sa promesse électorale de réduire les impôts d'un milliard de dollars par année tout en présentant un plan de lutte à la pauvreté qui sera mieux reçu que la version dévoilée par les médias pendant l'automne 2003 et qui lui permettra d'affirmer qu'il s'est conformé aux obligations contenues dans la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Cependant, comment annoncer à la fois des baisses d'impôts et des investissements dans des mesures sociales ? Pour atteindre ces deux objectifs apparemment contradictoires, le gouvernement choisit de soutenir financièrement les ménages à faible revenu à travers des mesures fiscales. Lors de son discours sur le budget, le ministre des Finances, Yves Séguin, annonce la création du Soutien aux enfants et de la Prime au travail, deux nouveaux crédits d'impôt remboursables destinés à soutenir les familles et les travailleurs à faible revenu. Le Soutien aux enfants, qui remplace l'allocation familiale et le crédit d'impôt pour enfants, bénéficie particulièrement aux familles à faible revenu. Quant à la Prime au travail, il s'agit d'une mesure de supplémentation du revenu instaurée en remplacement du programme APPORT.

Même s'il s'agit de deux mesures fiscales, le Soutien aux enfants et la Prime au travail ne constituent pas à proprement parler des baisses d'impôt. À la veille de la présentation de son budget, le ministre Séguin, se plaît à évoquer les surnoms de magicien et de prestidigitateur qu'on lui prête parfois (*Le Devoir*, 3 avril 2004). Il ne réussit toutefois pas à convaincre que le gouvernement a respecté sa promesse électorale. Puisque la vaste majorité des ménages à

faible revenu qui en bénéficient ne paient pas d'impôt sur le revenu, il est difficile d'affirmer que leur fardeau fiscal a été réduit. Le premier ministre Charest finira d'ailleurs par l'admettre peu après le dépôt du budget (Noël, 2004 : 9). Toutefois, le gouvernement met de l'avant ces deux mesures, qui totalisent des investissements de 1,6 milliard en cinq ans, pour démontrer qu'il a respecté ses engagements en matière de lutte à la pauvreté.

Le plan d'action est officiellement dévoilé le 2 avril 2004, soit quelques jours après la présentation du budget Séguin. Il contraste avec la version diffusée par les médias quelques mois plus tôt (voir MESSF, 2004). Comme le note Noël (2004), les mesures annoncées visent d'abord à valoriser le travail et à le « rendre payant » (principe du *make work pay*). Le document présenté par le ministre Béchard est très explicite :

La valorisation du travail, par la mise en place de mesures incitatives à l'emploi et d'aide aux travailleurs à faible revenu, constitue le principe fondamental de ce plan d'action. Ces mesures rendent le passage de l'assistance-emploi vers le travail plus valorisant et plus avantageux pour les personnes en situation de pauvreté (MESSF, 2004 : 8).

Ainsi que l'avait annoncé le ministre Séguin, le programme APPORT sera remplacé par des Primes au travail accessibles aux prestataires de la sécurité du revenu et aux travailleurs à faible revenu. Le gouvernement estime que plus de 500 000 ménages, qui ne bénéficiaient d'aucune aide financière en vertu du programme APPORT, auront droit à des primes au travail accordées sous la forme de crédit d'impôt remboursable afin, précisément, de joindre l'ensemble de la clientèle visée (MESSF, 2004 : 42). Le gouvernement fait ainsi un pas significatif vers une meilleure intégration du régime d'aide sociale et du régime fiscal (Noël, 2004).

Par ailleurs, des programmes d'aide aux familles (allocations familiales, crédit d'impôt pour enfants) sont remplacés par le programme Soutien aux enfants, qui se veut plus généreux que les mesures existantes. Soutien aux enfants est un programme universel, mais il privilégie les familles à faible revenu, qu'elles soient prestataires de l'aide sociale ou non.

En ce qui a trait à la transformation du régime de sécurité du revenu, le gouvernement, qui envisageait quelques mois auparavant d'accroître la pression sur les prestataires aptes au travail pour les inciter à s'affranchir de l'aide sociale, exprime maintenant sa volonté de rompre avec la logique d'intervention punitive qui a guidé son action auparavant. Le principe d'un revenu plancher correspondant à 100% de la prestation de base sera inscrit dans la loi :

Avec l'introduction d'un tel barème plancher, le principe de réciprocité s'appuiera dorénavant, dans les suites de l'évolution du Régime de sécurité du revenu, sur des approches incitatives plutôt que punitives. En faisant confiance aux personnes, le gouvernement a choisi de favoriser l'effort volontaire des personnes (MESSF, 2004 : 28).

Le recours à des sanctions financières pour favoriser l'incitation au travail est donc chose du passé. Les différentes restrictions envisagées pendant l'automne 2003 ne sont plus à l'ordre du jour.

Pour améliorer les perspectives d'insertion socio-professionnelle des jeunes, le ministre Béchard entend développer une solution de rechange à l'aide sociale en s'inspirant de l'expérience de Solidarité jeunesse. Les intervenants ayant pris part à cette recherche-action en font un bilan généralement très positif (CASJ, 2003), ce que le document ministériel ne manque pas de souligner (MESSF, 2004 : 65). Ce programme, souvent cité en exemple par les détracteurs de l'approche coercitive, est fondé sur la participation volontaire et l'accompagnement personnalisé des jeunes.

Les mesures annoncées dans le plan d'action auront un impact significatif sur les revenus de plusieurs ménages. Par exemple, selon les estimations gouvernementales, la hausse du revenu annuel disponible d'une famille constituée d'un parent apte au travail prestataire de l'aide sociale (sans revenu de travail) et d'un enfant est de 800 \$. Un couple de travailleurs au salaire minimum ayant deux enfants verra son revenu disponible augmenter de 5000 \$ (en tenant compte de la hausse du salaire minimum annoncée par le gouvernement). En revanche, la situation financière des ménages prestataires composés de personnes seules et des couples sans enfant qui sont considérés aptes au travail et qui n'ont aucun revenu de travail demeurera pratiquement inchangée. Contrairement à l'aide financière consentie aux prestataires avec contraintes sévères à l'emploi (c'est-à-dire inaptés au travail), qui sera ajustée afin compenser pleinement l'effet de l'inflation, les prestations versées aux assistés sociaux aptes au travail ne seront que partiellement indexées. Même si les sommes impliquées sont relativement peu importantes, diverses mesures augmentant le revenu des ménages inscrits à l'aide sociale (des mesures prévues dans la *Loi visant à lutter contre la pauvreté*) entreront néanmoins en vigueur : abolition de la pénalité pour partage de logement, assouplissement des règles de comptabilisation des actifs, hausse de l'allocation versée aux personnes participant à un programme d'intégration. En fait, il s'agit dans bien des cas d'un retour à la situation



antérieure, le gouvernement ne faisant qu'annuler des dispositions qu'il avait prises au fil des ans pour comprimer les dépenses d'aide sociale.

Des investissements dans le logement social, des actions visant à prévenir la pauvreté à travers l'amélioration des services à la petite enfance et la lutte au décrochage scolaire figurent également parmi les mesures annoncées. Cependant, les fonds qu'on pensait investir pour développer et améliorer les mesures d'insertion et appuyer les initiatives locales et régionales ont pratiquement disparu. On ne fait nulle part mention d'investissements spécifiques pour mieux répondre aux besoins des prestataires qui ont besoin d'un accompagnement à long terme. De même, si les fondements de l'approche territoriale de lutte à la pauvreté sont présentés<sup>77</sup>, on ne précise pas l'enveloppe budgétaire qui y est associée pour soutenir le dynamisme local et régional. Rappelons que, dans la version du plan d'action qui a circulé pendant l'automne 2003, on comptait injecter dans sommes assez importantes dans le Fonds québécois d'initiatives sociales (FQIS) afin de financer ces mesures.

En conférence de presse et lors de sa tournée des médias, le ministre Béchard insiste sur la volonté gouvernementale de miser sur une philosophie d'intervention incitative plutôt que coercitive à l'égard des prestataires de l'aide sociale, ce qui constitue sans doute la principale nouveauté qui n'a pas déjà été dévoilée par son collègue Yves Séguin. Les titres de la presse écrite font d'ailleurs tous allusion à ce changement souligné à grands traits par le ministre : « Lutte à la pauvreté : Québec élimera les pénalités » (*Le Droit*, 3 avril 2004), « Québec abolit les sanctions » (*Le Soleil*, 3 avril 2004), « Québec troque le bâton pour la carotte » (*Le Devoir*, 3 avril 2004). Les éditoriaux saluent en général l'abandon de l'approche punitive qui a inspiré l'action gouvernementale dans le passé, mais dénoncent le fait que les fonds destinés à la réinsertion en emploi ne soient pas au rendez-vous (*Le Devoir*, 3 avril 2003 ; *Le Soleil*, 3 avril 2004 ; *La Presse*, 5 avril 2004). Le porte-parole de l'Opposition officielle en matière d'emploi et de solidarité sociale, Camil Bouchard, soulève la même objection et rappelle que le budget d'Emploi-Québec, l'agence qui gère les programmes d'insertion, a été réduit en 2004-2005<sup>78</sup>. Quant aux groupes populaires, ils concèdent que le gouvernement a fait un « effort louable »

<sup>77</sup> Le gouvernement mise sur cette « approche territoriale intégrée » pour mobiliser les acteurs locaux et régionaux et les associer à la lutte à la pauvreté et à l'exclusion. Les conférences régionales des élus (CRE) devront identifier en concertation avec les partenaires régionaux des territoires prioritaires d'intervention. Dans ces territoires prioritaires, les MRC et les élus locaux auront pour mandat d'amener l'ensemble des acteurs locaux concernés à élaborer des stratégies locales de lutte à la pauvreté.

<sup>78</sup> Aile parlementaire du Parti québécois, « Plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : incohérences et promesses libérales », communiqué de presse, 2 avril 2004.

pour respecter la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, même s'ils demeurent assez critiques.

Dans un communiqué de presse publié dans les heures qui suivent le dépôt du plan d'action, la porte-parole du Collectif reconnaît « l'effort louable [du ministre Bécharde] pour respecter les obligations qui lui sont faites par la loi », mais s'inquiète « des omissions graves qui vont laisser la situation des personnes les plus pauvres se détériorer encore ». Elle note que l'amélioration des revenus des ménages en situation de pauvreté sera sélective parce que le gouvernement n'a pas bonifié la prestation de base des personnes sans contraintes sévères à l'emploi et sans enfant. Vivian Labrie applaudit néanmoins à la décision gouvernementale de renoncer à appliquer des pénalités sur cette prestation de base et d'opter pour des stratégies d'intégration à l'emploi telles que Solidarité jeunesse, voyant dans cette évolution un gain majeur :

[Nous] saluons dans ce plan l'abolition des pénalités pour refus de mesures et l'abandon clairement exprimé de l'approche coercitive, pleine de préjugés. C'est ici un gain clair et majeur. Ce n'est pas encore le barème plancher, qui supposerait la couverture des besoins essentiels. Tout de même, [...] le Québec se démarque positivement du reste de l'Amérique du Nord. Il libère le terrain de l'aide à l'emploi en faveur d'approches plus productives, comme celle qui est proposée [dans le plan d'action] pour les jeunes.<sup>79</sup>

Le Collectif estime donc que le gouvernement devra un jour s'attaquer de front au problème de la pauvreté en haussant les prestations à un niveau permettant aux personnes assistées sociales de satisfaire à leurs besoins essentiels.

Le Collectif attire par ailleurs l'attention sur le risque d'un accroissement de la pauvreté au travail. La mise en place des Primes au travail constitue à son avis une mesure paradoxale. Le fait de miser sur une forme de sécurité du revenu davantage intégrée à la fiscalité représente une évolution intéressante : « Au lieu d'être une mesure d'aide sociale, [le soutien aux travailleurs à faible revenu] devient une mesure fiscale non discriminatoire, davantage positionnée sur une base de droit rendu effectif à tous les ayant droit » (CQP, 2004a : 16). Il faut se réjouir de ce pas en direction d'une « nouvelle génération de programmes sociaux et fiscaux ». En revanche, ces Primes au travail risquent de favoriser l'emploi précaire et faiblement rémunéré si le gouvernement n'améliore pas les normes du travail :

Cette prime de doit toutefois pas venir déresponsabiliser les employeurs de leur obligation de fournir un salaire qui sorte de la pauvreté et elle ne doit surtout pas les encourager à offrir des conditions de travail si précaires que [les travailleurs]

<sup>79</sup> Collectif pour un Québec sans pauvreté, communiqué de presse du 2 avril 2004.

ne sortent pas de la pauvreté. D'où l'importance d'associer à une telle mesure des garanties au plan des normes du travail, ce qui n'est pas fait ici (CQP, 2004a : 16).

Le Collectif prévient le gouvernement qu'il gardera l'œil ouvert et attend de voir les modifications qui seront apportées à la *Loi sur le soutien du revenu* pour faire suite aux orientations dévoilées dans le plan d'action.

#### 7.4.4 La réforme Béchard-Courchesne

Faisant suite au plan d'action dévoilé quelques mois auparavant, le ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille dépose en juin 2004 un projet de loi pour transformer le régime de sécurité du revenu<sup>80</sup>. Le Programme d'assistance-emploi est remplacé par deux programmes de sécurité du revenu, soit le Programme d'aide sociale et le Programme de solidarité sociale. Le Programme d'aide sociale est mis en place pour soutenir financièrement les personnes aptes au travail. Comme prévu, les prestations de base accordées en vertu de ce programme sont mises à l'abri de toute sanction (sauf dans les cas de fraude ou de remboursement de dette), mais elles ne sont pas complètement protégées contre l'inflation. Le Programme de solidarité sociale s'adresse quant à lui aux personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi. Ces prestataires reçoivent une allocation de solidarité sociale qui sera indexée annuellement pour préserver leur pouvoir d'achat de la hausse du coût de la vie. Le projet de loi officialise la création du Programme alternative jeunesse, tel qu'annoncé dans le plan d'action. Enfin, le gouvernement prévoit créer des programmes spécifiques destinés à soutenir des ménages qui vivent des difficultés particulières et se réserve le droit de déterminer à sa convenance les normes d'application de ces programmes.

La Commission des affaires sociales tient des consultations sur le projet de loi 57, intitulé *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* pendant l'automne 2004. C'est l'indignation dans les rangs du mouvement des droits sociaux. Les groupes populaires critiquent une fois de plus le refus du gouvernement d'indexer pleinement les prestations des assistés sociaux déclarés aptes au travail, une décision qui aura pour effet de réduire la valeur réelle de l'aide financière accordée à ces personnes. Les militants des droits sociaux voient dans cette mesure une volonté d'accentuer la pression sur des individus en difficulté à seule fin de les faire sortir de l'aide sociale. Il s'agit à leurs yeux d'une généralisation de l'approche punitive que le ministre se targue par ailleurs d'avoir abandonnée. Ils estiment également que la mise en place des

<sup>80</sup> Cabinet du ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, communiqué de presse du 11 juin 2004.

programmes spécifiques accroît les pouvoirs discrétionnaires du ministre aux dépens des droits des personnes assistées sociales. Dans le mémoire qu'il présente au ministre, le Collectif pour un Québec sans pauvreté, affirme que le projet de loi ramène le Québec à l'époque où l'on catégorisait les prestataires pour mieux les contrôler :

L'adoption de ce projet de loi nous ramènerait directement à l'ère des régimes particuliers dénoncés par le rapport Boucher de 1963, une situation corrigée par la loi de 1969. Le cumul des reculs est clair à ce sujet : perte complète du fondement sur les droits, augmentation de l'arbitraire et du pouvoir discrétionnaire du ministre, retour au clientélisme, instauration de programmes spécifiques, approches fondées sur le mérite. Le mot « rétrograde » prend malheureusement ici tout son sens (CQP, 2004 : 26).

Les groupes populaires (CQP, 2004 ; FCPASQ, 2004 ; FRAPRU, 2004 ; FLHLMQ, 2004 ; FFQ, 2004 ; LDL, 2004 ; ATD-QM, 2004), les syndicats (CSN, 2004 ; FTQ, 2004 ; CSQ, 2004 ; CSD, 2004), l'Ordre professionnel des travailleurs sociaux du Québec (OPTSQ, 2004) et la Conférence religieuse canadienne (CRCQ, 2004) viennent tour à tour expliquer en commission parlementaire que le projet de loi marque un net recul au plan des droits sociaux. S'ils voient d'un bon œil certaines dispositions du projet de loi telles que la création du programme Alternative jeunesse (inspiré de Solidarité jeunesse), les organismes œuvrant dans le développement de la main-d'œuvre et l'insertion professionnelle s'inquiètent également de voir le revenu de nombreux prestataires s'éroder et souhaitent que le gouvernement définisse plus clairement les droits des personnes participant au programme Alternative jeunesse ainsi qu'aux autres programmes spécifiques appelés à voir le jour (COCDMO, 2004 ; RCJQ, 2004 ; RQODE, RSSM, CEIQ, ACREQ, 2004). Les organismes-conseils du gouvernement déplorent également le fait que l'augmentation des prestations de plusieurs ménages ne compensera pas pleinement la hausse du coût de la vie et soulignent l'insuffisance de garanties quant au respect des droits des prestataires visés par les programmes spécifiques (CDPDJ, 2004 ; CFE, 2004 ; PC, 2004). Le projet de loi dans son ensemble est donc plutôt mal reçu. Selon les calculs du porte-parole de l'Opposition officielle, Camil Bouchard, 55% des 62 groupes entendus en commission parlementaire ont réclamé le retrait pur et simple du projet de loi.

Au terme du processus de consultation, le ministre Béchard annonce quelques amendements, qui précisent notamment les droits et recours des personnes qui s'inscriront à Alternative jeunesse. La ministre Michelle Courchesne, qui succède à Claude Béchard à la suite d'un remaniement ministériel, dépose également une série d'amendements destinés à rassurer les groupes de défense des droits des personnes assistées sociales, mais répète que le gouvernement n'a pas l'intention de modifier son projet de loi pour assurer la pleine indexation

des prestations versées aux personnes aptes au travail. Parmi les changements apportés par la ministre Courchesne, soulignons notamment la création d'un Programme d'aide et d'accompagnement social, conçu pour soutenir les personnes les plus éloignées du marché du travail dans leur démarche d'insertion socio-professionnelle<sup>81</sup>. Le projet de loi 57 est adopté par l'Assemblée nationale le 15 juin 2005.

L'adoption du projet de loi 57 coïncide avec le dépôt du premier bilan des activités réalisées dans le cadre du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. On apprend dans ce rapport qu'un Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE) est alors en cours d'implantation au sein du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Cet organisme assumera les fonctions qui devaient être confiées en vertu de la loi 112 à un Observatoire de la lutte à la pauvreté et l'exclusion sociale (MESS, 2005). L'annonce officielle de la mise sur pied du CEPE de même que du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a lieu en mars 2006. Des représentants du milieu gouvernemental, du milieu de la recherche et de personnes en situation de pauvreté figurent sur la liste des membres du comité de direction du CEPE alors que le comité consultatif est composé de membres provenant des organismes de lutte à la pauvreté, des milieux patronal et syndical, du secteur municipal et d'organismes oeuvrant auprès des autochtones, des immigrants et des jeunes<sup>82</sup>.

#### 7.4.5 Un environnement externe en transformation

Nous allons à présent analyser les causes des changements survenus dans l'action publique au cours des cinq dernières années. Peut-on déceler des indices d'apprentissage chez les membres des coalitions plaidantes ? Ces changements résultent-ils plutôt de perturbations dans l'environnement externe qui ont modifié l'équilibre des forces à l'intérieur du sous-système de l'aide sociale ? L'adoption de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* constitue à certains égards une victoire pour la coalition DROITS SOCIAUX, même si les groupes populaires n'ont pas obtenu les modifications au régime de sécurité du revenu qu'ils revendiquaient. Les militants du mouvement populaire et communautaire se sont donnés à la fin des années 1990 un véhicule, le Collectif pour une loi sur l'élimination de la

<sup>81</sup> Cabinet de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, communiqué de presse du 16 juin 2005.

<sup>82</sup> Cabinet de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, communiqué de presse du 9 mars 2006.

pauvreté, qui leur a permis d'inscrire en partie leur vision dans la législation du Québec. Comment expliquer cette évolution ? Il est tout à fait possible que les campagnes de sensibilisation et d'éducation menées par les groupes populaires aient provoqué plusieurs prises de conscience. L'« approche pédagogique » mise de l'avant par le Collectif est soulignée à grands traits par les différents auteurs qui ont analysé l'action de cette coalition (Ninacs, 2003 ; Larose, 2003 ; Dufour, 2004, Ulysse et Lesemann, 2004). Il se pourrait cependant que le Collectif soit davantage parvenu à convaincre des personnes déjà sensibilisées à sa cause qu'à convertir les membres de la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE.

En effet, depuis le milieu des années 1980, l'alignement des acteurs du sous-système de l'aide sociale est demeuré relativement stable. Pendant l'élaboration du projet de loi 112 et du plan d'action contre la pauvreté, les positions des acteurs évoluent légèrement, mais restent bien campées. Les groupes populaires et communautaires, les syndicats, les intervenants du secteur des services sociaux, les organismes-conseils du gouvernement se situent toujours dans la même tendance. Ces acteurs défendent le respect des droits sociaux et privilégient les incitations positives plutôt que les sanctions. Certaines éditorialistes (voir Josée Boileau dans le *Devoir* du 11 novembre 2003 et Brigitte Breton dans le *Soleil* du 12 novembre 2003) qui n'avaient pas participé aux débats sur la réforme Harel, sont sympathiques à leur discours. Les groupes populaires sont traditionnellement proches du Parti québécois, où le Collectif jouit de certains appuis, mais ils peuvent également compter sur des alliés parmi les élus libéraux, dont le député Christos Sirros. Notons que la démarche du Collectif a visiblement favorisé une certaine harmonisation du discours et des revendications des acteurs composant la coalition DROITS SOCIAUX. Syndicats, groupes populaires et organismes d'insertion formulent les mêmes demandes à partir du même vocabulaire.

Dans le camp adverse, les fonctionnaires chargés d'élaborer les politiques d'aide sociale semblent toujours aussi favorables à des obligations plus strictes et plus claires (R17, R18, R22). Si la Direction générale des politiques a d'abord accueilli l'idée d'une loi anti-pauvreté avec un certain scepticisme, elle en est venue à voir dans la proposition du Collectif une occasion d'inscrire ses propres priorités à l'agenda gouvernemental. Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale a profité de l'impulsion créée par l'action des groupes populaires pour amener les décideurs à adopter une approche plus globale et plus structurée en matière de lutte à la pauvreté, mais qui est fort différente de la vision du Collectif. Les fonctionnaires du MESS se reconnaissent davantage dans la version du plan d'action dévoilée en novembre 2003, qui

contenait des mesures axées sur la lutte à la dépendance, que dans le plan d'action qui a finalement été rendu public en avril 2004. Ils ne croient pas en la « philosophie incitative » dont finira par se réclamer le ministre Béchard (après que le gouvernement ait d'abord envisagé une approche beaucoup plus coercitive). Par ailleurs, tout comme en 1997-1998, les propositions des groupes sociaux ne sont guère au goût des associations patronales. La position du Conseil du patronat en matière d'assistance sociale s'est même radicalisée, le président de l'organisme suggérant en 2002 de limiter le temps de présence à l'aide sociale à une période maximale de cinq ans. Quant aux commentateurs de la presse écrite et aux animateurs de radio ou de télévision affirmant depuis plusieurs années qu'il faut sanctionner davantage les prestataires qui ne font pas d'effort pour accéder à un emploi, ils demeurent de fervents partisans de cette approche (voir par exemple J. Jaques Samson dans *Le Soleil*, 12 janvier 2004).

Comme par le passé, plusieurs orientations de la stratégie québécoise de lutte à la pauvreté font consensus. Cependant, de profonds désaccords persistent au moment de définir les règles qui concrétiseront les droits et obligations des prestataires, ce qui conduit à des changements qui sont imposés par l'une ou l'autre des coalitions. Si la coalition DROITS SOCIAUX réalise certains gains, sans pour autant provoquer un changement majeur dans l'action gouvernementale, c'est d'abord parce qu'elle bénéficie d'un meilleur rapport de forces à l'intérieur du sous-système. La forte mobilisation du Collectif n'est pas étrangère à cette évolution. La coalition DROITS SOCIAUX tire également profit de changements dans l'environnement externe qui lui permettent d'accroître ses ressources politiques ainsi que de facteurs beaucoup plus circonstanciels.

### **L'évolution du « modèle québécois »**

Au chapitre 4, nous avons indiqué que le gouvernement québécois a développé au fil des années un mode de gouvernance qui mise sur la concertation. La participation d'acteurs de la société civile au processus décisionnel n'est pas inscrite dans la loi comme c'est le cas dans certains pays dits corporatistes, mais le gouvernement organise de temps à autre des sommets nationaux où patrons et syndicats ont voix au chapitre. Avec le temps, des acteurs du milieu communautaire en viennent également à participer à ces exercices de concertation. Ce serait d'ailleurs l'une des particularités du modèle québécois de gouvernance (Dufour, 2004 : 166). Selon Gérald Larose (2004), ancien président de la CSN, les sommets socio-économiques tenus en 1996 marquent un « saut qualitatif » important :

1996 a marqué un saut qualitatif. D'abord pour ce qui est de la nature des participants. Jusqu'en 1996, les participants aux sommets collaient à la

structure de la société «fordiste et providentialiste». En effet, outre les représentants de l'État et de ses principaux appareils et réseaux, seuls étaient convoqués le patronat et les syndicats. En 1996 se sont ajoutés le secteur financier, les entrepreneurs sociaux, les organisations de femmes, de jeunes, de personnes âgées et de défense de droits, les Églises et quelques autres. Toutes les forces vives étaient parties prenantes à la délibération publique (*Le Devoir*, 9 octobre 2004).

Plusieurs facteurs expliquent cette évolution. À partir des années 1980, parallèlement au désengagement de l'État et à l'émergence de nouveaux besoins sociaux, le nombre d'organismes à but non lucratif augmente sensiblement au Québec de sorte qu'ils sont devenus des « partenaires obligés de l'État » (MSSS, 1996 : 16). Le gouvernement, qui voit de plus en plus l'action communautaire comme un levier de développement social et économique, peut donc difficilement ignorer les porte-parole du secteur communautaire lorsqu'il décide de réunir les « forces vives » de la société civile. En outre, l'importante mobilisation des groupes populaires lors d'événements tels que la marche des femmes contre la pauvreté contribue à faire d'eux des acteurs désormais incontournables.

Bien qu'il ne soit pas formalisé dans un cadre institutionnel permanent, ce renouvellement des pratiques de concertation offre la possibilité aux groupes populaires d'accroître leurs ressources politiques. Certes, l'épisode des sommets divise le mouvement populaire et communautaire. Plusieurs acteurs voient l'invitation du gouvernement à prendre part à ces exercices de concertation comme un piège. Avec le recul, il apparaît cependant que la participation des groupes populaires à ces deux sommets constitue une étape déterminante de leur lutte en vue d'obtenir des politiques publiques plus conformes à leur vision. Ces événements leur permettent d'accroître leur légitimité et leur donnent une tribune pour lancer dans le débat public l'idée d'une clause d'« appauvrissement zéro ».

### **La pauvreté à l'ordre du jour**

Même si très peu de citoyens suivent de près les débats sur l'aide de dernier recours, les valeurs et les préoccupations de la population apparaissent comme une dimension importante de la dynamique d'évolution d'aide sociale. Forts de la place qu'ils occupent désormais dans l'arène politique, les groupes populaires sont-ils parvenus à faire évoluer les représentations sociales de la pauvreté et à transformer les attitudes de leurs concitoyens à l'égard des assistés sociaux ? L'opinion publique, favorable pendant les décennies 1980 et 1990 à un renforcement des obligations et des contrôles imposés aux assistés sociaux, se serait-elle convertie à la philosophie d'intervention finalement retenue par le gouvernement, qui consiste désormais à



encourager l'effort volontaire des personnes ? Nous disposons de peu d'informations pour répondre à cette question. Il n'a pas été possible de trouver des sondages effectués au Québec après 1998 au sujet des attitudes à l'égard des assistés sociaux, un phénomène qui s'explique sans doute par le fait que les enjeux liés à l'aide sociale occupent moins d'espace dans les débats publics. Avec la reprise économique, le contingent des bénéficiaires de l'aide de dernier recours chute considérablement. Ainsi, en juillet 2003, les médias annoncent qu'environ 540 000 personnes subsistent grâce aux programmes de sécurité du revenu, ce qui est nettement inférieur au sommet atteint au cours de l'année 1996, alors que 812 000 personnes sont inscrites à l'aide sociale (*Le Soleil*, 25 juillet 2003). Cette baisse de 33% se traduit par une pression nettement moindre de l'aide sociale sur le budget de l'État québécois. Le croissant aidant, les finances publiques sont dans un meilleur état et le gouvernement du Québec renoue avec l'équilibre budgétaire à la fin des années 1990 après des décennies de déficits publics. Dans un tel contexte, on comprend sans peine pourquoi l'aide sociale retient moins l'attention dans l'espace public.

Il est clair en revanche que la pauvreté devient un enjeu social. Les campagnes de sensibilisation du Collectif pour un Québec sans pauvreté et les mises en garde d'organismes tels que le Conseil national du bien-être et le Programme des nations unies pour le développement, qui rappellent année après année l'état préoccupant de la pauvreté au Canada, participent à cette évolution. Différents sondages montrent que la lutte à la pauvreté fait partie des priorités des citoyens du Québec<sup>83</sup>. D'après une étude<sup>84</sup> effectuée en août 2001 au sujet des perceptions à l'égard de la pauvreté, 59% des Québécois estiment que les gouvernements n'investissent pas assez d'argent pour « aider les plus démunis ». Les personnes sondées ne jugent pas pour autant qu'il soit nécessaire d'augmenter les prestations d'aide sociale, seulement 5% des répondants croyant que cette option constitue le meilleur remède à la pauvreté.

Sur ce point à tout le moins, il apparaît que l'attitude du public a peu changé depuis le milieu des années 1990 (voir chapitre 3). L'opinion publique appuie les interventions publiques

<sup>83</sup>Sondage Léger Marketing cité dans la *Presse* du 16 août 2001; sondage CROP publié dans l'*Actualité* du 1<sup>er</sup> mai 2002 ; sondage Léger Marketing publié dans le *Devoir* du 11 avril 2003 ; sondage Léger Marketing publié dans le *Soleil* du 4 décembre 2003; sondage Léger-Marketing publié dans le *Devoir* du 24 janvier 2004.

<sup>84</sup>Sondage effectué par Léger Marketing auprès de 1508 personnes à travers le Canada. Les résultats sont présentés en détail pour les 5 régions du pays. La marge d'erreur maximale est estimée à 2,6%, 19 fois sur 20. Source : Léger Marketing (2001).

en faveur des « pauvres », mais affiche davantage de réserve lorsqu'il est question de se montrer plus généreux envers les « assistés sociaux », une réalité que des répondants rencontrés en entrevue mettent aussi en évidence :

On a une population qui se scandalise du fait d'avoir des personnes pauvres et des enfants qui ne mangent pas. Je veux dire qu'on a une espèce de compassion assez authentique, assez profonde, assez catholique, assez chrétienne. C'est toutes des vieilles affaires qui traînent dans le décor. Et on est dans une culture assez spéciale d'universalisme dans les services. On est dans une culture de coopération, une culture de concertation. On est des drôles de bêtes. On est plus solidaires que bien du monde dans nos croyances et nos valeurs. En même temps, on partage aussi cette idée : « Aide-toi le ciel t'aidera ». Toute la question de la contrepartie, de la réciprocité et de l'obligation réciproque, etc. Moi, je pense que ça influence beaucoup. C'est des traits culturels qui sont portés au niveau des conseils des ministres, au niveau des caucus des députés. Et je pense que le système d'aide sociale a été constamment en tension entre ces deux pôles-là. C'est-à-dire la reconnaissance qu'il faut absolument que le monde mange à leur faim et du fait que ça n'a pas de bon sens qu'au Québec il y a des laisser pour compte. Puis d'autre part, l'idée qu'il faut que la personne s'aide elle-même. N'importe quelle maudite étude que tu vas faire au Québec, tu vas trouver ça (R26).

[L'aide sociale], ce n'est pas notre bataille au quotidien. Notre bataille au quotidien, c'est le logement social. Et mon Dieu que les questions d'aide sociale sont compliquées ! Tu peux parler de pauvreté et dans la population tu vas avoir un large sentiment de sympathie. Mais si tu dis : « Les pauvres dont on parle, de façon générale, c'est les personnes assistées sociales, il faut augmenter leur chèque ». Eh bien non : « C'est des paresseux ». Cette dynamique-là, depuis qu'on est là-dedans, pour moi, ça n'a pas changé d'un iota. [...] Regarde toutes les guignolées à la mi-décembre. Là, les gens sont prêts. Mais dire « Tu vas augmenter les chèques d'aide sociale qui sont pour les personnes les plus pauvres parmi les pauvres », ça ne passe pas (R25).

En luttant sur le terrain de la pauvreté, les groupes populaires et leurs alliés sont en meilleure position que lorsqu'ils bataillent sur la question de l'aide sociale. Ils en sont d'ailleurs tout à fait conscients :

On était convaincus qu'on serait plus forts sur le terrain de la lutte à la pauvreté. Je pense qu'on avait raison. Je regarde le bout de chemin qu'on a fait avec le Collectif pour un Québec sans pauvreté. On a obtenu une loi, qui n'est pas celle qu'on demandait, mais on a quand même obtenu une loi. [...] Si on parle des pauvres, les gens vont être plus sympathiques. Si tu parles des gens à l'aide sociale, eh ben là... (R9)

Le fait que le projet de loi 112 ait été adopté à l'unanimité par les membres de l'Assemblée nationale suggère même qu'il était politiquement difficile de s'opposer à une loi visant à lutter contre la pauvreté. Comme l'illustre un député rencontré en entrevue, il aurait fallu « être tordu pour vouloir voter contre ça ! » (R15).

En somme, si l'opinion publique semble plus sensible à la problématique de la pauvreté, rien n'indique pour autant qu'une majorité de citoyens adhèrent à la théorie d'intervention prônée par le Collectif pour un Québec sans pauvreté. Les Québécois sont prêts à voir l'État injecter davantage de fonds dans la formation ou dans des programmes de suppléments de revenu de travail, mais ils sont réticents à accepter une augmentation l'aide financière accordée aux assistés sociaux sans contrepartie<sup>85</sup>. Le plan de lutte à la pauvreté déposé par le gouvernement Charest reflète d'ailleurs assez bien l'attitude du public : il renferme des investissements majeurs pour contrer la pauvreté, mais n'améliore aucunement la situation des prestataires de l'aide sociale aptes au travail.

### **Une conjoncture politique favorable**

Le Collectif tire par ailleurs profit de facteurs beaucoup plus conjoncturels. Tant l'adoption du projet de loi 112 en 2002 que la présentation du plan de lutte à la pauvreté en 2004 apparaissent étroitement liées au climat politique du moment. Comme le note Dufour (2004 : 175), le changement de garde à la tête du Parti québécois et le rapprochement de l'échéance électorale contribuent à l'ouverture d'une « fenêtre d'occasions » qui bénéficiera aux militants du Collectif. Au moment où Bernard Landry entre en fonction, la mobilisation d'un vaste mouvement social en faveur d'une loi contre la pauvreté ne peut laisser le nouveau premier ministre indifférent. Désireux de se démarquer de son prédécesseur, de proposer un projet capable de mobiliser la base militante du parti et d'insuffler un nouveau dynamisme à un gouvernement en poste depuis bientôt deux mandats, le premier ministre Landry est sans doute plus disposé à être à l'écoute des groupes populaires qu'à l'époque où s'était fixé l'objectif, en tant que ministre des Finances, d'atteindre le « déficit zéro ». Le gouvernement péquiste manifeste cependant peu d'empressement à traduire les orientations de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté* par des mesures concrètes, manœuvrant pour éviter d'avoir à déposer un plan d'action avant les élections.

Même si les mouvements populaire et syndical ne forment pas sa base électorale, le PLQ a également voté en faveur du projet de loi 112 en décembre 2002 et a pris différents engagements répondant aux demandes du Collectif, notamment en ce qui concerne l'introduction d'un barème plancher. Jugeant le parti idéologiquement trop à droite, les groupes populaires s'inquiètent tout de même de la victoire des libéraux au printemps 2003. Ils craignent

---

<sup>85</sup> Voir à ce sujet les résultats d'un sondage CROP sur les priorités d'approche dans la lutte contre la pauvreté réalisé auprès de 700 adultes québécois. Source : Lefebvre (2004 : 223-224).

que la volonté des nouveaux élus de restreindre les dépenses publiques ne l'emporte sur leur adhésion antérieure aux objectifs contenus dans la Loi visant à lutter contre la pauvreté. Au début de l'été 2003, le ministre Claude Béchard annonce en effet des compressions de 200 millions de dollars, une cible qu'il espère atteindre à l'aide de sanctions financières visant à pousser plus de 25 000 personnes hors de l'aide sociale. Il s'agit d'une philosophie d'intervention très éloignée de l'esprit de la loi votée par l'ensemble des députés de l'Assemblée nationale six mois plus tôt. Contraint par la loi de déposer un plan d'action en matière de lutte à la pauvreté, le gouvernement Charest songe dans un premier temps à poursuivre dans la même logique coercitive, comme en fait foi la copie du plan d'action dévoilée dans les médias en novembre 2003. Déjà en confrontation avec les syndicats, les décideurs politiques choisissent de battre en retraite, semblant appréhender l'ouverture d'un autre front avec les groupes populaires, qui ont beau jeu de rappeler les engagements antérieurs des libéraux et les obligations contenues dans la loi. Même si on ne peut établir dans quelle mesure le vaste mouvement de mécontentement à l'endroit des libéraux est lié à leurs intentions concernant les politiques d'aide aux plus démunis, cette grogne sert la cause du Collectif. Ébranlé par les sondages, le gouvernement adopte un ton plus conciliant (voir aussi à ce sujet, Noël, 2004 : 13). Une fenêtre semble s'ouvrir à nouveau pour le Collectif.

De plus, à partir de décembre, les médias font grand état des résultats mitigés des mesures coercitives adoptées par le gouvernement dans le cadre de l'opération Place à l'emploi, qui n'a permis de réaliser que 20% des économies prévues par le ministre Béchard (*Le Soleil*, 11 décembre 2003; *Le Devoir*, 14 février 2004). Le journal *Le Devoir* obtient aussi copie d'un rapport d'Emploi-Québec dressant un bilan des parcours obligatoires implantés avec la réforme Harel. S'appuyant notamment sur le fait qu'Emploi Québec n'est parvenu à offrir que le tiers des parcours individualisés que le gouvernement prévoyait initialement mettre en place, le quotidien évoque des « résultats décevants ». Le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale disposait vraisemblablement de ces différentes informations pendant qu'il élaborait la première version de son plan d'action<sup>86</sup>. Elles n'ont donc pas amené le gouvernement à rejeter la logique d'intervention coercitive, qu'il envisage encore d'adopter pendant l'automne. Toutefois, à partir du moment où de telles évaluations sont rendues publiques, elles rendent certainement cette approche plus difficile à défendre.

---

<sup>86</sup> Les ratés de Place à l'emploi sont évoqués dans les médias depuis le début d'octobre 2003. Quant au bilan des parcours obligatoires, il est daté de février 2003.

Comme l'explique Kingdon (1995), la rencontre de facteurs indépendants est souvent nécessaire pour créer la conjoncture propice à l'adoption d'une proposition. Ainsi, l'élaboration d'une réforme répond parfois aux impératifs politiques de l'heure. Sans l'imminence d'une élection, il est possible que le Collectif ne serait jamais parvenu à faire inscrire son programme de lutte à la pauvreté dans une loi. Sans l'avalanche de sondages illustrant l'impopularité du gouvernement Charest, il est tout aussi possible que les libéraux s'en seraient tenus à l'approche coercitive qu'ils avaient d'abord privilégiée. En parallèle aux « tendances de fond » qu'il est possible d'identifier, il apparaît également que ces éléments beaucoup plus conjoncturels sont intervenus. Il s'agit d'une dimension qui n'est pas abordée explicitement par les auteurs de la théorie des coalitions plaidantes.

### 7.5.6 Le poids de l'héritage libéral

Le gouvernement n'a pas transcrit intégralement la vision du Collectif dans cette politique de lutte à la pauvreté. Les groupes populaires réclament par exemple la disparition de toute distinction entre les prestataires aptes au travail et les prestataires ayant des contraintes sévères à l'emploi. Toute personne en difficulté devrait avoir droit selon eux à une assistance financière lui permettant de satisfaire ses besoins essentiels. Or, depuis 1989, seules les personnes jugées inaptes au travail bénéficient d'une prestation suffisante pour couvrir les besoins essentiels reconnus par la loi, les personnes classées aptes au travail recevant une prestation nettement moins élevée. La porte-parole du Collectif déplore le maintien de cette catégorisation. La philosophie du plan de lutte à la pauvreté demeure par ailleurs imprégnée d'une logique libérale, au sens où l'entend Esping-Andersen (1999), dans la mesure où le gouvernement privilégie des interventions ciblées destinées à des groupes spécifiques (les enfants vivant dans des familles pauvres et les travailleurs à faible revenu) plutôt des programmes universels et maintient les prestations d'aide sociale à un niveau relativement peu élevé afin d'éviter toute désincitation au travail. L'objectif est donc de lutter contre la pauvreté en palliant à certaines lacunes des règles du libre marché sans altérer fondamentalement son fonctionnement et non de favoriser l'égalité entre les classes sociales en cherchant à davantage « démarchandiser » les rapports sociaux. Toutefois, à l'intérieur de ces paramètres, les groupes populaires ont indéniablement marqué des points. Le principe du « workfare » a été introduit dans les programmes destinés aux sans emploi de l'ensemble des pays industrialisés. Ainsi, dans la zone OCDE, « la balance entre le droit de refuser et l'obligation d'accepter un poste ou un programme particulier penche maintenant en faveur de l'obligation » (OCDE, 2001 : 24). Même dans les États-providence sociaux-démocrates, la participation à un programme de

formation ou de préparation à l'emploi est devenue obligatoire pour divers groupes de prestataires, qui risquent des sanctions en cas de refus (Dufour *et al.*, 2003 ; Dahl, 2003). En tournant le dos à cette stratégie d'« activation », le Québec est donc à contre-courant. En outre, les investissements annoncés dans des mesures de soutien du revenu pour les familles et les travailleurs à faible revenu ne sont pas négligeables. Cette évolution est donc significative.

En dépit des gains remportés par les groupes populaires, il est difficile de conclure que la coalition DROITS SOCIAUX occupe désormais la position dominante à l'intérieur du sous-système québécois de l'aide sociale. Les membres de cette coalition plaidante doivent composer avec des facteurs structurels qui limitent leur capacité d'imposer leur vision. Comme le montrent les travaux de Eardley *et al.* (1996) et de Gough (2001), le Canada présente un taux d'assistance sociale relativement élevé lorsqu'on le compare à celui d'autres pays industrialisés (voir chapitre 3, section 3.2.1). La première préoccupation des décideurs politiques et des fonctionnaires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale est donc de diminuer le nombre de dossiers actifs et d'éviter que le régime d'aide sociale devienne un gouffre sans fond. Dans ce contexte, les propositions qui visent sans détour à réduire la dépendance aux prestations publiques ont au départ plus de chances de survie. En somme, plusieurs « paramètres relativement stables du sous-système » que nous avons identifiés au chapitre 3 demeurent pertinents pour expliquer la position privilégiée de la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE.

## Discussion

Ce chapitre avait pour objectif d'étudier le rôle de l'apprentissage dans la dynamique d'évolution des politiques d'aide sociale. Nous anticipions que l'apprentissage des acteurs pourrait être considéré comme un réel facteur de changement, bien que ne provoquant surtout que des changements mineurs qui ne remettent pas en cause les fondements de l'action gouvernementale (hypothèse 3). Cette hypothèse nous apparaît valide.

Seul un nombre relativement restreint d'individus participent activement à l'élaboration des politiques, la vaste majorité des citoyens demeurant somme toute éloignés de ce processus faute de temps, d'intérêt ou de connaissances spécialisées. Pour rendre compte de cette réalité, différents chercheurs utilisent une unité d'analyse qu'ils nomment « sous-système ». Ce

concept désigne l'ensemble des acteurs impliqués dans les débats liés aux politiques publiques dans un secteur donné. Le sous-système de l'aide sociale au Québec regroupe des élus, des fonctionnaires œuvrant dans différents ministères, des membres d'organismes-conseils gouvernementaux, des intervenants des secteurs de la santé, des services sociaux et de l'éducation, des militants du mouvement populaire et communautaire, des syndicalistes, des porte-parole d'associations patronales, des personnalités du monde des médias (des éditorialistes notamment) et des chercheurs. Ces acteurs ne partagent évidemment pas tous la même vision des enjeux concernant les politiques d'aide sociale. En fait, on retrouve au sein de ce sous-système une variété de points de vue, qu'il serait possible de situer sur un continuum (voir chapitre 5). Deux grandes communautés de pensée s'affrontent à l'intérieur du sous-système de l'aide sociale. Pour les fins de cette recherche, nous avons considéré ces communautés de pensée comme des « coalitions plaidantes » (voir schéma 4). Les membres de la coalition DROITS SOCIAUX croient qu'il faut garantir un revenu décent aux prestataires et démocratiser le régime afin de favoriser l'autonomie et l'*empowerment* des personnes assistées sociales alors que les acteurs composant la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE sont réticents à injecter davantage d'argent dans un système d'assistance sociale qui leur semble être un gouffre sans fond et préconisent l'introduction de contrôles et d'obligations supplémentaires dans le but d'inciter les bénéficiaires à quitter leur état de dépendance et à décrocher un emploi, qui l'instrument privilégié pour contrer la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le concept de coalition plaidante permet de regrouper des acteurs qui proviennent d'organisations et d'institutions très variées, mais qui ont un noyau de croyances et de valeurs en commun. Lorsqu'on est conscient que les coalitions sont des mosaïques, ce concept est utile pour expliquer la dynamique d'évolution des politiques d'aide sociale, car il amène à situer les forces en présence et à mettre en évidence autant les divergences que les convergences dans les rangs des acteurs impliqués dans l'élaboration des politiques.

Les acteurs d'un sous-système sont engagés dans un débat perpétuel qui alimente un processus d'apprentissage collectif. Cet apprentissage est source de changements dans les politiques publiques, notamment lorsque les membres de coalitions opposées en viennent au fil de leurs débats à trouver des terrains d'entente. Il est évident que les termes des débats sur l'aide sociale ont sensiblement évolué depuis quelques décennies. Diverses expressions nouvelles sont apparues au cours des années : « piège de la pauvreté », « mesures actives » et « mesures passives », « intégration sociale », « parcours d'insertion », « contrat de

réciprocité », « supplémentation du revenu », etc. Les acteurs du sous-système ont manifestement senti le besoin d'introduire des idées nouvelles afin de démontrer leur capacité de prendre acte de l'évolution socio-économique observée depuis la mise en place du régime d'aide sociale en 1970. Il est même des principes d'intervention qui rallient des acteurs des deux coalitions plaidantes et qui ont grandement influencé l'action gouvernementale. Il suffit de songer par exemple aux stratégies de supplémentation du revenu destinées à soutenir les travailleurs faiblement rémunérés, à la personnalisation des mesures d'accompagnement, au développement des services à la petite enfance pour prévenir la pauvreté ou à la mise à contribution des organismes communautaires en vue de favoriser l'insertion socio-professionnelle des assistés sociaux. Un vaste éventail d'acteurs adhèrent à ces orientations, que le gouvernement a commencé à explorer pendant les années 1980 et 1990 et qui font encore partie des avenues qu'il privilégie aujourd'hui, comme l'indiquent notamment la création en 2004-2005 du programme Primes au travail et du programme Alternative Jeunesse. Cette évolution du régime québécois d'aide sociale peut être interprétée comme le fruit de l'apprentissage des acteurs du sous-système, qui ont développé une commune volonté de s'attaquer au piège de la pauvreté au moyen de mesures visant à « rendre le travail payant » et de veiller à ce que des mesures d'insertion mieux adaptées aux besoins des personnes soient offertes.

Cet apprentissage collectif est alimenté par l'expérience des intervenants et par les travaux de recherche d'experts à l'emploi du gouvernement, des universités, d'organismes-conseils ou d'organisations internationales. Par exemple, les études documentant l'existence de « trappes de la pauvreté », les évaluations des parcours individualisés implantés à l'étranger et la recherche sur les effets des programmes de stimulation précoce ont de toute évidence eu un impact visible. Mentionnons que l'OCDE, qui constitue une référence importante dans les débats sur l'aide sociale au Québec, a joué un rôle particulier dans ces apprentissages collectifs en contribuant à la circulation de certaines idées et en faisant connaître les expériences étrangères. À plusieurs égards, les conclusions des études produites par l'organisme rejoignent le discours de la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE, notamment lorsqu'il affirme qu'il y a incompatibilité entre une forte garantie de revenu et une forte incitation au travail. Cela a pour effet de renforcer la crédibilité et l'influence de cette coalition plaidante. Cependant, la coalition DROITS SOCIAUX ne rejette pas en bloc le discours véhiculé par l'OCDE, reprenant entre autres à son compte l'idée d'activer la politique de l'emploi au moyen d'investissements dans la formation de la main-d'oeuvre.



À notre avis, l'apprentissage des acteurs ne porte pas seulement sur des aspects techniques ou opérationnels. Les membres des coalitions en sont venus à adopter de nouveaux principes d'intervention tels que le développement de l'économie sociale et des services à la petite enfance. Il nous semble que ces changements résultant de l'apprentissage des acteurs du sous-système ne peuvent être considérés comme « mineurs », au sens où l'entendent Sabatier et Jenkins-Smith. Cependant, ils ne traduisent pas une remise en question des principaux fondements des deux théories d'intervention qui sont en confrontation.

En effet, même s'il existe plusieurs points de convergence, il ne faut pas en conclure pour autant que le conflit entre la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE et la coalition DROITS SOCIAUX est en voie de se résorber. Les membres de chacune de ces coalitions ne sont pas totalement figés dans leurs positions et ils acceptent sans trop de déchirements de revoir certains aspects de leur système de croyances, de sorte que le débat évolue sans cesse. Toutefois, plus on s'approche des éléments composant le noyau dur du système de croyances des acteurs, plus on constate que ceux-ci sont peu enclins à des remises en question. Depuis près de deux décennies, l'alignement des acteurs au sein du sous-système de l'aide sociale est demeuré relativement stable. Aucun acteur n'a changé de camp. Des divergences profondes subsistent lorsque vient le temps de discuter des principes fondamentaux devant orienter l'action gouvernementale en matière d'aide sociale. Doit-on exercer davantage de pression sur les prestataires pour les amener à modifier leur comportement et maintenir les prestations à un faible niveau pour les inciter à intégrer le marché du travail ? Doit-on miser avant tout sur les incitations positives et respecter le droit à un revenu décent de tout individu ? Ces deux théories d'intervention semblent irréconciliables. Si certains changements ont fait l'objet d'un assez large consensus, d'autres ont été introduits dans la controverse, ce qui signifie qu'une coalition est alors parvenue à marquer des points, et ce, au détriment de l'autre coalition.

Pour gagner du terrain aux dépens de la coalition adverse, les membres d'une coalition doivent développer un rapport de forces qui leur est favorable. Ils peuvent accroître leur influence grâce à leurs stratégies et à leur mobilisation. Cependant, l'accroissement de leurs « ressources politiques » dépend également largement de l'évolution du contexte social, politique et économique dans lequel un sous-système évolue. La coalition DROITS SOCIAUX fait des gains importants pendant les années 1960, notamment avec l'adoption en 1969 de la *Loi de l'aide sociale*, qui consacre le droit à l'aide sociale « quelle que soit la cause du besoin ». Au milieu des années 1980, discréditée aux yeux de plusieurs citoyens par la hausse du nombre

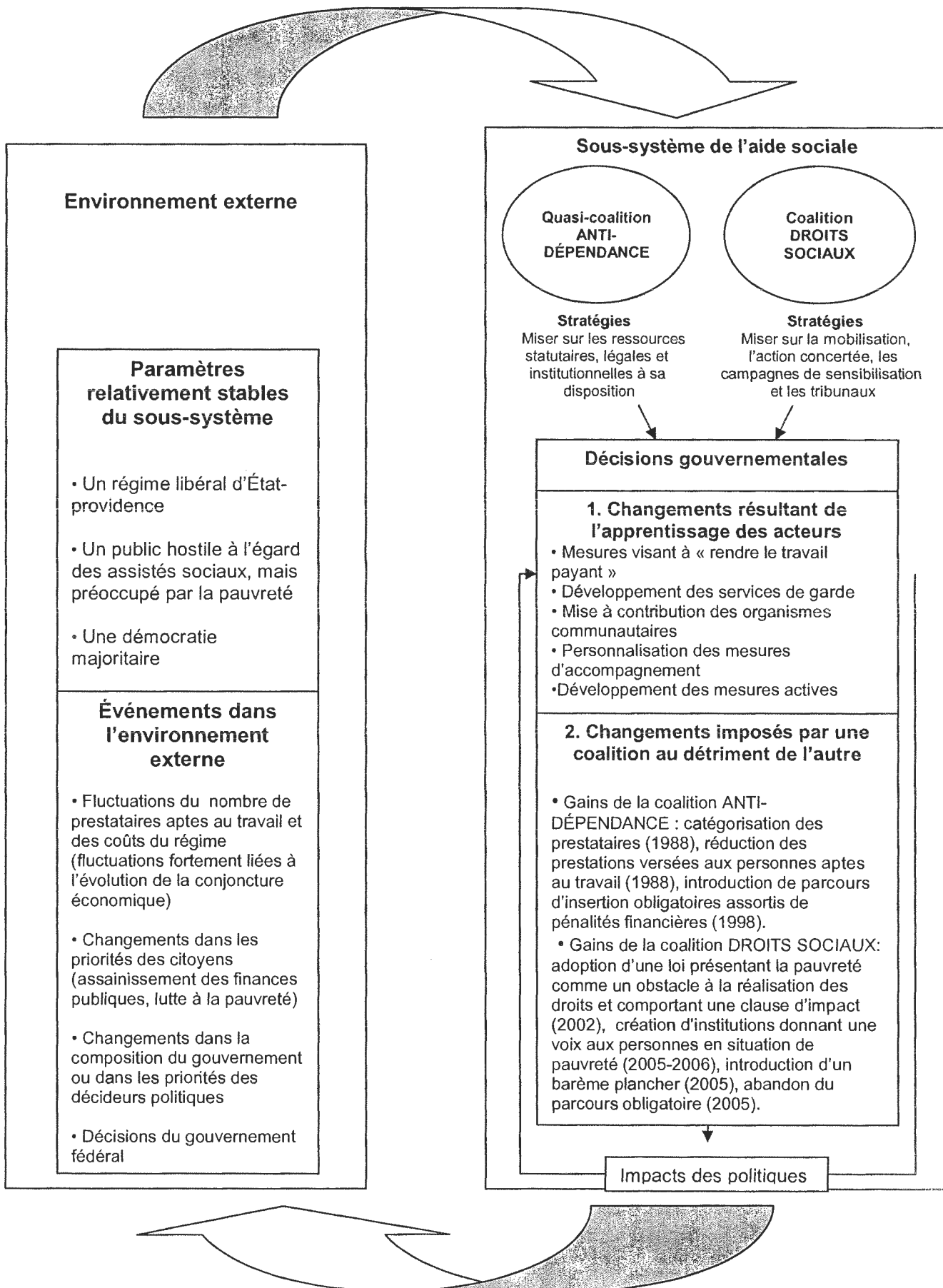
d'assistés sociaux aptes au travail et par l'explosion des coûts du régime d'aide sociale, cette coalition perd du terrain au profit de la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE. *La Loi sur la sécurité du revenu*, votée en 1988, réintroduit une distinction entre les prestataires aptes au travail et les prestataires inaptes au travail, une mesure visant à contrer la dépendance à l'aide sociale. Adoptée une décennie plus tard, la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, qui prévoit des pénalités financières pour les jeunes bénéficiaires refusant de participer à une démarche d'insertion, s'inscrit dans la continuité de la loi précédente et consacre un certain statu quo. Bien qu'elle ne fasse pas de gains majeurs, la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE conserve sa position dominante. Toutefois, la coalition DROITS SOCIAUX n'a pas jeté les armes. À la fin des années 1990, elle prend même l'offensive. Grâce à une vaste mobilisation et à un contexte politique plus favorable, elle poussera le gouvernement à adopter en 2002 une loi-cadre qui présente la pauvreté comme un obstacle à la réalisation des droits. Au-delà des grands principes contenus dans la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, il faudra attendre le plan d'action de 2004 et la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* de 2005 pour connaître concrètement les changements apportés aux programmes d'aide sociale. Si le gouvernement refuse d'augmenter (et même d'indexer pleinement) les prestations, il renonce officiellement à faire usage de sanctions financières pour favoriser la participation aux mesures d'insertion, s'engage à créer des institutions qui donnent voix au chapitre aux personnes en situation de pauvreté et à leurs représentants (Centre d'étude et Comité consultatif sur la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale) et investit des sommes relativement importantes dans la lutte à la pauvreté. Bien qu'elle soit loin d'avoir réussi à imposer sa vision et à occuper la position dominante à l'intérieur du sous-système, la coalition DROITS SOCIAUX marque des points entre 2001 et 2005.

La théorie des coalitions plaidantes nous semble proposer un schéma d'interprétation très pertinent pour comprendre l'évolution des politiques d'aide sociale. L'histoire récente du régime québécois d'aide de dernier recours est marquée par la confrontation de deux visions. Chaque fois qu'une coalition plaidante enregistre des gains aux dépens de l'autre, le système n'est pas complètement transformé, mais les actions qui sont prises puisent à une autre logique. Le système actuel porte la trace d'un ensemble de décisions annoncées à différentes époques sous la pression d'une coalition ou de l'autre. À notre avis, les seuls changements majeurs (au sens où l'entendent Sabatier et Jenkins-Smith) que l'on observe au cours de la période étudiée ont été introduits avec la réforme de 1988. Le retour de la distinction aptes / inaptes signale que les objectifs du régime ont été modifiés. On passe d'un régime dont la mission était

essentiellement d'assurer un revenu aux plus pauvres afin d'éviter la détérioration de leur situation et ainsi améliorer leurs chances de regagner leur autonomie à un régime qui exerce davantage de pression sur les bénéficiaires pour les inciter à développer leur employabilité et à quitter l'aide sociale. La refonte des barèmes annoncée à cette époque marque une rupture dans la mesure où le droit à un revenu minimal est désormais subordonné à la lutte à la dépendance. Les gains arrachés par la suite par l'une ou l'autre des deux coalitions ne se traduisent pas par une remise en question profonde des objectifs à la base du régime de sécurité du revenu.



Schéma 5 : La dynamique d'évolution des politiques d'aide sociale (1985-2005)





## Conclusion





## Conclusion

Cette thèse avait pour objectif d'expliquer la dynamique d'évolution des politiques d'aide sociale en mettant plus spécifiquement en évidence le rôle des facteurs cognitifs dans ce processus. Comment l'existence de différents systèmes de croyances influence-t-elle cette dynamique d'évolution ? Dans quelle mesure l'apprentissage des acteurs peut-il être source de changement dans l'action publique ? Nous nous sommes principalement inspiré des réflexions théoriques entreprises par des chercheurs partisans de l'approche cognitive de l'action publique, dont Sabatier et Jenkins-Smith (1993 ; 1999), tout en nous appuyant sur les travaux de chercheurs spécialisés dans l'étude des politiques sociales (et plus particulièrement des politiques d'aide sociale) qui oeuvrent dans d'autres perspectives théoriques (voir chapitre 2). En effet, malgré les forces du cadre d'analyse retenu, *l'Advocacy Coalition Framework*, il nous a semblé nécessaire d'adapter celui-ci à notre objet d'étude afin de comprendre l'environnement socio-économique, politique, culturel et institutionnel où se déroule l'affrontement entre les acteurs impliqués dans l'élaboration des politiques d'aide sociale (voir chapitre 3). Afin d'étudier des aspects relativement peu explorés du processus d'évolution des politiques d'aide sociale, trois hypothèses de recherche inspirées de l'ACF ont été formulées.

1. Certains acteurs au sein du sous-système de l'aide sociale se sont regroupés en différentes coalitions plaidantes dont les membres, qui proviennent de diverses organisations publiques et privées,
  - 1) partagent un même système de croyances les distinguant des autres coalitions et
  - 2) font preuve d'un degré non négligeable de coordination (c'est-à-dire qu'ils interagissent en vue d'élaborer des positions et des stratégies communes).
2. L'utilisation par les acteurs des travaux scientifiques et de l'information technique traduit leurs biais cognitifs et normatifs, c'est-à-dire que les acteurs provenant de coalitions adverses
  - 1) ne s'entendent pas sur l'identification des faits pertinents et
  - 2) n'interprètent pas les mêmes faits de la même façon.
3. L'apprentissage des acteurs du sous-système de l'aide sociale est à l'origine de changements dans les politiques publiques, mais ne provoque pas de changements remettant en cause les fondements de l'intervention publique (c'est-à-dire les buts et la théorie d'intervention à la base de la politique existante).

Pour vérifier ces hypothèses, nous avons étudié dans cette thèse l'évolution des politiques d'aide sociale au Québec au cours des 20 dernières années, en accordant une attention plus particulière à la réforme Harel de 1998. L'hypothèse 1 n'a pu être entièrement validée dans le cadre de cette recherche. En revanche, les hypothèses 2 et 3 se sont avérées valables. Nous allons à présent discuter de chacune de ces hypothèses.

## Des coalitions plaidantes à l'œuvre ?

Cette recherche visait notamment à déterminer si le processus de production des politiques d'aide sociale est caractérisé par l'existence de coalitions plaidantes. Cette étude du cas québécois suggère que le concept de coalition plaidante présente un grand intérêt, mais pose certaines difficultés. L'analyse du discours des acteurs ne permet pas l'identification de systèmes de croyances aux contours bien définis. En fait, on doit plutôt se représenter l'éventail des positions défendues par les acteurs comme un continuum. Les frontières entre les différentes tendances qui forment ce continuum sont floues. Toutefois, des clivages peuvent devenir plus visibles lorsque les acteurs débattent de propositions concrètes. Lorsqu'on est conscient que les coalitions plaidantes ne sont pas des blocs monolithiques, ce concept est utile car il permet d'une part de situer les forces en présence et de regrouper des acteurs issus d'organisations variées, tant l'intérieur que l'extérieur de l'appareil gouvernemental, et d'autre part de faire ressortir à la fois les divergences et les consensus qui apparaissent lors des débats sur les politiques d'aide sociale.

Lors de la réforme de la sécurité du revenu adoptée à la fin des années 1990, on est en mesure d'identifier un réseau d'acteurs opposés à un durcissement des politiques d'aide sociale. Certains membres de ce réseau ont formé une alliance formelle, qu'ils ont appelée la Coalition nationale sur l'aide sociale (CNAS). Celle-ci conteste plusieurs dispositions du projet de réforme gouvernemental, notamment l'introduction de sanctions financières pour certains prestataires de l'aide sociale refusant une offre de parcours d'insertion. Les membres de cette alliance, qui ont élaboré un plan de lutte commun et une plate-forme de revendications commune, ne partagent pas tous exactement le même système de croyances. Il existe à l'intérieur de la CNAS différentes tendances. Maintenir la cohésion de cette coalition n'a d'ailleurs pas été un exercice de tout repos pour les acteurs chargés d'en assurer la coordination. Des acteurs membres des la CNAS ont aussi développé des contacts informels avec plusieurs autres intervenants, dont des chercheurs, des élus et acteurs œuvrant au sein d'organismes-conseils gouvernementaux.

La nature des mécanismes de coordination utilisés par les acteurs favorables à un accroissement des obligations imposées aux assistés sociaux est très différente. Ces acteurs n'ont pas formé une coalition, au sens strict du terme. Différents acteurs ont endossé publiquement le principe de l'obligation de parcours sans toutefois s'engager véritablement dans une lutte concertée, mais aucun regroupement d'acteurs n'a fait campagne pour obtenir gain de cause. À l'intérieur de l'appareil gouvernemental, la ministre Louise Harel est favorable aux parcours obligatoires, mais s'oppose aux orientations, qu'elle juge démesurément coercitives, mises de l'avant par le Secrétariat du comité des priorités et tente d'arracher des adoucissements. Elle bénéficie de l'appui de certains députés du Parti québécois et n'hésite pas à demander aux militants des groupes populaires membres de la CNAS de redoubler d'ardeur dans leur lutte, espérant ainsi que leurs moyens de pression puissent faire fléchir ses collègues du Conseil des ministres et lui permettre de faire pencher la balance en sa faveur. Après un long processus interne de négociation, le gouvernement péquiste fait adopter par sa majorité parlementaire les projets de loi qui officialiseront la réforme. Traversé lui aussi par différentes tendances, le réseau d'acteurs plaidant en faveur d'une philosophie d'intervention plus coercitive n'affiche pas des formes de coordination comparables à celles de leurs opposants. Cette coordination n'est pas totalement spontanée et volontaire ; elle est structurée par des règles institutionnelles et hiérarchiques propres à l'administration publique.

La bataille de l'aide sociale oppose une coalition d'acteurs issus du mouvement populaire et communautaire à des décideurs politiques qui invoquent des sondages d'opinions pour légitimer leurs propositions de réforme. Chaque camp peut compter sur des sympathisants tant au sein de l'administration publique qu'à l'intérieur des milieux académiques. Les acteurs gouvernementaux associés à la coalition ANTI-DÉPENDANCE, qui ne sont pas tous nécessairement sur la même longueur d'ondes, tablent sur leurs ressources institutionnelles et administratives alors que les leaders des groupes populaires, qui constituent des acteurs très actifs au sein de la coalition DROITS SOCIAUX, misent sur une mobilisation concertée.

Bref, il ne fait pas de doute que le réseau d'acteurs opposé aux parcours obligatoires constitue une coalition plaidante. En revanche, les acteurs qui préconisent un durcissement des politiques d'aide sociale ne forment pas un réseau de coordination très étendu. Ce regroupement d'acteurs constitue plutôt une « quasi-coalition plaidante ». Même si notre première hypothèse n'est que partiellement vérifiée, nous avons choisi d'utiliser le concept de

coalition plaidante dans cette thèse pour nommer les deux camps qui s'affrontent au sein du sous-système de l'aide sociale afin de respecter l'esprit de l'ACF.

## Les réalités multiples

Les débats qui jalonnent le processus d'élaboration des politiques d'aide sociale révèlent l'existence de différentes lectures de la réalité. Les acteurs ont développé au fil du temps un cadre cognitif et normatif qui leur permet de sélectionner, d'organiser et d'interpréter les informations disponibles. On peut difficilement affirmer que les désaccords entre les acteurs qui portent des systèmes de croyances opposés s'expliquent par l'irrationalité des acteurs formant l'une ou l'autre des coalitions plaidantes. Ces divergences trouvent plutôt leur source dans l'existence de plusieurs rationalités.

Lors des débats entourant la réforme Harel, chacune de deux coalitions met de l'avant sa propre interprétation du contrat de réciprocité implicite qui lie les personnes assistées sociales et la collectivité et sa propre lecture du phénomène de la pauvreté et des inégalités sociales. Les acteurs qui composent la coalition DROITS SOCIAUX estiment que les personnes assistées sociales sont confrontées à d'importants obstacles sociaux et économiques dont ils ne sont pas entièrement responsables (marginalisation, conditions de vie précaires, inefficacité des programmes d'insertion, etc.). Ils s'emploient à citer des exemples de cas vécus, des statistiques et des études scientifiques qui leur permettent de documenter ces barrières à l'intégration et de mettre en évidence la dimension collective du problème. Ces acteurs sont hostiles à l'adoption d'une logique d'intervention plus coercitive, qu'ils jugent à la fois injuste et inefficace. Sans nier les difficultés rencontrées par les prestataires, les membres de la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE soutiennent que ces personnes ne pourront améliorer leur sort si elles persistent à refuser de tenter leur chance sur le marché du travail ou de participer aux programmes d'insertion qu'on leur offre. Les membres de cette coalition font appel à des faits ou à des études démontrant que le niveau des prestations d'aide sociale peut avoir un impact sur le comportement des bénéficiaires, ce qui les amène à conclure que les programmes d'aide financière doivent être conçus de façon à leur signifier clairement qu'ils ont l'obligation de s'impliquer dans une démarche pour regagner leur autonomie.

La recherche scientifique ne permet pas d'aplanir ces divergences fondamentales. Chaque coalition peut invoquer une multitude de travaux scientifiques pour faire valoir son point de vue. Très souvent, les études mises de l'avant par les deux camps éclairent des facettes

différentes de la réalité. Lorsque les acteurs débattent des conclusions des mêmes études, ils n'en font pas nécessairement les mêmes interprétations. Ainsi, les enquêtes longitudinales indiquant qu'une forte proportion de jeunes qui s'inscrivent à l'aide sociale risquent d'y être encore une décennie plus tard ou démontrant que l'allongement du temps de présence à l'aide sociale diminue les probabilités de sortie occupent une place importante dans les débats sans pour autant favoriser l'émergence de consensus. Les statistiques contenues dans ces études, dont la validité est parfois contestée, mettent en lumière un phénomène (ou une dimension d'un phénomène), mais ne portent pas en elles-mêmes une solution. Pour les uns, les enquêtes sur la dynamique de participation à l'aide sociale prouvent la nécessité de miser sur des moyens musclés pour lutter contre la dépendance. Les mécanismes coercitifs qui indiquent aux prestataires qu'ils ont la responsabilité de faire un effort pour s'en sortir et qui leur rappellent qu'ils doivent assumer les conséquences de leurs choix constituent une avenue à explorer. Pour les autres, ces mêmes études montrent que l'État doit accorder un soutien additionnel aux personnes qui ont connu un parcours difficile, sans quoi il devra assumer les coûts de son inaction dans l'avenir. Les acteurs opposés aux mesures qui visent à exercer plus de pression sur les prestataires pour les inciter à quitter l'aide sociale sans délai font valoir en outre que la diminution du nombre de dossiers actifs n'est pas une fin en soi, dans la mesure où cette stratégie ne permet pas aux personnes en difficulté de quitter durablement la pauvreté, les condamnant plutôt à vivre une alternance d'emplois précaires et mal rémunérés et de fréquents séjours à l'aide sociale. Des mesures d'accompagnement et de formation de qualité visant des objectifs à plus long terme représentent à leurs yeux une nécessité.

Lorsqu'on tente de prendre un peu de distance par rapport à ces débats, on se rend compte que les « faits » ne parlent pas d'eux-mêmes. Ce sont les acteurs qui les construisent et qui leur donnent un sens, guidés dans cette tâche par leurs croyances. Ce constat ne signifie cependant pas que la production et la diffusion d'information technique n'a aucun impact sur l'évolution des politiques d'aide sociale. En dépit de leurs biais cognitifs, les acteurs du sous-système ne restent pas totalement figés dans leurs positions. L'accumulation de faits et d'informations peut les inciter à réviser certains aspects de leur système de croyances. Une forme d'apprentissage est donc possible.

## Le rôle de l'apprentissage dans la dynamique de changement

Pour étudier la troisième hypothèse, il était nécessaire d'adopter un horizon temporel plus large. En plus d'étudier le processus de changement ayant conduit à la réforme Harel,

nous avons donc également analysé les autres grandes réformes adoptées durant des deux dernières décennies. Au cours des 20 dernières années, l'alignement des acteurs du sous-système de l'aide sociale demeure relativement stable. Aucun acteur n'est passé d'une coalition plaidante à une autre. Cette stabilité pourrait s'expliquer notamment par le fait que les acteurs sont très réticents à mettre en question le noyau de leur système de croyances. Puisque aucune coalition ne s'est rendue totalement aux arguments de l'autre, le sous-système de l'aide sociale est le théâtre d'un débat perpétuel. Chaque coalition doit s'efforcer d'actualiser son discours afin de présenter une argumentation crédible. En d'autres termes, si les coalitions ne modifient pas radicalement leur vision des enjeux, elles ne peuvent pas se permettre non plus d'ignorer les critiques du camp adverse et l'évolution de la société. Elles doivent être à l'affût des nouvelles idées et des nouvelles informations qui circulent. Les termes du débat évoluent donc sensiblement au fil des années. L'apparition de nouvelles expressions telles que « piège de la pauvreté », « mesures actives » ou « parcours d'insertion » témoigne de cette évolution. Les acteurs du sous-système prennent acte des transformations socio-économiques des dernières années et notent l'existence de certaines lacunes dans les politiques existantes. Même s'ils ne font pas tous la même lecture des enjeux, ils en viennent au cours de cette démarche collective d'apprentissage et de résolution de problèmes à trouver des terrains d'entente. La personnalisation des mesures d'accompagnement, l'harmonisation des prestations d'aide sociale et de la fiscalité, le développement des services de garde et la mise à contribution des organismes communautaires œuvrant dans l'insertion constituent des orientations qui rallient un large éventail d'acteurs de différentes tendances.

Sans pour autant éliminer les divergences de vues fondamentales entre les coalitions plaidantes, la recherche scientifique, la documentation produite par les professionnels de recherche de l'administration publique et les études d'organisations internationales telles que l'OCDE ont un impact réel sur ce processus d'apprentissage collectif. Par exemple, les études démontrant les retombées bénéfiques des programmes de stimulation précoce pour les enfants de milieux défavorisés semblent avoir convaincu plusieurs acteurs de l'intérêt de développer les services à la petite enfance pour en faire un instrument de prévention de la pauvreté. L'accumulation d'informations sur les effets néfastes des dispositifs d'assistance qui empêchent les assistés sociaux de réellement tirer profit de leur participation au marché du travail (taux de récupération trop élevé sur les revenus de travail et perte de certains bénéfices réservés aux prestataires) et sur les mécanismes qui permettent de briser ces « pièges » est également à l'origine de changements dans les interventions publiques. L'intégration à la fiscalité de

différentes mesures d'aide financière et de supplémentation du revenu est ainsi devenue une « tendance lourde » dans le secteur de l'aide sociale depuis quelques années.

Selon l'ACF, ce sont d'abord les aspects secondaires du système de croyances (troisième strate de croyances) des acteurs qui sont susceptibles d'être modifiés grâce à l'apprentissage. S'il est vrai que beaucoup de changements apportés aux politiques d'aide sociale concernent des questions techniques (meilleure organisation des services, harmonisation des programmes de formation, offre de mesures mieux adaptées au besoin des personnes, etc.), d'autres changements provoqués par l'apprentissage des acteurs du sous-système se situent au niveau des principes d'intervention (deuxième strate de croyances). La prévention de la pauvreté par le développement des services à la petite enfance ou la mise à contribution des entreprises d'économie sociale pour favoriser la réinsertion des sans-emploi figurent parmi les principes d'intervention qui ont émergé et qui rallient les deux coalitions. Toutefois, les membres des deux coalitions n'ont pas remis en cause les principaux fondements de la théorie d'intervention qu'ils défendent. Dès qu'il est question des mécanismes qui rendent effectifs les droits et obligations des prestataires, les oppositions se cristallisent.

Lorsque subsistent des désaccords insurmontables entre les coalitions plaidantes, les stratégies d'intervention retenues sont celles qui sont défendues par la coalition qui détient les meilleures ressources politiques. Outre différents facteurs structurels (caractéristiques du régime de protection sociale, valeurs sociales, nature des institutions politiques), l'équilibre des pouvoirs entre les coalitions est étroitement lié au climat politique, social et économique dans lequel elles s'affrontent. Ainsi, la hausse du nombre de prestataires aptes au travail et des coûts du régime d'aide sociale permet à la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE de marquer des points au milieu des années 1980 et d'imposer sa logique d'intervention. Vivement dénoncée par la coalition DROITS SOCIAUX, la réforme Paradis-Bourbeau de 1988 marque un changement majeur dans la mesure où les fondements de l'action publique sont alors altérés, le droit à un revenu décent étant désormais subordonné à la lutte à la dépendance. Au cours de la décennie suivante, l'équilibre des pouvoirs entre les coalitions demeure sensiblement le même, de sorte que la réforme Harel est marquée au coin de la continuité. À la fin des années 1990, la coalition DROITS SOCIAUX lance une offensive. Grâce à sa mobilisation et à un contexte qui lui est plus favorable, elle parvient à faire adopter en 2002 une loi-cadre visant à lutter contre la pauvreté. Cette législation est fondée sur une philosophie qui la distingue à plusieurs égards des lois adoptées auparavant. La pauvreté est présentée dans la *Loi visant à lutter contre la*

*pauvreté et l'exclusion sociale* comme un obstacle à la réalisation des droits. Cependant, cette législation renferme d'abord des principes généraux, dont la plupart peuvent être acceptés par les deux coalitions plaidantes. De plus, l'idée de miser sur une stratégie globale et structurée pour lutter contre la pauvreté et d'inscrire celle-ci dans une loi est reprise par certains membres de la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE, dont le personnel du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. C'est donc davantage l'analyse des mesures concrètes, dont les changements apportés aux règles du régime de sécurité du revenu, qui révèle les gains ou les pertes des coalitions. Dans les faits, la réforme Béchard-Courchesne de 2005, votée dans la foulée de la loi contre la pauvreté, ne répond pas aux attentes de la coalition DROITS SOCIAUX. Les militants des droits sociaux arrachent tout de même certains gains, dont la mise en place d'un « barème plancher » qui met la prestation de base à l'abri de toute sanction financière découlant du refus de participer à un parcours d'intégration en emploi.

Parallèlement aux changements qui ont fait consensus et qui ont été mis en place sans déchirement, le régime actuel d'aide sociale porte donc la trace d'un ensemble de décisions annoncées à différentes époques sous la pression d'une coalition ou de l'autre. Depuis la fin des années 1980, il n'a pas été modifié en profondeur, les objectifs poursuivis étant largement inspirés par la logique d'intervention de la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE. Des aménagements plus ou moins importants ont néanmoins consentis à la coalition DROITS SOCIAUX.

## Suggestions pour enrichir l'ACF et pistes de recherche à explorer

Pour expliquer la dynamique de changement dans les politiques d'aide sociale, nous avons notamment misé sur les outils théoriques élaborés par Sabatier et Jenkins-Smith, auteurs de l'Advocacy Coalition Framework (ACF). Cette thèse permet d'évaluer l'applicabilité de l'ACF au secteur des politiques québécoises d'aide sociale et pourrait donc contribuer à l'enrichir. Nous allons donc présenter quelques propositions susceptibles d'améliorer ce modèle et suggérer certaines pistes de recherche.

La définition du concept de coalition plaidante pourrait être modifiée parce que le deuxième critère utilisé pour délimiter ces coalitions, celui de degré non négligeable de coordination, pose problème à notre avis. Dans le cas que nous avons étudié, nous avons observé que les membres des réseaux d'acteurs qui défendent les mêmes croyances n'agissent



pas nécessairement de manière très concertée. En nous inspirant des réflexions de Nahrath (1999) et de Fischer (2003), nous suggérons de définir les coalitions plaidantes sans mettre la notion de coordination à l'avant-plan. Comme le notent ces auteurs, des acteurs participant aux débats sur les politiques publiques peuvent partager les mêmes référents, participer à la construction d'un même discours, véhiculer les mêmes valeurs et défendre les mêmes propositions, bref appartenir à une même communauté de pensée, sans pour autant coordonner leurs efforts. Cette définition s'accorderait mieux avec l'esprit d'un cadre d'analyse centré sur les idées et les croyances.

Pour autant, nous ne suggérons pas que le l'ACF se désintéresse des mécanismes de coordination existant entre les acteurs. Plutôt que d'être intégrés dans la définition du concept de coalition plaidante, ces mécanismes pourraient être envisagés sous l'angle de l'étude des stratégies déployées par les acteurs pour faire valoir leur point de vue. Une coordination soutenue peut contribuer à expliquer comment une coalition a pu enregistrer certains gains (ou limiter ses pertes) et constituer dès lors une donnée « non-négligeable » qui mérite d'être examinée. Il est évident par exemple que la concertation et la mobilisation des acteurs membres du Collectif pour un Québec sans pauvreté a permis à la coalition DROITS SOCIAUX d'avoir une plus grande influence sur le contenu des politiques d'aide sociale adoptées au Québec.

Afin d'expliquer l'existence et la nature des formes de coordination observables à l'intérieur d'un sous-système, il faut prêter attention à la structure du sous-système en question. Il semble exister différents types de sous-système. La structure d'un sous-système pourrait entre autres être influencée par les caractéristiques des institutions politiques propres à chaque pays et par les spécificités du secteur d'intervention gouvernementale à l'étude, en particulier l'image et le pouvoir des groupes d'acteurs impliqués dans le processus d'élaboration des politiques. En nous inspirant de travaux portant sur les réseaux de politiques publiques (Falkner, 2000 ; Schimdt, 2005), nous croyons possible par exemple d'établir une distinction entre trois types de sous-systèmes : le sous-système pluraliste, le sous-système corporatiste et le sous-système étatiste. Dans un sous-système de type pluraliste, on trouve une diversité de groupes d'intérêt qui se font compétition et qui développent des alliances plus ou moins informelles avec des acteurs politiques et administratifs. Les études menées par Sabatier et Jenkins-Smith dans le secteur de l'environnement aux États-Unis semblent décrire de tels sous-systèmes. Elles permettent d'observer la lutte à laquelle se livrent des groupes écologistes, alliés à des ministères ou à des agences gouvernementales à vocation environnementale, et

des associations représentant le monde des affaires, alliées quant à elles à des organisations publiques à caractère économique. Dans un sous-système de type corporatiste, des acteurs représentant des fédérations de groupes d'intérêt sont invités formellement par l'État à participer au processus décisionnel. Au Québec, le sous-système de la main-d'œuvre (qui chevauche en partie celui de l'aide sociale) pourrait être qualifié de corporatiste puisque des représentants des milieux patronal, syndical et communautaire sont associés à la gestion d'Emploi-Québec, l'agence gouvernementale qui administre les services publics d'emploi, en tant que membres de la Commission des partenaires du marché du travail. Enfin, dans un sous-système de type étatiste, on est en présence de groupes d'intérêt en lutte non pas contre d'autres groupes d'intérêt, mais contre des acteurs gouvernementaux disposant d'importants atouts de pouvoir. L'État ne se contente pas d'arbitrer le conflit entre différents camps, comme c'est le cas dans un sous-système pluraliste. Il est plutôt partie prenante d'un conflit l'opposant à des groupes d'intérêt qui font bloc contre lui. Le sous-système québécois de l'aide sociale présente les caractéristiques d'un sous-système étatiste. Les groupes populaires ne participent pas officiellement au processus décisionnel. De plus, leurs attaques se dirigent surtout vers les décideurs politiques puisque les autres acteurs (comme les associations patronales) qui expriment des positions contraires aux leurs, ne font pas activement campagne.

Bref, on peut présumer que chaque sous-système est le théâtre d'une confrontation entre différentes tendances d'acteurs (ou communautés de pensée). Le concept de coalition plaidante est pertinent pour situer les forces en présence et montrer que des acteurs provenant d'horizons très variés peuvent défendre un même système de croyances et participer à la construction d'une même vision des enjeux. Toutefois, lorsqu'on tente de comprendre les stratégies et les efforts de coordination des acteurs composant les coalitions plaidantes, il s'avère utile selon nous de prêter attention à la structure de leur sous-système. Explorer cet aspect permettrait éventuellement de formuler de nouvelles hypothèses sur les stratégies des membres des coalitions. Par exemple, à partir du cas étudié dans cette thèse, nous proposons l'hypothèse suivante : dans un sous-système étatiste, les membres d'une coalition plaidante luttant contre une autre coalition plaidante plus solidement ancrée dans l'appareil gouvernemental tendent à développer davantage de mécanismes de coordination et de mobilisation que leurs opposants pour compenser la faiblesse de leurs ressources politiques.

Bien sûr, plusieurs autres études de cas réalisées à partir d'autres méthodes seraient nécessaires pour identifier les différents types de sous-système existants et expliquer de façon

convaincante de quelle manière les caractéristiques de chaque type de sous-système influencent les stratégies des membres des coalitions plaidantes. Nous avons misé sur une approche qualitative pour identifier les pôles de coordination qui nous apparaissaient « non négligeables », mais il est évident que l'utilisation d'une approche quantitative effectuée sur la base de questionnaires envoyés à un nombre beaucoup plus vaste d'acteurs présenterait un grand intérêt parce qu'elle permettrait d'étudier les relations entre les acteurs de façon plus systématique (voir par exemple à ce sujet Weible et Sabatier, 2005).

Par ailleurs, cette thèse offrant une vision très globale du processus de production des politiques d'aide sociale, il est évident que plusieurs dimensions de ce processus d'évolution n'ont pas été étudiées en profondeur. Nous soulevons deux thèmes de recherche qu'il serait important d'approfondir pour renforcer la crédibilité de l'ACF, soit la notion de système de croyances et la notion d'apprentissage. En ce qui concerne le premier thème, nous avons été amené à plusieurs reprises au cours de notre recherche à nous questionner sur l'origine des systèmes de croyances portés par les coalitions plaidantes. Il s'agit d'une question cruciale, car une analyse des facteurs qui influencent la construction des préférences des acteurs pourrait éventuellement contribuer à prouver la pertinence du « modèle de l'être humain » à la base de l'approche cognitive (Nahrath, 1999 : 53-54). Une piste à explorer pourrait être d'étudier la trajectoire individuelle des acteurs afin de voir comment les univers dans lesquels ils ont évolué, les expériences qu'ils ont vécues et les positions qu'ils occupent dans la structure sociale façonnent leur perception de la réalité et participent à la définition de leurs intérêts. Des travaux réalisés à partir de récits de vie pourraient par exemple être envisagés. Par ailleurs, certains aspects la grille d'analyse proposée par les auteurs de l'ACF pour étudier la structure des systèmes de croyances des acteurs gagneraient sans doute à être précisés. Dans la section 5.1, nous avons indiqué que l'ensemble des acteurs composant le sous-système québécois de l'aide sociale est favorable au principe de redistribution de la richesse. Si tous les acteurs croient en la justice distributive, ils mettent de l'avant des critères de justice différents. C'est pourquoi une mesure telle que le parcours obligatoire apparaît juste aux yeux d'une coalition, mais injuste pour l'autre coalition. Lorsque les acteurs adhèrent en apparence aux mêmes grandes valeurs (l'égalité, la démocratie, l'autonomie de l'individu, etc.) tout en opposant des conceptions différentes de ces valeurs, sommes-nous en présence de noyaux durs en confrontation ? Des individus vivant dans la même époque et dans la même société sont susceptibles de partager certaines valeurs fondamentales tout en ayant des divergences. À partir de quel moment un conflit de valeurs devient-il assez important pour qu'on puisse

considérer que les désaccords se situent au niveau du noyau dur ? Un travail de réflexion sur la notion de *deep core* nous semble nécessaire pour répondre à ces questions.

Quant au thème de l'apprentissage, il serait certainement intéressant de prêter davantage attention à sa dimension individuelle. À travers l'analyse des débats qui se sont déroulés à l'intérieur du sous-système de l'aide sociale, cette thèse s'est d'abord centrée sur sa dimension collective. Dans le cadre de la présente recherche, l'évolution des croyances personnelles des acteurs ne représentait qu'un des aspects abordés lors des entrevues. Or, pour obtenir des informations plus riches et plus détaillées sur les facteurs incitant les acteurs à modifier leurs croyances (participation à des groupes de travail ou à des forums, découverte de travaux scientifiques, changements sociaux, économiques ou politiques, événements « focalisateurs », expériences sur le terrain, critiques du camp adverse, etc.), il serait nécessaire de mener des travaux mettant l'accent essentiellement sur cet aspect du processus. Le terme « apprentissage » prendrait alors une signification moins métaphorique. Notre expérience nous suggère qu'il serait pertinent de rencontrer les mêmes acteurs à au moins deux reprises. La première rencontre permettrait d'avoir un portrait de l'évolution de leurs croyances sur une certaine période de temps. Les données collectées seraient ensuite analysées afin d'identifier des manifestations d'apprentissage. Lors d'une deuxième rencontre, on pourrait interroger les acteurs sur les raisons qui les ont amenés à changer leur point de vue sur des enjeux très précis.

Enfin, même si l'ACF prend en compte un certain nombre de « chocs exogènes », tels que de grands changements socio-économiques, qui sont susceptibles d'influencer la dynamique d'évolution des politiques, ce modèle offre peu d'outils pour analyser l'impact de facteurs beaucoup plus circonstanciels (immimence d'élections, crises politiques aux conséquences inattendues, etc.) et des stratégies des acteurs. Pour étudier cette dimension du processus, il y aurait peut-être lieu pour les auteurs de l'ACF de s'inspirer des travaux de Kingdon (1995) et notamment du concept de « fenêtre d'opportunité », que nous avons tenté d'exploiter dans cette thèse. Ainsi, parmi les « événements externes » présentés au chapitre 2 (voir le schéma 1), nous avons préféré inclure les « changements dans la composition du gouvernement ou dans les priorités des décideurs politiques » plutôt que les « changements dans la coalition gouvernante du système politique », comme le suggère l'ACF. Il s'agissait de mettre en évidence le fait que si des changements peuvent effectivement survenir parce qu'un nouveau gouvernement a été élu, il est aussi possible que les politiques évoluent de façon

importante simplement parce que le « climat politique » est propice, et ce, même si l'équipe de décideurs politiques demeure inchangée. Le cas du plan de lutte à la pauvreté, dont le contenu a été modifié de façon substantielle par le gouvernement libéral en 2003-2004 visiblement pour répondre aux impératifs politiques du moment, constitue un exemple de ce phénomène.

## Des leçons à tirer de cette étude ?

La principale conclusion de cette thèse est qu'il existe, en dépit des biais cognitifs des acteurs, un réel espace pour le dialogue et l'apprentissage dans le processus d'élaboration des politiques d'aide sociale. Si les acteurs appartenant à des coalitions plaidantes opposées sont peu enclins à modifier leur noyau dur de croyances, ils peuvent s'entendre sur des mesures concrètes et même sur certains principes d'intervention. On peut trouver dans ce constat des arguments en faveur des institutions et des pratiques qui encouragent la délibération publique. L'approche cognitive semble nous renseigner sur les promesses, mais aussi sur les limites, de la « démocratie délibérative ». Très en vogue depuis quelques années, cette expression fait référence à une conception de la démocratie qui rejette le monopole de l'expertise détenu par les scientifiques et les technocrates et qui fait l'éloge de la rationalité communicative (voir notamment Dryzek, 1990 ; 2000).

La fragmentation de la communauté des spécialistes a révélé l'incertitude inhérente à tout le processus de conception des politiques. Les experts qui participent aux débats sur les politiques d'aide sociale défendent eux aussi des valeurs et ne peuvent prétendre qu'ils appuient leurs analyses sur des vérités universellement admises. En définitive, il est difficile d'établir une différence fondamentale entre les systèmes de croyances des acteurs et les théories des scientifiques. Dans les deux cas, il s'agit de cadres cognitifs et normatifs qui aident les êtres humains à décoder la réalité et qui les guident dans l'action. Des experts peuvent être associés aux coalitions plaidantes qui s'affrontent dans les débats publics et ils tiennent en substance le même discours que les autres acteurs qui forment chacune de ces coalitions. Si les experts alimentent la discussion grâce à des travaux et à des réflexions qui se veulent plus méthodiques et plus cumulatifs, ils ne sont pas en mesure de trancher tous les débats. Cette reconnaissance à la fois de l'importance de la recherche et des limites de l'expertise constitue un élément clé de la rationalité communicative.

L'importance de réunir dans les espaces publics de délibération une variété de points de vue est sans doute également l'une des leçons à tirer de la réflexion théorique et de la

recherche empirique exposées dans cette thèse. La confrontation des systèmes de croyances offre en effet la possibilité de faire ressortir différentes facettes d'un même enjeu. La théorie des coalitions plaidantes suggère en outre que cette confrontation est source d'apprentissage. Contraints d'écouter l'argumentation de leurs adversaires et de répondre à leurs critiques, les acteurs n'ont d'autre choix que d'être constamment en quête d'informations, de faits ou d'études qui leur permettent d'étoffer leur point de vue. Ils peuvent ainsi être amenés à revoir certaines de leurs positions et à proposer de nouvelles idées. Si des terrains d'entente sont possibles, il apparaît cependant utopique d'espérer des consensus absolus. Il existe des divergences fondamentales qui peuvent difficilement être aplanies. Sans doute est-il préférable qu'il en soit ainsi. L'absence de toute controverse pourrait avoir pour effet de limiter à la fois le débat et l'apprentissage.

L'analyse de la dynamique de formulation des politiques dans le secteur de l'aide sociale au Québec révèle que les lieux formels de délibération publique sont encore relativement rares. La délibération suppose des interactions et des échanges d'information répétées entre une variété d'acteurs. Or, les consultations effectuées par exemple en commission parlementaire ne s'avèrent pas particulièrement interactives. Organisés de façon très ponctuelle une fois que les orientations ministérielles sont arrêtées, ces exercices de consultations se déroulent sensiblement tous sur le même mode. Plusieurs intervenants saisissent l'occasion qui leur est offerte pour dénoncer avec véhémence les propositions gouvernementales et manifester leur indignation. Les travaux de la commission constituent pour eux une chance de marquer un grand coup et d'envoyer un message sans équivoque. Il n'est pas rare que des acteurs réclament purement et simplement le retrait du projet de loi qui fait l'objet de discussions. À partir de bilans des interventions en commission parlementaires, les groupes populaires affirment que le gouvernement adopte une attitude antidémocratique lorsqu'il prend des décisions qui vont à l'encontre des positions défendues par la vaste majorité des personnes entendues lors de ces consultations (pour un exemple récent, voir CQP, 2004). Face à ce torrent de critiques, le ministre responsable du dossier attend que l'orage passe. Pour justifier son refus de céder aux pressions exercées par les militants du mouvement populaire, il laisse parfois entendre de façon plus ou moins explicite que les positions entendues en commission parlementaire ne représentent pas nécessairement celles de l'ensemble de la population. Peut-on parler d'un dialogue très soutenu ? En dehors des rencontres que le Collectif pour un Québec sans pauvreté a obtenu dans le passé auprès de députés et de fonctionnaires, il n'existe pas à proprement parler de forum où les acteurs de la société civile peuvent débattre

avec des experts de différentes tendances ou échanger des informations avec les fonctionnaires qui conseillent les décideurs politiques. Des forums professionnels (tel que le comité Bouchard-Fortin) ont été mis sur pied dans le passé de façon *ad hoc* et ont permis à notre avis des apprentissages collectifs. Ces mécanismes ont cependant surtout favorisé les échanges entre experts et ne sont pas devenus permanents. Il est à souhaiter que le Centre d'étude et le Comité consultatif sur la lutte à la pauvreté, dont la mise en place a été dévoilée officiellement en mars 2006, favoriseront la délibération publique et qu'on donnera à ces institutions les moyens de remplir ce rôle.

Le gouvernement a invoqué dans le passé des sondages pour légitimer ses politiques, mais le « simple citoyen » n'a jamais été invité à participer activement à la délibération publique. Les sondages montrent que les citoyens sont préoccupés par la pauvreté et souhaitent que l'État en fasse davantage pour venir en aide aux personnes pauvres, mais ils suggèrent également qu'ils ne sont pas prêts à endosser intégralement les stratégies de lutte à la pauvreté proposées par les groupes populaires. Cependant, les citoyens sont interrogés sur des mesures présentées à la pièce sans être vraiment informés des enjeux débattus. Ainsi, près des trois quarts des répondants appelés à se prononcer sur la réforme Harel ont admis qu'ils en ignoraient le contenu. Ils devaient livrer leurs impressions après quelques secondes de réflexion (voir chapitre 4). Or, comme l'indiquent Forest *et al.* (2004 : 79), tant qu'ils ne sont pas amenés à discuter d'options concrètes dont ils doivent évaluer les avantages et les inconvénients et tant qu'ils ne sont pas placés dans un contexte où ils doivent prendre de véritables décisions, les citoyens se contentent parfois de défendre des valeurs et des idées qui peuvent apparaître contradictoires.

En raison de cette difficulté de lire le pouls de l'opinion publique à partir de sondages et d'une volonté de favoriser une participation citoyenne active, de nouveaux mécanismes permettant d'associer le citoyen à la délibération publique ont été expérimentés. On peut songer par exemple aux forums citoyens, aux « panels » ou aux tables rondes (Phillips et Orsini, 2002). En vertu de ces nouvelles formules de participation, des citoyens sont invités, au cours de rencontres échelonnées sur quelques semaines, à prendre part à des ateliers, à discuter avec des spécialistes et avec des militants membres de groupes de pression. Au terme de débats leur permettant d'avoir accès à une variété d'informations et de points de vue, ils doivent formuler des recommandations. Parfois, on fait appel à des modérateurs pour faciliter les discussions et développer un climat de respect mutuel. Selon Smith et Wales (2000), l'objectif

ne doit pas être de forger des consensus à tout prix, une trop forte pression en faveur de l'unanimité pouvant empêcher des discours plus critiques ou plus marginaux de s'exprimer. Même si tous les désaccords ne disparaissent pas, il semble démontré que la délibération a un impact sur les préférences des participants (voir aussi Forest *et al.*, 2004).

Puisque la pauvreté demeure un enjeu social important et puisque le débat sur les politiques de lutte à la pauvreté est pour une large part un débat moral qui ne peut être laissé uniquement aux experts, ces formules qui offrent la possibilité au citoyen (et au contribuable) d'avoir voix au chapitre méritent d'être explorées dans le domaine de l'aide sociale. Les questions qui pourraient être soumises à la discussion ne manquent pas. Le Collectif pour un Québec sans pauvreté appelle par exemple à l'ouverture d'un débat public sur la création d'un « régime de garantie du revenu » intégré à la fiscalité (CQP, 2004 : 57-59). Un enjeu d'une telle importance justifierait certainement une vaste démarche de délibération qui pourrait inclure un forum citoyen.

## Que réserve l'avenir ?

Nous avons proposé dans cette thèse une interprétation de l'évolution des politiques québécoises d'aide sociale au cours des dernières années. Peut-on sur cette base anticiper ce que nous réserve l'avenir ?

À court terme, il est d'abord assez facile de prédire que le gouvernement va continuer d'explorer les stratégies qui rallient l'ensemble des acteurs participant aux débats sur les politiques d'aide sociale, c'est-à-dire tant les membres de la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE que de la coalition DROITS SOCIAUX.

Ainsi, d'autres développements sont à prévoir en matière de supplémentation des revenus de travail. Si l'introduction des Primes au travail en 2005 marque un pas important vers la fiscalisation de l'aide sociale, cette mesure bénéficie principalement aux familles et n'améliore pas de façon notable la situation des couples sans enfant et des personnes seules. Tant les fonctionnaires du MESS que les groupes populaires le déplorent. Puisque les ménages sans enfant constituent une proportion importante des ménages inscrits à l'aide sociale, il est probable que l'on tente au cours des prochaines années de corriger ce problème pour favoriser l'intégration au marché du travail de cette clientèle.



Plusieurs annonces que fera le gouvernement dans les années à venir viseront sans doute à améliorer les mesures d'insertion offertes, notamment dans l'optique d'assurer une plus grande continuité des services et de favoriser un accompagnement à plus long terme de certaines catégories de personnes. Deux facteurs favoriseront cette évolution. D'une part, le succès du programme Solidarité jeunesse semble avoir convaincu le ministère des mérites d'un accompagnement plus soutenu. D'autre part, on réalise qu'à la faveur de la reprise économique observée depuis la fin des années 1990, les prestataires qui présentaient le meilleur potentiel d'insertion au marché du travail ont quitté la sécurité du revenu, de sorte qu'on retrouve à l'aide sociale une plus grande concentration de prestataires qui doivent surmonter d'importants obstacles pour s'intégrer en emploi. Or, ces personnes qui sont davantage éloignées du marché du travail ont besoin d'un soutien à plus long terme. Le Québec négocie en ce moment avec le gouvernement fédéral pour obtenir plus de latitude dans la gestion des fonds du Compte d'assurance-emploi destinés aux mesures actives de main-d'œuvre et pouvoir ainsi investir plus d'argent dans les programmes d'aide aux chômeurs de longue durée.

Enfin, les politiques qui seront dévoilées dans un avenir rapproché continueront vraisemblablement de miser sur le développement local. Le gouvernement a déjà rendue publique l'« approche territoriale » qu'il compte mettre en œuvre pour amener les communautés locales à s'impliquer dans la lutte à la pauvreté et à développer des projets innovateurs adaptés à leur réalité. Il lui reste maintenant à trouver les fonds nécessaires pour donner vie à cette ambitieuse stratégie.

En ce qui concerne les changements qui seront apportés au régime de sécurité du revenu, les prédictions sont plus délicates dans la mesure où les consensus entre les deux coalitions plaidantes sont rares. Le contenu des politiques à venir dépendra de l'équilibre des pouvoirs entre la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE et la coalition DROITS SOCIAUX. Grâce à la mobilisation du Collectif pour un Québec sans pauvreté, la coalition DROITS SOCIAUX occupe une meilleure position à l'intérieur du sous-système. Elle a obtenu la création d'institutions qui lui donneront une voix. Il est probable que les membres de la coalition DROITS SOCIAUX se serviront du Comité consultatif sur la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale comme d'une tribune pour réclamer une meilleure couverture des besoins essentiels. L'expérience suggère également que le fait que des porte-parole des groupes populaires soient associés à des structures formelles qui participent, même de façon indirecte, au processus

décisionnel peut présenter d'importants avantages pour ces acteurs. Être membres d'un comité consultatif leur permettra éventuellement d'appivoiser le fonctionnement de l'appareil gouvernemental et confèrera peut-être à quelques-uns d'entre eux une certaine visibilité. L'exemple de Vivian Labrie, qui est devenue une véritable « entrepreneure de politiques publiques » à la suite de sa participation à un Comité d'experts, est assez éloquent. Soulignons par ailleurs que la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* impose d'importantes obligations au gouvernement. Les groupes populaires pourront continuer d'invoquer cette législation pour faire pression sur les élus, comme ils l'ont fait en 2004 pour réclamer le dépôt du plan d'action.

Toutefois, le Collectif a peut-être réalisé des avancées sur un terrain fragile. Rien ne prouve que l'opinion publique soit sympathique à toutes ses propositions de réforme du régime de sécurité du revenu. Les sondages indiquent par exemple que la majorité des citoyens ne perçoivent pas la hausse des prestations d'aide sociale comme une priorité dans la lutte à la pauvreté. De plus, d'après les entrevues que nous avons réalisées auprès de fonctionnaires, il nous est apparu clairement que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale n'adhère pas à la vision du Collectif. À la première occasion, le ministère reviendra fort probablement à la charge avec des mesures pour renforcer les obligations des prestataires et proposera de nouvelles pénalités pour sanctionner les prestataires qui ne s'impliquent pas activement dans une démarche d'intégration en emploi. Par le passé, les acteurs préoccupés par la lutte à la dépendance ont tiré profit de changements dans l'environnement externe tels que l'augmentation du contingent de l'aide sociale et l'imposition de compressions budgétaires par le gouvernement. Si de tels événements survenaient à nouveau, ils pourraient donner des munitions à la quasi-coalition ANTI-DÉPENDANCE.

L'histoire ne peut cependant pas être écrite à l'avance. Au delà des quelques paramètres que nous venons de présenter, les orientations des politiques futures dépendront bien sûr des stratégies des acteurs, de la conjoncture politique du moment et des idées qui auront la cote dans les milieux de recherche et dans les grandes organisations internationales.

## Bibliographie



## Bibliographie

### I - Articles de journaux et de magazines (en ordre chronologique)

1986

Presse canadienne. « Les visites de l'aide sociale : le public d'accord, dit CROP », *La Presse*, 9 août 1986, p. B1.

1988

FONTAINE, Mario. « Les jeunes péquistes remportent la bataille de l'aide sociale », *La Presse*, 27 novembre 1988, p. A4.

FONTAINE, Mario. « Aide sociale : Parizeau réagit mal à la victoire des jeunes », *La Presse*, 28 novembre 1988, p. B1.

1989

Sans auteur. « Les perceptions des Québécois à l'égard des régimes d'assurance-chômage et d'assistance sociale », *Avenir*, vol. 3, no 7, septembre 1989, p. 24-25.

1994

CHARTRAND, Luc. « Les taxes ou la vie ! », *L'Actualité*, vol. 19, no 4, 15 mars 1994, p. 21.

GENDRON, Louise. « Les vrais visages du B.S. », *L'Actualité*, vol. 19, no 7, 1<sup>er</sup> mai 1994, p. 24.

MARISSAL, Vincent. « L'an 1 du PQ : bonne note dans l'ensemble », *Le Soleil*, 12 septembre 1995, p. A11.

NORMAND, Gilles. « Assistés sociaux : Blackburn souhaite un assouplissement des mesures de contrôle », *La Presse*, 28 septembre 1994, p. B1.

THIBODEAU, Marc. « Blackburn crée la conférence permanente sur la sécurité du revenu », *Le Devoir*, 6 décembre 1994, p. A7.

## 1995

NOËL, André. « Campagne de sensibilisation pour combattre les préjugés à l'endroit des assistés sociaux », *La Presse*, 3 avril 1995, p. A5.

DUBUC, Alain. « La dame patronnesse du BS », *La Presse*, 6 avril 1995, p. B2.

PICHER, Claude. « La campagne de Mme Blackburn », *La Presse*, 8 avril 1995, p. F3.

LESSARD, Denis. « L'aide sociale va écoper », *La Presse*, 14 novembre 1995, p. A1.

CAOUILLE, Marie. « Politique à l'égard des assistés sociaux : la ligne dure », *Le Soleil*, 17 novembre 1995, p. A1.

BELLEMARE, Pierre. « Québec donne-t-il trop aux assistés sociaux ? », *La Presse*, 17 novembre 1995, p. A5.

LESSARD, Denis. « Aide sociale : les coupes divisent le Conseil des ministres », *La Presse*, 22 novembre 1995, p. B8.

YAKABUSKI, Konrad. « Compressions : l'aide sociale, patate chaude du PQ », *Le Devoir*, 23 novembre 1995, p. A4.

LESSARD, Denis. « Moins d'argent pour les assistés sociaux », *La Presse*, 25 novembre 1995, p. A1.

## 1996

GIROUX, Raymond. « L'école pour les jeunes du B.S. », *Le Soleil*, 15 janvier 1996, p. B6.

YAKABUSKI, Konrad. « Aide sociale : Blackburn souhaitait pouvoir terminer sa réforme », *Le Devoir*, 31 janvier 1996, p. A4.

YAKABUSKI, Konrad. « L'ex-ministre Bourbeau préconise un mélange des rapports Fortin et Bouchard », *Le Devoir*, samedi 16 mars 1996, p. A7.

VENNE, Michel. « Sortir les enfants du BS. Au delà des divergences Fortin-Bouchard ont de bonnes idées en commun », *Le Devoir*, 16 mars 1996, p. A10.

SAMSON, J. Jacques. « La culture du BS », *Le Soleil*, 16 mars 1996, p. A33.

MARISSAL, Vincent. « Entrevue avec les auteurs des rapports sur la réforme de l'aide sociale », *Le Soleil*, 23 mars 1996, p. A18.

- VASTEL, Michel. « Tout ce que je sais de lui », *L'Actualité*, vol. 21, no 8, 15 mai 1995, p. 58.
- LÉVESQUE, Benoît et Yves VAILLANCOURT. « Une économie plurielle (1) », *Le Devoir*, 16 mai 1996, p. A7.
- LÉVESQUE, Benoît et Yves VAILLANCOURT. « Une économie plurielle (2) », *Le Devoir*, 17 mai 1996, p. A9.
- PANET-RAYMOND, Jean, Nicole GALARNEAU, Éric SHRAGGE et Lucie BERNIER. « Marché de l'emploi : les politiques d'insertion frôlent la fumisterie », *Le Soleil*, 27 mai 1996, p. B7.
- LESSARD, Denis. « Louise Harel : la passionaria qui veut devenir grand-mère », *La Presse*, 12 octobre 1996, p. B5.
- YAKABUSKI, Konrad. « Le bras de fer de Louise Harel », *L'Actualité*, vol. 21, no 17, 1<sup>er</sup> novembre 1996, p. 52.
- Sans auteur. « 70% des gens ne veulent plus de coupes chez les démunis », *Le Soleil*, 1<sup>er</sup> novembre 1996, p. A8.
- PICHETTE, Jean. « Une fausse note dans la messe du consensus », *Le Devoir*, 2 novembre 1996, p. A8.
- ROY, Paul. « Je suis désolée de dire que ce n'est pas suffisant », *La Presse*, 2 novembre 1996, p. B5.
- MARISSAL, Vincent. « Le sommet économique : les femmes sortent... sans fracas », *Le Soleil*, 2 novembre 1996, p. A17.
- TREMBLAY, Miville. « Le Sommet aura un impact favorable sur l'économie, selon les Québécois », *La Presse*, 6 novembre 1996, p. B1.
- GIROUX, Raymond. « Un p'tit effort pour trouver une job », *Le Soleil*, 11 décembre 1996, p. B10.
- GRUDA, Agnès. « Réforme Harel : le grand ménage », *La Presse*, 11 décembre 1996, p. B2.
- SANSFAÇON, Jean-Robert. « La bonne voie. L'aide sociale est devenue un piège qui alimente l'exclusion », *Le Devoir*, 11 décembre 1996, p. A6.
- GABOURY, Paul. « Une réforme nécessaire. Devant les chiffres, le gouvernement devait agir », *Le Droit*, 12 décembre 1996, p. 18.
- BELLEMARE, Pierre. « Une réforme plus sévère aurait été bien reçue des Québécois », *La Presse*, 13 décembre 1996, p. A19.

1997

- CLOUTIER, Mario. « Aide sociale : les Québécois approuvent une réforme qu'ils ne connaissent pas », *Le Devoir*, 29 janvier 1997, p. A4.
- GAGNON, Katia. « Aide sociale : Mme Harel croit avoir l'appui de la population », *La Presse*, 29 janvier 1997, p. B4.
- MARISSAL, Vincent. « Sortir 100 000 ménages de l'aide sociale, pour aller où? », *Le Soleil*, 29 janvier 1997, p. B8.
- PANET-RAYMOND, Jean et Éric SHRAGGE. « Le «workfare» : solution miracle ou injustice? », *La Presse*, 29 janvier 1997, p. B3.
- VENNE, Michel. « Loulou m'écoute », *Le Devoir*, 29 janvier 1997, p. A1.
- VENNE, Michel. « Un froid entre Harel et les partenaires de la SQDM », *Le Devoir*, 30 janvier 1997, p. A4
- FORTIN, Pierre et Francine SÉGUIN. « Sécurité du revenu : le Livre vert marque un réel progrès », *La Presse*, 4 février 1997, p. B3.
- BOUCHARD, Camil, Vivian LABRIE et Alain NOËL. « Réforme de la sécurité du revenu : le gouvernement fait fausse route », *Le Devoir*, 12 février 1997, p. A9.
- SANSFAÇON, Jean-Robert. « Le long chemin. Mme Harel est une femme de convictions qui préfère les actes à la performance du bouffon », *Le Devoir*, 13 février 1997, p. A6.
- JÉRÔME-FORGET, Monique. « Une réforme de l'aide sociale à retravailler », *Les Affaires*, 15 février 1997, p. 6.
- SAMSON, J. Jacques. « Harel sert de mur des lamentations », *Le Soleil*, 17 février 1997, p. B6.
- BARIL, Robert. « Mesures d'insertion en emploi : pourquoi cibler les jeunes? », *La Presse*, 19 février 1997, p. B3.
- BOUCHARD, Camil, Vivian LABRIE et Alain NOËL. « L'équité entre les jeunes : quelle équité et quels jeunes ? », *La Presse*, 26 février 1997, p. B3.
- SAMSON, J. Jacques. « Le château de cartes vacille », *Le Soleil*, 4 avril 1997, p. B6.
- ASSELIN, Pierre. « Point majeur de désaccord au sujet de la future société Emploi-Québec », *Le Soleil*, 24 avril 1997, p. B5.
- LESSARD, Denis. « La paix revient à la SQDM », *La Presse*, 26 avril 1997, p. B8.
- GAGNON, Katia. « Finies les grandes réformes », *La Presse*, 11 octobre 1997, p. A1.
- BLAIS, François. « De nouveaux défis pour la solidarité : l'allocation universelle est au coeur de la social-démocratie de demain », *Le Devoir*, 16 octobre 1997, p. A9.



- SAMSON, J. Jacques. « Le BS est sur la glace. Plus de la moitié des jeunes assistés sociaux y sont encore 10 ans plus tard », *Le Soleil*, 7 novembre 1997, p. B6.
- SANSFAÇON, Jean-Robert. « Un report malheureux. Ce n'est qu'à long terme qu'une réforme de l'aide sociale peut générer des économies », *Le Devoir*, 8 novembre 1997, p. A10.
- DUBUC, Alain. « Condamnés à dix pour cent ? », *La Presse*, 27 novembre 1997, p. B2.
- LESSARD, Denis. « Aide sociale : des vagues en vue au conseil national du PQ », *La Presse*, 28 novembre 1997, p. B1.
- CORBEIL, Michel. « Baisse importante du nombre d'assistés sociaux », *Le Soleil*, 28 novembre 1997, p. A9.
- GAGNON, Katia. « Aide sociale : Harel obtient un début d'assouplissement à la réforme », *La Presse*, 30 novembre 1997, p. A4.
- GAGNON, Katia. « Réforme de l'aide sociale : l'aile progressiste du PQ battue en brèche », *La Presse*, 1<sup>er</sup> décembre 1997, p. A4.
- LESSARD, Denis. « Québec serre la vis aux jeunes bénéficiaires de l'aide sociale », *La Presse*, 19 décembre 1997, p. B1.
- CORBEIL, Michel. « Réforme de l'aide sociale : une perche aux plus vieux, le bâton aux jeunes », *Le Soleil*, 19 décembre 1997, p. A9.
- CHARRETTE, Donald. « Un parcours obligé », *Le Soleil*, 20 décembre 1997, p. A35.
- DUBUC, Alain. « Une question de principe », *La Presse*, 24 décembre 1997, p. B2.

## 1998

- GAGNÉ, Jean-Paul. « Encourager la réinsertion, mais où sont les emplois ? », *Les Affaires*, 3 janvier 1998, p. 6.
- GAGNÉ, Jean-Paul. « Emploi : pas d'amélioration sans changement de priorités », *Les Affaires*, 17 janvier 1998, p. 6.
- GAGNÉ, Jean-Paul. « L'utopie d'un revenu minimum garanti », *Les Affaires*, 30 mai 1998, p. 6.
- CAMPEAU, Georges et Jean-Yves DESGAGNÉS. « Un net recul ! La réforme de l'aide sociale : des mesures actives financées par l'appauvrissement des sans-emploi », *La Presse*, 24 avril 1998, p. B3.
- BLAIS, François « Le revenu de citoyenneté: une solution pour répondre aux besoins actuels », *Le Soleil*, 25 mai 1998, p. B7.
- CLOUTIER, Mario. « Harel assouplit sa réforme », *Le Devoir*, 18 juin 1998, p. A1.

CLOUTIER, Mario. « La bataille se poursuit contre la réforme Harel », *Le Devoir* 19 juin 1998, p. A5.

## 1999

MONTPETIT, Caroline. « Paiement de loyer : Boisclair interdit de saisir les chèques des assistés sociaux », *Le Devoir*, 4 septembre 1999, p. A5.

DUTRISAC, Robert. « Mesures d'insertion au marché du travail : Québec adopte une approche de sanctions sélectives », *Le Devoir*, 17 septembre 1999, p. A1.

BEAULIEU, Carole. « Radiographie d'un peuple contradictoire », *L'Actualité*, vol. 24, no 16, 15 octobre 1999, p. 30.

## 2000

CHOUINARD, Marie-Andrée et Robert DUTRISAC. « Jeunesse au sommet : Bouchard gagne son pari », *Le Devoir*, 25 février 2000. p. A1.

DUTRISAC, Robert. « Un budget de 84 millions : Solidarité jeunesse sera offert à tous les jeunes assistés sociaux », *Le Devoir*, 18 mars 2000, p. A9.

BOISCLAIR, André. « Solidarité jeunesse : une alternative à l'aide sociale », *La Presse*, 21 août 2000, p. B2.

## 2001

LACHAPELLE, Judith. « La pauvreté à l'ordre du jour », *La Presse*, 16 août 2001, p. A3.

## 2002

Sans auteur. « Sondage éclair : le programme électoral des Québécois », *L'Actualité*, vol. 27, no 7, p. 10.

CHOUINARD, Tommy. « Les libéraux veulent un barème plancher à l'aide sociale de 515 \$ par mois », *Le Devoir*, 11 décembre 2002, p. A5.

## 2003

ALLARD, Sophie. « Le budget Marois : groupes sociaux et syndicats réagissent avec ambivalence », *La Presse*, 12 mars 2003, p. B11.

- LÉVESQUE, Kathleen. « Sondage Léger Marketing - Le Devoir : Une bataille serrée », *Le Devoir*, 7 avril 2003, p. A1.
- BOILEAU, Josée. « Politiques sociales : trois chefs et un menu à un seul service », *Le Devoir*, 11 avril 2003, p. A3.
- DAVID, Michel. « Le PLQ nouveau », *Le Devoir*, 3 mai 2003, p. B3.
- BOIVIN, Simon. « Aide sociale : Bécharde met son plan en branle », *Le Soleil*, 4 juillet 2003, p. A7.
- CHOUINARD, Tommy. « Aide sociale : le PLQ revient sur ses principes », *Le Devoir*, 8 juillet 2003, p. A1.
- PAQUET, Stéphane. « 250 000 assistés sociaux de moins depuis 1996 », *Le Soleil*, 25 juillet 2003, p. A6.
- CHOUINARD, Tommy. « La colère gronde chez les libéraux », *Le Devoir*, 2 octobre 2003, p. A1.
- LESSARD, Denis. « Automne difficile en vue à Québec », *La Presse*, 18 octobre 2003, p. P4.
- LESSARD, Denis. « Syndicats et patrons prônent la création d'une agence de l'emploi », *La Presse*, 22 octobre 2003, p. A8.
- LÉVESQUE, Kathleen et Tommy CHOUINARD. « Aide sociale : par ici la sortie ! », *Le Devoir*, 10 novembre 2003, p. A1.
- BOILEAU, Josée. « Mauvais rêve », *Le Devoir*, 11 novembre 2003, p. A6.
- LÉVESQUE, Kathleen et Tommy CHOUINARD. « Le Plan d'action de lutte contre la pauvreté : l'aide sociale se forgerait une réserve », *Le Devoir*, 11 novembre 2003, p. A1.
- BRETON, Brigitte. « Un leurre », *Le Soleil*, 12 novembre 2003, p. A16.
- LESSARD, Denis. « Les assistés sociaux se disent trahis par le PLQ », *La Presse*, 11 novembre 2003, p. A6.
- BRETON, Brigitte. « Un leurre », *Le Soleil*, 12 novembre 2003, p. A16.
- CHOUINARD, Tommy. « Une efficacité traditionnellement douteuse : le bâton et la carotte de la sécurité du revenu », *Le Devoir*, 15 novembre 2003, p. B2.
- MOISAN, Mylène. « Le PQ propose... son plan », *Le Soleil*, 3 décembre 2003, p. A9.
- CLICHE, Jean-François. « Un pas en avant, deux pas en arrière : le Collectif pour un Québec sans pauvreté s'inquiète du sort de la loi 112 », *Le Soleil*, 4 décembre 2003, p. A15.
- BOIVIN, Simon. « Politique du retour à l'emploi : Bécharde rate la cible de 80% », *Le Soleil*, 11 décembre 2003, p. A11.

BRETON, Breton Pascale. « Requête du PQ en Cour supérieure », *La Presse*, 17 mars 2004, p. A5

## 2004

SAMSON, J. Jacques. « Le Plan Bougon », *Le Soleil*, 12 janvier 2004, p. A12.

CHOUINARD, Tommy. « Sondage Léger-Marketing-Le Devoir-CKAC-The Globe and Mail : les Québécois regrettent leur choix », *Le Devoir*, 24 janvier 2004, p. A3.

LÉVESQUE, Kathleen. « Place à l'emploi ne remplit pas ses promesses d'économies », *Le Devoir*, 14 février 2004, p. A3.

LÉVESQUE, Kathleen, « Résultats décevants d'un autre programme d'Emploi-Québec », *Le Devoir*, 26 février 2004, p. A3.

DUTRISAC, Robert, « Comme un magicien dont on aurait vu le truc », *Le Devoir*, 3 avril 2004, p. B3.

BOILEAU, Josée , « Le chèque et la vie », *Le Devoir*, 3 avril 2004, p. B4.

BRETON, Brigitte, « Ventre creux », *Le Soleil*, 3 avril 2004, p. D4.

CHOUINARD, Tommy, « Québec troque le bâton pour la carotte », *Le Devoir*, 3 avril, p. A1 et A10

MOISAN, Mylène, « Québec abolit les sanctions », *Le Soleil*, 3 avril 2004, p. A5.

OUELLET, Martin, « Lutte à la pauvreté : Québec élimera les pénalités », *Le Droit*, 3 avril 2004, p. 3.

GAGNON, Katia, « Révolution idéologique », *La Presse*, 5 avril 2004, p. A14.

LAROSE, Gérald. « Vers le Forum des générations du gouvernement Charest : un artifice, au mieux une régression », *Le Devoir*, 9 octobre 2004, p. B5.

## II - Mémoires présentés à la Commission des affaires sociales (CAS) de l'Assemblée nationale du Québec

### Consultations de 1988

- ATDQM – Association des amis d'ATD Quart-Monde (1988). *Mémoire présenté au nom du mouvement ATD Quart-Monde devant la commission parlementaire sur le document d'orientation Pour une politique de sécurité du revenu dans la province de Québec.*
- CASF – Conseil des affaires sociales et de la famille (1988). *Mémoire à la Commission parlementaire chargée d'étudier la réforme de l'aide sociale contenue dans le document d'orientation Pour une politique de sécurité du revenu.*
- CEQ – Centrale de l'enseignement du Québec (1988). *Une politique de sécurité du revenu doit être accompagnée d'une politique de plein emploi. Mémoire présenté à la Commission parlementaire sur le document Pour une politique de sécurité du revenu.*
- COFAQ – Confédération des organismes familiaux du Québec (1988). *Mémoire à propos de la politique de la sécurité du revenu présenté devant la Commission parlementaire des Affaires sociales.*
- COFPHAN – Confédération des organismes provinciaux de personnes handicapées du Québec (1988) *Réforme de l'aide sociale. Point de vue et commentaires de la Confédération des organismes provinciaux de personnes handicapées du Québec sur le document d'orientation intitulé : Pour une politique de sécurité du revenu.*
- CPQ – Conseil du patronat du Québec (1988). *Mémoire soumis à la Commission des affaires sociales sur le projet de réforme de l'aide sociale du gouvernement du Québec.*
- CPTSQ – Corporation professionnelle des travailleurs sociaux du Québec (1988). *Résumé du mémoire conjoint au sujet du document d'orientation Pour une politique de sécurité du revenu.*
- CRCQ – Conférence religieuse canadienne – région du Québec (1988). *Mémoire à la Commission parlementaire sur la sécurité du revenu.*
- CSF – Conseil du statut de la femme (1988). *Mémoire du Conseil du statut de la femme présenté à la Commission des affaires sociales sur le document Pour une politique de sécurité du revenu du ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu.*
- CSN – Confédération des syndicats nationaux (1988). *Mémoire de la Confédération des syndicats nationaux (CSN) à la Commission parlementaire sur le document d'orientation Pour une politique de sécurité du revenu.*
- DQAMC – Division du Québec de l'Association des manufacturiers canadiens (1988). *Mémoire de la Division du Québec de l'Association des manufacturiers canadiens soumis à la Commission des affaires sociales relativement au document d'orientation Pour une politique de sécurité du revenu.*

- FACEF – Fédération des ACEF du Québec (1988). *Pour une réforme de l'aide sociale juste et équitable. Mémoire adressé à la Commission des Affaires sociales.*
- FAFMQ – Fédération des associations de familles monoparentales du Québec (1988). *Mémoire présenté par la Fédération des associations de familles monoparentales du Québec sur le document d'orientation Pour une politique de sécurité du revenu.*
- FCASQ – Front commun des assisté-e-s sociales et sociaux du Québec (1988). *Mémoire du Front commun des assisté-e-s sociales et sociaux du Québec sur la réforme de l'aide sociale.*
- FCLSC – Fédération des CLSC du Québec (1988). *Mémoire sur le projet Pour une politique de sécurité du revenu.*
- FFQ – Fédération des femmes du Québec (1988). *Mémoire préparé pour la consultation générale afin d'étudier la document intitulé : Pour une politique de sécurité du revenu.*
- FTQ – Fédération des travailleurs du Québec (1988). *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 ».*
- LDL – Ligue des droits et libertés (1988). *Mémoire sur le document d'orientation Pour une politique de sécurité du revenu.*
- OPHQ – Office des personnes handicapées du Québec (1988). *Commentaires sur le projet de politiques de sécurité du revenu.*
- RRASMQ – Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec (1988). *Pauvreté, travail et santé mentale. Consultation sur le document d'orientation Pour une politique de sécurité du revenu.*
- SCRAP-Paradis – Solidaires contre la réforme à Pierre Paradis (1988). *Résumé du mémoire de la coalition Solidaires contre la réforme à Pierre Paradis (SCRAP-Paradis).*
- SPQ – Solidarité populaire Québec (1988). *Mémoire de Solidarité populaire Québec à la commission parlementaire sur la réforme de l'aide sociale.*

#### Consultations de 1997

- ACJQ – Association des centres jeunesse du Québec (1997). *Un parcours vers la participation active à sa communauté. Mémoire de l'Association des centres jeunesse du Québec.*
- AMEQ – Alliances des manufacturiers et des exportateurs du Québec (1997). *Mémoire de l'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Québec présenté à la Commission des affaires sociales portant sur le projet de réforme de la sécurité du revenu « Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi ».*

- APQ – Association des propriétaires du Québec (1997). *Livre vert intitulé « La réforme de la sécurité du revenu. Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi ». Mémoire préparé par l'Association des propriétaires du Québec.*
- ATDQM – ATD Quart-Monde (1997). *Les personnes exclues et la réforme de l'aide sociale. Mémoire du Mouvement ATD Quart Monde sur la réforme de la sécurité du revenu.*
- BOUCHARD, Camil, Vivian LABRIE et Alain NOËL (1997). *Une réforme à réussir. Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales par les auteurs de CHACUN SA PART.*
- CCQ – Chambre de commerce du Québec (1997). *Réforme du régime québécois de sécurité du revenu. Mémoire de la Chambre de commerce du Québec présenté à la Commission des affaires sociales.*
- CDPDJ – Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (1997). *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur la réforme de la sécurité du revenu.*
- CF – Conseil de la famille (1997). *Mémoire présenté par le président du Conseil de la famille, M. Bernard Fortin, à la Commission des affaires sociales sur la réforme de la sécurité du revenu.*
- CIAFT – Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (1997). *Réforme de la sécurité du revenu : pour un parcours menant au véritable changement social.*
- CNAS – Coalition nationale sur l'aide sociale (1997). *Le livre vert sur la réforme de la sécurité du revenu : un double parcours. Oui à un parcours volontaire vers l'emploi, non à un parcours vers la pauvreté.*
- COCDMO – Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre (1997). *La réforme de la sécurité du revenu : un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi. Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales.*
- COFAQ – Confédération des organismes familiaux du Québec (1997). *La réforme de la sécurité du revenu. Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi : Un maillon de la solution, mais où se trouve la chaîne ?*
- COPHAN – Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (1997). *Citoyens à part entière... avec ou sans limitations fonctionnelles. Mémoire présenté à la Commission parlementaire sur la réforme de la sécurité du revenu.*
- CORPIQ – Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (1997). *Solutions au problème de non-paiement de loyer par certains bénéficiaires de la sécurité du revenu au Québec. Mémoire consacré au Livre vert Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi.*
- CPJ – Conseil permanent de la jeunesse (1997). *La réforme de la sécurité du revenu : un parcours semé d'embûches pour les jeunes.*
- CPQ – Conseil du patronat du Québec (1997). *La réforme de la sécurité du revenu : accord de principe, mais plusieurs interrogations. Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales.*

- CRCQ – Conférence religieuse canadienne – région du Québec (1997). *Mémoire. La réforme de la sécurité du revenu.*
- CRRSSS – Conférence des régions régionales de la santé et des services sociaux (1997). *Un parcours global, un parcours commun. Mémoire de la Conférence des Régions régionales de la Santé et des Services sociaux.*
- CSBE – Conseil de la santé et du bien-être (1997). *De la confiance, du réalisme et de la transparence, avant tout. Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales sur le livre vert : La réforme de la sécurité du revenu. Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi.*
- CSD – Centrale des syndicats démocratiques (1997). *Contre vents et marées : un filet social sans failles. Mémoire présenté devant la commission des affaires sociales.*
- CSF – Conseil du statut de la femme (1997). *Mémoire sur le document de consultation intitulé Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi.*
- CSN, CEQ, FTQ – Confédération des syndicats nationaux, Centrale de l'enseignement du Québec, Fédération des travailleurs du Québec (1997). *Des responsabilités collectives envers les plus démunis. Mémoire présenté par la CSN, la CEQ et la FTQ à la Commission des affaires sociales.*
- CSPS – Coalition pour la survie des programmes sociaux (1997). *Mémoire présenté aux audiences de la Commission des affaires sociales sur la sécurité du revenu.*
- DROIT – Coalition Dignité, Respect et Oautonomie (sic) pour les Individus sans Travail (1997). *Mémoire déposé dans le cadre des consultations sur le livre vert de la réforme de la sécurité du revenu.*
- FACEF – Fédération des ACEF du Québec (1997). *Réforme de la sécurité du revenu : un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi. Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales par la Fédération des ACEF.*
- FAFMRQ – Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (1997). *Mémoire de la FAFMRQ sur le projet de réforme de la sécurité du revenu.*
- FCEGEP – Fédération des cégeps (1997). *Mémoire de la Fédération des cégeps sur le Livre vert sur la réforme de la sécurité du revenu.*
- FCLSC – Fédération des CLSC du Québec (1997). *Réciprocité et volontariat. Mémoire.*
- FCPASQ – Front commun des personnes assistées sociales du Québec (1997). *D'un parcours garanti vers la faillite sociale vers un revenu de citoyenneté. Mémoire du Front commun des personnes assistées sociales du Québec.*
- FFQ – Fédération des femmes du Québec (1997). *De l'insécurité du revenu à un parcours vers l'inconnu. Une réforme qui continue d'appauvrir les femmes assistées sociales. Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales par la Fédération des femmes du Québec.*



- FLHLMQ – Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec (1997). *Une réforme qui fait mal. Mémoire sur la réforme de la sécurité du revenu présenté à la Commission parlementaire.*
- FORTIN, Pierre et Francine SÉGUIN (1997). *Intervention sur le livre vert portant sur la réforme de la sécurité du revenu. Commission parlementaire des affaires sociales.*
- FRAPRU – Front d'action populaire en réaménagement urbain (1997). *L'autre parcours : de l'appauvrissement zéro... à la pauvreté zéro. Mémoire soumis aux audiences de la Commission des affaires sociales sur la Sécurité du revenu.*
- LDL – Ligue des droits et libertés (1997). *Les droits économiques et sociaux : des droits de la personne à part entière. Mémoire sur la réforme de l'aide sociale au Québec.*
- ODAS – Organisation d'aide aux assistés sociaux (1997). *En réponse au livre vert « Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi » ou « Un pas vers le tiers monde ». Mémoire préparé par l' Organisation d'aide aux assistés sociaux.*
- OPHQ – Office des personnes handicapées du Québec (1997). *La réforme de la sécurité du revenu. Position de l' Office des personnes handicapées du Québec. Document synthèse.*
- OPTSQ – Ordre professionnel des travailleurs sociaux du Québec (1997). *Mémoire de l'Ordre professionnel des travailleurs sociaux du Québec sur la réforme de la sécurité du revenu : Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi.*
- PC – Protecteur du citoyen (1997). *Commentaires sur le projet de réforme de la sécurité du revenu.*
- PG – Projet Genèse (1997). *Un parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi... Ah ! bon... Mémoire sur la proposition de réforme de la sécurité du revenu.*
- ROCAJQ – Regroupement des organismes communautaires autonomes jeunesse du Québec. *Pour les jeunes, un parcours en forme de cul-de-sac. Mémoire dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le livre vert intitulé : La réforme de la sécurité du revenu, un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi.*
- RRASMQ – Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec (1997). *Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales par le Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec concernant la réforme de la sécurité du revenu.*
- SFPQ – Syndicat de la fonction publique du Québec (1997). *Mémoire sur la réforme de la sécurité du revenu.*
- SSVP – Société de Saint Vincent de Paul (1997). *Mémoire de la Société de Saint Vincent de Paul à l'occasion de la réforme de la sécurité du revenu.*
- SRQ – Solidarité rurale Québec (1997). *Intervention auprès de la Commission des affaires sociales sur le livre vert sur la réforme de la sécurité du revenu.*

UPA – Union des producteurs agricoles (1997). *Mémoire présenté par l'Union des producteurs agricoles à la Commission parlementaire sur la sécurité du revenu.*

#### Consultations de 1998

APQ – Association des propriétaires du Québec (1998). *Consultations particulières et auditions sur le projet de loi 186, Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale.*

AQUIS – Association du Québec pour l'intégration sociale (1998). *Le projet de loi 186 : Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale. Commentaires et recommandations.*

CDPDJ – Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (1998). *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi no 186, Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale.*

CEQ – Centrale de l'enseignement du Québec (1998). *Réforme de la sécurité du revenu : un important recul à l'égard des droits économiques et sociaux.*

COCDMO – Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre (1998). *Une réforme hâtive.*

CORPIQ – Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (1998). *Une solution juste et équitable. Mémoire présenté aux membres de la Commission des affaires sociales dans le cadre des consultations particulières pour l'adoption du projet de loi 186. Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale.*

CPQ – Conseil du patronat du Québec (1998). *Accord du C.P.Q sur les principes directeurs, mais l'application suscite des interrogations. Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales sur le projet de loi no 186. Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale.*

CSF – Conseil du statut de la femme (1998). *Mémoire sur le projet de loi no 186, Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale..*

CSN – Confédération des syndicats nationaux (CSN). *Les exigences d'une vraie solidarité. Mémoire présenté par la CSN à la Commission des affaires sociales sur le projet de loi 186 (soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale).*

FCPASQ – Front commun des personnes assistées sociales du Québec (1998). *Consultation sur le projet de loi 186. Contre-proposition du FCPASQ.*

FFQ – Fédération des femmes du Québec (1998). *Une vraie réforme de la sécurité du revenu doit être un outil de lutte contre la pauvreté. Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales par la Fédération des femmes du Québec.*

FLHLMQ – Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec (1998). *N'y a-t-il au aucune limite à votre volonté de couper les pauvres ? Mémoire de la Fédération des*

*locataires d'habitations à loyer modique du Québec présenté à la Commission parlementaires des affaires sociales aux auditions publiques sur le projet de loi 186 .*

- FRAPRU – Front d'action populaire en réaménagement urbain (1998). *Payer le loyer... ou manger. Mémoire présenté lors des consultations particulières sur le projet de loi 186.*
- FTQ – Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (1998). *Pour une véritable réforme axée sur la solidarité. Mémoire présenté par la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec à la Commission des affaires sociales sur le projet de Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale.*
- PC – Protecteur du citoyen (1998). *Commentaires du Protecteur du citoyen sur le projet de loi no 186. Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale.*
- SFPQ – Syndicat de la fonction publique du Québec (1998). *Mémoire du Syndicat de la fonction publique du Québec concernant le projet de loi 186. Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale.*
- UPA – Union des producteurs agricoles (1998). *Mémoire présenté par l'Union des producteurs agricoles à la Commission parlementaire des affaires sociales sur le projet de loi 186.*

#### Consultations de 2004

- CQP – Collectif pour un Québec sans pauvreté (2004). « *Back to the future !* ». *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale du Québec sur le Projet de loi 57 – Loi sur l'aide aux personnes et aux familles.*

### III - Extraits du Journal des débats de la Commission des affaires sociales (CAS) de l'Assemblée nationale du Québec<sup>87</sup>

#### Consultations de 1997

- BOUCHARD, Camil, Alain NOËL et Vivian LABRIE (1997). *Intervention de trois membres du Comité externe sur la réforme de la sécurité du revenu, 29 janvier 1997.*
- FORTIN, Pierre et Francine SÉGUIN (1997). *Intervention de deux membres du Comité externe sur la réforme de la sécurité du revenu, 29 janvier 1997.*

<sup>87</sup> Le procès-verbal des travaux de la Commission des affaires sociales est disponible sur le site Internet de l'Assemblée nationale du Québec : <http://www.assnat.qc.ca/>

Harel Louise (2002). Remarques préliminaires de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, 29 janvier 1997.

#### Consultations de 1998

COPEMAN, Russel (1998). Remarques finales du porte-parole de l'Opposition officielle, 27 mai 1998.

#### Consultations de 2002

ACCQ (2002). Intervention de l'Association des CLSC et des CHSLD du Québec, 22 octobre 2002.

ATDQM (2002). Intervention du Mouvement ATD Quart Monde, 7 novembre 2002.

CCQ (2002). Intervention de la Chambre de commerce du Québec, 15 octobre 2002

CDPDJ (2002). Intervention de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 17 octobre 2002.

CEIQ (2002). Intervention du Collectif des entreprises d'insertion du Québec, 2 octobre 2002.

CES (2002). Intervention du Chantier de l'économie sociale, 2 octobre 2002.

CFE (2002). Intervention du Conseil de la famille et de l'enfance, 5 novembre 2002.

CIAFT et FFQ (2002). Intervention du Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail inc. et de la Fédération des femmes du Québec, 2 octobre 2002.

CLEP (2002). Intervention du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, 1<sup>er</sup> octobre 2002.

COCDMO (2002). Intervention de la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre, 29 octobre 2002.

COFAQ (2002). Intervention de la Confédération des organismes familiaux du Québec, 5 novembre 2002.

CPQ (2002). Intervention du Conseil du patronat du Québec, 30 octobre 2002.

CPJ (2002). Intervention du Conseil permanent de la jeunesse, 22 octobre 2002.

CRCQ (2002). Intervention de la Conférence religieuse canadienne – région du Québec, 30 octobre 2002.

- CSBE (2002). Intervention du Conseil de la santé et du bien-être, 1<sup>er</sup> octobre 2002.
- CSF (2002). Intervention du Conseil du statut de la femme, 15 octobre 2002.
- CSN (2002). Intervention de la Confédération des syndicats nationaux, 17 octobre 2002.
- CSQ (2002). Intervention de la Centrale des syndicats du Québec, 1<sup>er</sup> octobre 2002.
- FAFMRQ (2002). Intervention de la Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec, 5 novembre 2002.
- FCÉGEP (2002). Intervention de la Fédération des cégeps, 19 novembre 2002.
- FCPASQ (2002). Intervention du Front commun des personnes assistées sociaux du Québec, 30 octobre 2002.
- FLHLMQ (2002). Intervention de la Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec, 16 octobre 2002.
- FTQ (2002). Intervention de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, 2 octobre 2002.
- FRAPRU (2002). Intervention du Front d'action populaire en réaménagement urbain, 15 octobre 2002.
- PG (2002). Intervention du Projet Genèse, 6 novembre 2002.
- RCJEQ (2002). Intervention du Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec, 22 octobre 2002.
- RQIIAC (2002). Intervention du Regroupement québécois des intervenants et intervenantes en action communautaire en CLSC et en centre de santé, 23 octobre 2002.
- RQODE et RSSMO (2002). Intervention du Regroupement québécois des organismes pour le développement de l'employabilité et du Réseau des services spécialisés de main-d'œuvre, 29 octobre 2002.

#### Consultations de 2004

- ATDQM (2004). Intervention du Mouvement ATD Quart Monde, 12 octobre 2004.
- CDPDJ (2004). Intervention de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 26 octobre 2004.
- CFE (2004). Intervention du Conseil de la famille et de l'enfance, 20 octobre 2004.
- COCDMO (2004). Intervention de la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre, 28 octobre 2004.

- CQP (2004). Intervention du Collectif pour un Québec sans pauvreté, 5 octobre 2004.
- CRCQ (2004). Intervention de la Conférence religieuse canadienne – région du Québec, 24 novembre 2004.
- CSD (2004). Intervention de la Centrale des syndicats démocratiques, 16 novembre 2004.
- CSN (2004). Intervention de la Confédération des syndicats nationaux, 28 octobre 2004.
- CSQ (2004). Intervention de la Centrale des syndicats du Québec, 2 novembre 2004.
- FCPASQ (2004). Intervention du Front commun des personnes assistées sociaux du Québec, 5 octobre 2004.
- FFQ (2004). Intervention de la Fédération des femmes du Québec, 28 octobre 2004.
- FLHLMQ (2004). Intervention de la Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec, 24 novembre 2004.
- FTQ (2004). Intervention de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, 4 novembre 2004.
- FRAPRU (2004). Intervention du Front d'action populaire en réaménagement urbain, 24 novembre 2004.
- LDL (2004). Intervention de la Ligue des droits et libertés, 3 novembre 2004.
- OPTSQ (2004). Intervention de l'Ordre professionnel des travailleurs sociaux du Québec, 21 octobre 2004.
- PC (2004). Intervention du Protecteur du citoyen, 27 octobre 2004.
- RCJEQ (2004). Intervention du Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec, 2 novembre 2004.
- RQODE, RSSMO, CEIQ et ACREQ (2004). Intervention du Regroupement québécois des organismes pour le développement de l'employabilité, du Réseau des services spécialisés de main-d'œuvre, du Collectif des entreprises d'insertion du Québec et de l'Association des clubs de recherche d'emploi du Québec, 23 novembre 2004.

#### IV - Conférences de presse (en ordre chronologique)

19 juin 1995. Allocution de la ministre Jeanne L. Blackburn visant à annoncer la formation d'un Comité sur la réforme du régime de sécurité du revenu. Conférence de presse tenue à Québec (texte disponible à la bibliothèque de l'Assemblée nationale).

18 décembre 1997. Conférence de presse de Mme Louise Harel, ministre d'État de l'Emploi et de la Solidarité. Dépôt d'un projet de loi sur l'aide sociale. Conférence de presse tenue à Québec (texte disponible à la bibliothèque de l'Assemblée nationale).

## V- Communiqués de presse (en ordre chronologique)

12 juin 2002. Cabinet de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale. « Le gouvernement du Québec rend publique la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ».

10 août 2003. Collectif pour un Québec sans pauvreté. « Le gouvernement n'a pas de parole ».

21 janvier 2004. Collectif pour un Québec sans pauvreté. « Le Parlement de la rue est de retour ».

2 avril 2004. Collectif pour un Québec sans pauvreté. « Une loi appliquée... avec de graves omissions ».

2 avril 2004. Aile parlementaire du Parti québécois. « Plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : incohérences et promesses libérales ».

11 juin 2004. Cabinet du ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. « Le ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, monsieur Claude Béchar, dépose un projet de loi réformant la sécurité du revenu ».

30 novembre 2004. Cabinet du ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. « Fin des travaux de la Commission parlementaire – Le ministre Claude Béchar annonce des modifications au projet de loi 57 ».

31 mai 2005. Cabinet de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale. « Reprise de l'étude article par article du projet de loi 57 – La ministre Michelle Courchesne propose des amendements qui favorisent une plus grande solidarité par un meilleur accompagnement ».

16 juin 2005. Cabinet de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale. « Adoption du projet de loi 57 sur l'aide aux personnes et aux familles - Un véritablement engagement du gouvernement du Québec dans la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale ».

9 mars 2006. Cabinet de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité. « Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale – Le gouvernement du Québec met en place le comité consultatif et le centre d'étude ».

## VI- Projets de loi

Québec (1998). *Projet de loi n° 186 : Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, Québec, Éditeur officiel du Québec. 35<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session. Sanctionné.

Québec (2002). *Projet de loi n° 112 : Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Québec, Éditeur officiel du Québec. 36<sup>e</sup> législature, 2<sup>e</sup> session. Sanctionné.

Québec (2005). *Projet de loi n° 57 : Loi sur l'aide aux personnes et l'aide aux familles*, Québec, Éditeur officiel du Québec. 37<sup>e</sup> législature, 1<sup>ère</sup> session. Sanctionné.

## VII - Monographies, articles scientifiques, publications gouvernementales et autres documents

ANDRESS, Hans-Jürgen et Thorsten HEINEN (2001). « Four worlds of welfare attitudes ? A comparison of Germany, Norway, and the United States », *European sociological review*, vol. 17, no 4, p. 337-356.

ARTS, Wil et John GELISSEN (2001). « Welfare states, solidarity and justice principles : does the type really matter ? », *Acta sociologica*, vol. 44, no 4, p. 283-299.

ASDEQ - Association des économistes québécois (2000), *La lutte à la pauvreté au Québec : améliorer notre performance*. Avis, Montréal, 37 p.

AUCLAIR, René (2003). *Introduction à la sécurité sociale au Québec*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 173 p.

AUST, Andreas et Ana ARRIBA (2004). « Policy reforms and discourses in social assistance in the 1990s : toward "activation" ? », texte présenté à une conférence de l'ESPAnet, tenue à Oxford du 8 au 11 septembre 2004, 40 p.

BABBIE, Earl (2002). *The basics of social research* (2<sup>e</sup> édition), Wadsworth / Thomson Learning, Belmont (Californie), 460 p.

BAER, Douglas, Edward GRABB et William JOHNSTON (1993). « National character, regional culture, and the values of Canadians and Americans », *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, vol. 30, no 1, p. 13-36.

BANE, Mary Jo et David T. ELLWOOD (1986). « Slipping into and out of poverty : the dynamics of spells », *Journal of human resources*, vol. 21, no 1, p. 1-23.

BANKS, James *et al.* (2005). « The internationalisation of public welfare policy », *The economic journal*, no 115, p. C62-C81.



- BANTING, Keith G. (1987). *The welfare state and canadian federalism* [2<sup>e</sup> édition], Kingston et Montréal, McGill-Queen's University Press, 263 p.
- BARBIER, Jean-Claude (2002). « Peut-on parler d' « activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, vol. 43, no 2, p. 307-332.
- BARON, Cécile *et al.* (2002). « L'action des intermédiaires : animation du marché local du travail, mobilisation de la main-d'œuvre, médiation sociale », *Cahiers du Centre d'études de l'emploi : Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs*, no 34, p. 213-233.
- BAUMGARTNER, Frank R. et Bryan D. JONES (2002) (dir.). *Policy dynamics*, Chicago, Chicago University Press, 360 p.
- BEAUCHEMIN, Sylvie et Jacques BEAUCHEMIN (1998). « La réforme québécoise de la sécurité du revenu. La citoyenneté au service d'une solidarité gestionnaire », *Lien social et Politiques-RIAC*, no 39, p. 139-147.
- BEAULIEU, Nicolas *et al.* (2001). *An econometric analysis of intergenerational reliance on social assistance*, Cahiers de recherche no 0116, Département d'économie, Université Laval, 30 p.
- BEHRENDT, Christina (2002). *At the margins of the welfare state. Social assistance and the alleviation of poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*, Burlington (Vermont), Ashgate, 244 p.
- BÉLAND, Daniel (2002). « Néo-institutionnalisme et politiques sociales : une perspective sociologique », *Politiques et sociétés*, vol. 21, no 3, p. 21-39.
- BENNETT, Colin J. et Michael HOWLETT (1992). « The lessons of learning : reconciling theories of policy learning and policy change », *Policy sciences*, no 25, p. 275-294.
- BERG, Bruce L. (2001). *Qualitative research methods for the social science* (4<sup>e</sup> édition), Needham Heights (Massachusetts), Allyn & Bacon, 304 p.
- BERGERON, Henri *et al.* (1998). « L'Advocacy Coalition Framework : une contribution au renouvellement des études de politiques publiques ? », *Politix*, no 41, 1998, p. 195-223.
- BERNARD, H. Russell (2000). *Social research methods. Qualitative and quantitative approaches*, Thousand Oaks (Californie), Sage, 659 p.
- BERNIER, Nicole F. (2003). *Le désengagement de l'État-providence*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 268 p.
- BERNARD, Paul et Sébastien SAINT-ARNAUD (2004). *Du pareil au même ? La position des quatre principales provinces canadiennes dans l'univers des régimes providentiels*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, rapport de recherche F|49, novembre 2004, 28 p.
- BIRCHFIELD, Vicki et Markus M.L. CREPAZ (1998). « The impact of constitutional structures and collective and competitive veto points on income inequality in industrialized democracies », *European journal of political research*, no 34, p. 175-200.

- BLAIS, André et François VAILLANCOURT (1995). « Budget 1994-1995 : le Québec est-il distinct ? », dans Denis MONIÈRE et Roch CÔTÉ (dir.), *L'année politique au Québec 1995-1995*. Disponible sur Internet à l'adresse suivante (site consulté pour la dernière fois le 15 avril 2005) : [http://www.pum.umontreal.ca/apqc/94\\_95/blais/blais.htm](http://www.pum.umontreal.ca/apqc/94_95/blais/blais.htm).
- BOASE, Joan (1996). « Institutions, institutionalized networks and policy choices : health policy in the US and Canada », *Gouvernement and opposition*, no 9, p. 287-310.
- BOISMENU, Gérard (1989). « De l'assistance de dernier recours à la gestion technique des sans-emploi », *Cahiers de recherche sociologique*, no 13, p. 153-169.
- BOISMENU, Gérard et Alain NOËL (1995). « La restructuration de la protection sociale en Amérique du Nord et en Europe », *Cahiers de recherche sociologique*, no 24, p. 49-85.
- BOISMENU, Gérard et Benoît HENRY (1998). « L'action publique visant les sans-emploi : similarité et complémentarité de l'assurance-chômage et de l'assistance sociale au Canada », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 11, no 1, p. 131-152.
- BONOLI, Giuliano (2000). « Public attitudes to social protection and political economy traditions in western Europe », *European societies*, vol. 2, no 4, p. 431-452.
- BONOLI, Giuliano (2001). « Political institutions, veto points and the process of welfare state adaptation », dans Paul PIERSON (dir.), *The new politics of the welfare state*, Oxford (Royaume-Uni), Oxford University Press, p. 238-264.
- BOUCHARD, Camil (1991). *Un Québec fou de ses enfants. Rapport du groupe de travail pour les jeunes*, Québec, ministère de la Santé et des Services sociaux, 179 p.
- BOUCHARD, Camil, Vivian LABRIE et Alain NOËL (1996). *Chacun sa part. Rapport de trois membres du Comité externe sur la réforme de la sécurité du revenu*, Québec, gouvernement du Québec, 1996, 235 p.
- BOUCHARD, Geneviève et Suzanne LÉVESQUE (1991). *La pauvreté et le régime américain de sécurité du revenu. Rapport de mission aux États-Unis*, Québec, Direction des politiques et des programmes de sécurité du revenu, ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle, gouvernement du Québec, 114 p.
- BOUCHER, J.-Émile et al. (1963). *Rapport du comité d'étude sur l'assistance publique*, Québec, gouvernement du Québec, 230 p.
- BOURQUE, Gilles L. (2000). *Le modèle québécois de développement : de l'émergence au renouvellement*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 235 p.
- BOURQUE, Mélanie (2003). *Les fils et la trame de l'aide sociale au Canada : 1990-2002*, Thèse de doctorat, Département de science politique de l'Université de Montréal, 344 p.
- BOYCHUK, Gerard W. (1998). *Patchworks of purpose. The Development of provincial social assistance regimes in Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 159 p.

- BOYER, Robert (2002). « Aux origines de la théorie de la régulation », dans Robert BOYER et Yves SAILLARD (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs* (2<sup>e</sup> édition), Paris, La Découverte, p. 21-30.
- BOYER, Robert et Yves SAILLARD (2002). « Un précis de la régulation », dans Robert BOYER et Yves SAILLARD (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs* (2<sup>e</sup> édition), Paris, La Découverte, p. 58-68.
- BOWLES, Samuel et Herbert GINTIS (2000). « Réciprocité, self-interest, and the welfare state », *Nordic journal of political economy*, no 26, p. 33-53.
- BULLOCK, Heather E. (2004). « From the front lines of welfare reform : an analysis of social worker and welfare recipient attitudes », *Journal of social psychology*, vol. 144, no 6, p. 571-588.
- BUSCH, Andreas et Dietmar BRAUN (1999). « Introduction », dans Andreas BUSCH et Dietmar BRAUN (dir.), *Public Policy and political ideas*, Cheltenham (Royaume-Uni), Edward Elgar, p. 1-7.
- CAJ - Comité aviseur-jeunes d'Emploi-Québec (2003). *L'obligation de parcours chez les jeunes prestataires de la sécurité du revenu. Rapport de recherche final*, 103 p.
- CAMMISA, Anne Marie (1998). *From rhetoric to reform ? Welfare policy in American politics*, Boulder (Colorado), Westview Press, 169 p.
- Camp du changement (1995). *Le Coeur à l'ouvrage : bâtir une nouvelle société québécoise*, Montréal, Québec Livres , 84 p.
- CASJ – Comité aviseur de Solidarité jeunesse (2003). *Bilan de la recherche-action Solidarité jeunesse*, Québec, gouvernement du Québec, 68 p.
- CASTLES, Francis G. et Deborah MITCHELL (1993). « Worlds of welfare and family nations », dans Francis G. CASTLES (dir.), *Families of nations. Patterns of public policy in western democracies*, Aldershot (Royaume-Uni), Dartmouth, p. 93-128.
- CASTONGUAY, Claude, Gérard NEPVEU et al. (1971). *La sécurité du revenu. Tome 1. Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social* (vol. 5), Québec, gouvernement du Québec, 343 p.
- CNBS - Conseil national du bien-être social (2000). *Profil de la pauvreté, 1998*, Ottawa, Travaux publics et services gouvernementaux Canada, 107 p.
- COCES – Comité d'orientation et de concertation sur l'économie sociale (1996). *Entre l'espoir et le doute. Rapport du comité d'orientation et de concertation sur l'économie sociale*, 87 p.
- COX, Robert Henry (1998). « From safety net to trampoline : labor market activation in the Netherlands and Denmark », *Governance*, vol. 11, no 4, p. 397-414.

- COZZARELLI, Catherine, Anna V. WILKINSON et Michael J. TAGLER (2001). « Attitudes toward the poor and attributions for poverty », *Journal of social issues*, vol. 57, no 2, p. 207-227.
- CPJ – Conseil permanent de la jeunesse (1988). *Les jeunes et la réforme de l'aide sociale. Avis présenté par le Conseil permanent de la jeunesse au premier ministre, monsieur Robert Bourassa*, 54 p.
- CLEP – Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté (2000). *Proposition d'une loi sur l'élimination de la pauvreté*. Disponible sur Internet à l'adresse suivante (site consulté pour la dernière fois le 10 novembre 2003 : <http://pauvrete.qc.ca/21propohm>
- CLEP - Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté (2001) , *Analyse comparative des « Orientations et perspectives d'action en matière de lutte contre la pauvreté » publiés par le gouvernement du Québec le 15 juin 2001 avec ce que propose le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté depuis le 20 avril 2000*, 10 p.
- CQP - Collectif pour un Québec sans pauvreté (2003), *Compilation des mesures prévues par le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. 2003-2008 - Version du 8 octobre 2003-*, 19 p.
- CQP – Collectif pour un Québec sans pauvreté (2004a). *Analyse du plan d'action requis par la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 64 p.
- CQP – Collectif pour un Québec sans pauvreté (2004b). *Ça suffit, les préjugés ! Bilan du Collectif pour un Québec sans pauvreté des consultations sur le projet de loi 57 – Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*. Disponible sur Internet à l'adresse suivante (site consulté pour la dernière fois le 5 août 2005) : [http://www.pauvrete.qc.ca/article.php3?id\\_article=238](http://www.pauvrete.qc.ca/article.php3?id_article=238)
- CRÉFA – Centre de recherche en économie et finance appliquée (1996). « Aide sociale : l'usage créerait la dépendance », *Au fil des événements* [journal de l'Université Laval], 28 mars 1996. Disponible à l'adresse Internet suivante (site consulté pour la dernière fois le 19 avril 2005) : <http://www.scom.ulaval.ca/Au.fil.des.evenements/1996/03.28/aidesociale.html>
- CREPAZ, Markus M.L. et Ann W. MOSER (2004). « The impact of collective and competitive veto points on public expenditure in the global age », *Comparative political studies*, vol. 37, no 3, p. 257-285.
- CRÊTE, Jean (1997). « L'éthique en recherche sociale », dans Benoît GAUTHIER (dir.), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 217-238.
- CRIC - Centre de recherche et d'information sur le Canada (2002). *Portraits du Canada 2002, Les cahiers du CRIC*, no 8, décembre 2002, 21 p.
- CRUIKSHANK, Barbara (1997). « Welfare Quenns : policing by the numbers », dans Sanford F. SCHRAM et Philip T. NEISSER, *Tales of the state. Narrative in contemporary U.S. politics and public policy*, Lanham (Maryland), Rowman and Littlefield, p. 113-124.

- CSBE – Conseil de la santé et du bien-être (1996). *L'harmonisation des politiques de lutte à l'exclusion*, gouvernement du Québec, 79 p.
- CSFP – Carrefour de savoirs sur les finances publiques (1999). *Compte-rendu de la rencontre du 13 janvier 1999 avec Bernard Landry, ministre des Finances du Québec*, 10 p.
- CURTIS, James et Edward GRABB (2004). « Social status and beliefs about what's important for getting ahead », dans James CURTIS *et al.* (dir.), *Social inequality in Canada : patterns, problems, and policies*, Toronto, Prentice Hall, p. 393-409.
- DAGUERRE, Anne (2004). « Importing workfare : policy transfer of social and labour market policies from USA to Britain under New Labour », *Social policy & administration*, vol. 38, no1, p. 41-56.
- DALH, Espen (2003). « Does "workfare" work ? The norwegian experience », *International journal of social welfare*, no 12, p. 274-288.
- DANZIGER, Sheldon (1999). *Welfare reform from Nixon to Clinton : what role for social science ?*, texte présenté à un congrès de l'Institute for Social Research, tenu en mars 1998 à l'Université du Michigan, 45 p.
- DEACON, Alan (1996). « The dilemmas of welfare : Titmuss, Murray and Mead », dans S.J.D. GREEN et R.C. WHITING (dir.), *The boundaries of the state in modern Britain*, Cambridge (Royaume-Uni), p. 191-212.
- DEACON, Alan (1999). « L'influence des idées européennes et américaines sur la pensée du « new labour » en matière de réformes de la protection sociale », *Revue française des affaires sociales*, vol. 53, nos 3-4, juillet-décembre 1999, p. 189-206.
- DEAN, Mitchell (1995). « Governing the unemployed self in an active society », *Economy and society*, vol. 24, no 4, novembre 1995, p. 559-583.
- DEBORDEAUX, Danièle (1994). « Désaffiliation, disqualification, désinsertion », *Recherches et prévisions*, no 38, p. 93-100.
- DENIGER, Marc-André (1992). *Le B.S. : mythes et réalités. Guide de conscientisation*, Conseil canadien de développement social / Front commun des personnes assistées sociales, 63 p.
- DENIGER, Marc-André (1993). « Crise structurelle, mutations de la société et politique de sécurité du revenu », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 6, no 2, p. 33-41.
- DENZIN, Norman K. et Yvonna S. LINCOLN (2000). « Introduction : the discipline of qualitative research », dans Norman K. DENZIN et Yvonna S. LINCOLN (dir.), *Handbook of qualitative research* (2<sup>e</sup> édition), Thousand Oaks (Californie), Sage, 1065 p.
- DESGAGNÉS, Jean-Yves (1998). La coordination des luttes sociales [texte d'une intervention effectuée lors du colloque du Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec], 13 p.

- DESGAGNÉS, Jean-Yves (2000). *Les jeunes et l'aide sociale : existe-t-il réellement une dépendance intergénérationnelle justifiant la mise en place de parcours obligatoires ?* Disponible sur Internet à l'adresse suivante (site consulté le 18 avril 2005) : <http://www.fcpsq.qc.ca/doc/jeunes.html>.
- DESGAGNÉS, Jean-Yves (1999). *Document de présentation et d'analyse de la Loi 186 : Loi favorisant le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*. Disponible sur Internet à l'adresse suivante (site consulté le 18 avril 2005) : <http://www.fcpsq.qc.ca/doc/loi186.html>
- DESGAGNÉS, Jean-Yves (2004). « Les Bougon : une œuvre de fiction récupérée par la droite réactionnaire », *Info-Dignité* [une publication du FCPASQ], année 4, no 8, p. 4.
- DÔLE, Robert (1996). *Le cauchemar américain. Essai sur les vestiges du puritanisme dans la mentalité américaine actuelle*, Montréal, VLB Éditeur, 137 p.
- DOORNE-HUISKES, Anneke van (1997). « The unpaid work of mothers and housewives in the different types of welfare states », dans Peter KOSLOWSKI et Andreas FOLLESDAL (dir.), *Restructuring the welfare state : theory and reform of social policy*, Berlin, Springer, p. 203-221.
- DOWNS, Anthony (1957). *An economic theory of democracy*, New York, Harper and Row, 310 p.
- DRHC – Développement des ressources humaines Canada (2003). *Les statistiques de 2000 sur le faible revenu selon la mesure du panier de consommation*, Ottawa, DRHC, 60 p.
- DRYZEK, John S. (1990). *Discursive democracy. Politics, policy, and political science*, New York, Cambridge University Press, 254 p.
- DRYZEK, John S. (2000). *Deliberative democracy and beyond. Liberals, critics, contestations*, New York, Oxford University Press, 195 p.
- DUFOUR, Pascale, Gérard BOISMENU et Alain NOËL (2003). *L'aide au conditionnel : la contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2003, 248 p.
- DUFOUR, Pascale (2004), « L'adoption du projet de loi 112 au Québec : le produit d'une mobilisation ou simple question de conjoncture politique ? », *Politique et sociétés*, vol. 23, no 2-3, p. 159-182.
- DUMAS, Evelyn (2002). *Ensemble se donner une voix pour mieux être. Histoire du Front commun des personnes assistées sociales du Québec, 1977-2002*, Montréal, Front commun des personnes assistées sociales du Québec, 127 p.
- DUMAS, Evelyn (2003). « La lutte à contre-courant », *Possibles*, vol. 27, no 3, été 2003, p. 111-117.
- DUNCAN, Alan (2003). *Making work pay policies and employment incentives*, texte d'une conférence du CESifo tenue à Venise en avril 2003, 35 p.

- DUNCAN, Greg J. *et al.* (1984). *Years of poverty, years of plenty*, Ann Arbor (Michigan), Institute for Social Research (University of Michigan), 184 p.
- DUNCAN, Greg J., Terry K. ADAMS et Willard L. RODGERS (1988). « The persistence of urban poverty », dans Fred R. HARRIS et Roger W. WILKINS (dir.), *Quiet riots : race and poverty in the United states*, New York, Pantheon Books, p. 78-122.
- DUSSAULT, Ginette et Lise POULIN SIMON (1994). *Recherche sur le concept de services intégrés d'aide à l'emploi. Rapport final*, 27 p.
- DYE, Thomas R. (1976). *Policy analysis : what governments do, why they do it, and what difference it makes*, Tuscaloosa (Alabama), University of Alabama Press, 122 p.
- EARDLEY, Tony *et al.* (1996a). *Social assistance in OECD countries : synthesis report* (Department of Social Security research report no 46), Paris, OCDE, 195 p.
- EARDLEY, Tony *et al.* (1996b). *Social assistance in OECD countries : country reports* (Department of Social Security research report no 47), Paris, OCDE, 470 p.
- ELLWOOD, David T. (1988). *Poor support. Poverty in the american family*, Basic Books, New York, 271 p.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1985). *Politics against markets : the social democratic road to power*, Princeton (New Jersey), Princeton University Press, 266 p.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton (New Jersey), Princeton University Press, 248 p.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1996). « After the golden age ? Welfare state dilemmas in a global economy », dans Gøsta ESPING-ANDERSEN (dir.), *Welfare states in transition. National adaptations in global economies*, Londres, Sage, p. 1-31.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1999). *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Presses universitaires de France, 310 p.
- FALKNER, Gerda (2000). « Policy networks in a multi-level system : convergence towards moderate diversity », *West european politics*, vol. 23, no 4, p. 94-120.
- FENGER, Menno et Pieter-Jan KLOK (2001). « Interdependency, beliefs and coalition : a contribution to the advocacy coalition framework » *Policy sciences*, vol. 34, no 2, juin 2001, p. 157-170.
- FERRERA, Maurizio (1993). *Modelli di solidarietà*, Pologna, Il Mulino.
- FERRERA, Maurizio *et al.* (2002) « Open coordination against poverty : the new EU 'social inclusion process' », *Journal of European Social Policy*, vol. 12, no 3, p. 227-239.
- FFQ – Fédération des femmes du Québec (1998). *La bataille de l'aide sociale : un bilan provisoire* [texte exprimant les positions adoptées par le conseil d'administration de la FFQ lors de la réunion du 22 août 1998]. Disponible sur Internet à l'adresse suivante (site consulté pour la dernière fois le 15 avril 2005) : <http://www.ffq.qc.ca/pub/memoires.html>

- FISCHER, Frank (2003). *Reframing public policy : discursive politics and deliberative practices*, New York, New York University Press, 266 p.
- FISHMAN, Michael E. et Daniel H. WEINBERG (1992). « The role of evaluation in state welfare reform waiver demonstrations », dans Charles F. MANSKI et Irwin GARFINKEL (dir.), *Evaluating welfare and training programs*, Cambridge (Massachusetts), Cambridge University Press, p. 115-142.
- FLORA, Peter et Jens ALBER (1981). « Modernization, democratization, and the development of welfare states in Western Europe », dans Peter FLORA et Arnold J. HEIDENHEIMER, *The development of welfare states in Europe and America*, New Brunswick (États-Unis), Transaction Books, p. 37-79.
- FONG, Christina (2001). « Social preferences, self-interest, and the demand for redistribution », *Journal of public economics*, no 82, p. 225-246.
- FOREST, Pierre-Gerlier et al. (2004). « Une expérience de consultation publique délibérative dans Charlevoix », *Recherches sociographiques*, vol. XLV, no 1, p. 77-104.
- FORTIN, Bernard (1997). « Dépendance à l'égard de l'aide sociale et réforme de la sécurité du revenu », *L'Actualité économique*, vol. 73, no 4, p. 557-573.
- FORTIN, Bernard et al. (2004). « Welfare benefits and the duration of welfare spells : evidence from naturel experiment in Canada », *Journal of public Economics*, no 88, p. 1495-1520.
- FORTIN, Denis (1989). « La réforme de l'aide sociale au Québec. Au passage de l'État-providence à l'État-Provigo », *Revue canadienne de service social*, vol. 6, no 1, p. 24-39.
- FORTIN, Pierre et Francine Séguin (1996). *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*, Québec, gouvernement du Québec, 1996, 137 p.
- Forum pour l'emploi (1990). *Mémoire à la commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, novembre 1990. Disponible sur Internet à l'adresse suivante (site consulté pour la dernière fois le 15 avril 2005) : <http://www.unites.uqam.ca/forum/3Constitution.html>.
- Forum pour l'emploi (1995). *L'harmonisation des programmes de main-d'œuvre et la politique active du marché du travail. Réaction du Forum pour l'emploi à la proposition du gouvernement du Québec « L'emploi, travaillons-y ensemble ! »*, Montréal, novembre 1995, 8 p.
- FOUARGE, Didier et Richard LAYTE (2005). « Welfare regimes and poverty dynamics : the duration and recurrence of poverty spells in Europe », *Journal of social policy*, vol. 34, no 3, p. 407-426.
- FRAPPIER, Monique (1994). « La pauvreté : facteurs économiques », dans Fernand DUMONT, Simon LANGLOIS et Yves MARTIN (dir.), *Traité des problèmes sociaux*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, p. 565-580.
- FRIEDLANDER, Daniel et Gary BURTLESS (1994). *Five years after. The long-term effects of welfare-to-work programs*, New York, Russel Sage Foundation, 230 p.



- FUNK, Carolyn L. (2000). « The dual influence of self-interest and societal interest in public opinion », *Political research quarterly*, vol. 53, no 1, p. 37-62.
- GAIS, Thomas L. (2000). « Concluding comments : welfare reform and governance », dans Carol S. WEISSERT (dir.), *Learning from leaders. Welfare reform politics and policy in five midwestern states*, Albany, Rockefeller Institute Press, p. 173-189.
- GANS, Herbert J. (1968). « Culture and class in the study of poverty : an approach to anti-poverty research », dans Daniel P. MOYNIHAN (dir.), *On understanding poverty. Perspectives from the social sciences*, New York, Basic Books, p. 201-228.
- GAULEJAC, Vincent de et I. Taboada LÉONETTI (dir.) (1992). *Honte et pauvreté – Déchéance sociale et processus d'insertion*, rapport de recherche pour la CNAF.
- GAUTHIER, Benoît (1997). « La structure de la preuve », dans Benoît GAUTHIER (dir.), *Recherche sociale : de la problématique à la collecte des données*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 127-158.
- GELISEN, John (2000). « Popular support of institutionalised solidarity : a comparison between european welfare states », *International journal of social welfare*, no 9, p. 285-300.
- GILDER, George F. (1981). *Richesse et pauvreté*, Paris, Albin Michel, 333 p.
- GILENS, Martin (2000). *Why Americans hate welfare. Race, media, and the politics of antipoverty policy*, Chicago, Chicago University Press, 296 p.
- GOERTZEL, Ted George et John HART (1995). « New Jersey's \$64 question : legislative entrepreneurship and the family gap », dans Donald F. NORRIS et Lyke THOMPSON (dir.), *The politics of welfare reform*, Thousand Oaks (Californie), Sage, p. 109-145.
- GOODIN, Robert E. et al. (2000). « The real world of welfare capitalism », dans Christopher PIERSON et Francis G. CASTLES (dir.), *The welfare state. A reader*, Cambridge (Royaume-Uni), Polity Press, p. 170-188.
- GOTTSCHALK, Peter, Sara McLANAHAN et Gary D. SANDEFUR (1994). « The dynamics and intergenerational transmission of poverty and welfare participation », dans Sheldon H. DANZIGER, Gary D. SANDEFUR et Daniel H. WEINBERG (dir.), *Confronting Poverty. Prescriptions for change*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, p. 85-108.
- GOUGH, Ian (2001). « Social assistance regime : a cluster analysis », *Journal of european social policy*, vol. 11, no 2, p. 165-170.
- GOW, James Iain, Alain NOËL et Patrick VILLENEUVE (1995). « Les contrôles à l'aide sociale : l'expérience québécoise des visites à domicile », *Analyse de politiques*, vol. XXI, no 1, p. 31-52.
- GREFFE, Xavier (1997). *Économie des politiques publiques* (2<sup>e</sup> édition), Paris, Dalloz, 582 p.

- GROSKIND, Fred (1994). « Ideological influences on public support for social assistance to poor families », *Social work*, vol. 39, no 1, janvier 1994, p. 81-89.
- GROULX, Lionel-Henri (2005). *Revenu minimum garanti. Comparaison internationale, analyse et débats*, Sainte-foy, Presses de l'Université du Québec, 360 p.
- GTES – Groupe de travail sur l'économie sociale (1996). *Osons la solidarité !*, Chantier de l'économie et de l'emploi, Sommet sur l'économie et l'emploi, 63 p.
- GUERON, Judith M. (1990). « Work and welfare : lessons on employment programs », *Journal of economic perspectives*, vol. 4, no 1, p. 79-98.
- GUERON, Judith M. (1996). « A research context for welfare reform », *Journal of policy analysis and management*, vol. 15, no 4, p. 547-561.
- GUILLAUME, Pierre (2000). « L'État-providence au Canada », dans Pierre MELANDRI (dir.), *Le welfare state en Amérique du Nord*, Paris, L'Harmattan, p. 159-171.
- HADDOW, Rodney S. (1993). *Poverty reform in Canada, 1958-1978. State and class influences on policy making*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 247 p.
- HALL, Peter A. (1993). « Policy paradigms, social learning, and the state. The case of economic policymaking in Britain », *Comparative politics*, vol. 25, no 3, p. 275-296.
- HAMEL, Philippe et Monique MORVAL (1997). « Les plus pauvres : des professeurs qu'on ignore », *Cahiers de recherche sociologique*, no 29, p. 29-42.
- HANDLER, Joel (1995). *The poverty of welfare reform*, New Haven (Connecticut), Yale University Press, 177 p.
- HANDLER, Joel F. (2004). *Social citizenship and workfare in the United States and Western Europe. The paradox of inclusion*, Cambridge, Cambridge University Press, 317 p.
- HARRINGTON, Michael (1967). *L'Autre Amérique : la pauvreté aux États-Unis*, Paris, Gallimard, 288 p.
- HARTZ, Louis (1955). *The liberal tradition in America. An interpretation of american political thought since the revolution*, New York, Harvest Book, 329 p.
- HASENFELD, Yeheskel, Toorjo GHOSE et Kandyce LARSON (2004). « The logic of sanctioning welfare recipients : an empirical assessment », *Social service review*, vol. 78, no 2, p. 304-319.
- HECLO, Hugh (1974). *Modern social politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 349 p.
- HECLO, Hugh (1978). « Issue networks and the executive establishment » dans Anthony KING (dir.), *The new american political system*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, p. 87-124.

- HECLO, Hugh (1994a). « Ideas, interests, and institutions », dans Lawrence DODD et Calvin JILLSON (dir.) (1994). *The dynamics of american politics. Approaches and interpretations*, Boulder (Colorado), Westview, p. 366-397.
- HECLO, Hugh (1994b). « Poverty politics », dans Sheldon DANZIGER *et al.*, *Confronting Poverty. Prescriptions for change*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, p. 396-437.
- HEMERIJCK, Anton et Kees vanKERSBERGEN (1999). « Negotiated policy change : toward a theory of institutional learning in tightly coupled welfare states », dans Dietmar BRAUN et Andreas BUSCH, *Public policy and political ideas*, Cheltenham (Royaume-Uni), Edward Elgar, p. 168-185.
- HEMERIJCK, Anton et Martin SCHLUDI (2000). « Sequences of policy failures and effective policy responses », dans Fritz W. SCHARPF et Vivien SCHMIDT (dir.), *Welfare and work in the open economy. Volume I. From vulnerability to competitiveness*, New York, Oxford University Press, p. 125-228.
- HICKS, Alexander et Joya MISRA (1993). « Two perspectives on the welfare state. Political resources of welfare in affluent capitalist democracies, 1960-1982 », *American journal of sociology*, vol. 99, no 3, p. 668-710.
- HOROWITZ, Gad (1968). *Canadian labour in politics*, Toronto, University of Toronto Press, 273 p.
- HOWLETT, Michael (2002). « Do networks matter ? Linking policy network structure to policy outcomes : evidence from four canadian policy sectors, 1990-2000 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 35, no 2, p. 235-267.
- HOWLETT, Michael et M. Ramesh (1998). « Policy subsystem configurations and policy change : operationalizing the postpositivist analysis of the politics of the policy process », *Policy studies journal*, vol. 26, no 3, 1998, p. 466-481.
- HOWLETT, Michael et M. RAMESH (2003). *Studying public policy - Policy cycles and policy subsystems* (2<sup>e</sup> édition), Toronto, Oxford University Press, 239 p.
- HUBER, Evelyne et John D. STEPHENS (2001). *Development and crisis of the welfare state. Parties and policies in global markets*, Chicago, University Press of Chicago, 416 p.
- HUBERMAN, Michael A. et Matthew B. MILES (1991). *Analyse des données qualitatives. Recueil de nouvelles méthodes*, Bruxelles, De Boeck, 480 p.
- IMMERGUT, Ellen M. (1998). « The theoretical core of the new institutionalism », *Politics and society*, vol. 26, no 1, mars 1998, p. 5-34.
- JENSON, Jane et Denis SAINT-MARTIN (2002). « Building blocks for a new welfare architecture : from Ford to LEGO ? », texte d'une présentation préparée pour un congrès de l'American Political Science Association tenu à Boston en août 2002, 61 p.
- JOBERT, Bruno et Pierre MULLER (1987). *L'État en action*, Paris, Presses universitaires de France, 242 p.

- JONES, Russell (2000). *Méthodes de recherche en sciences humaines*, Bruxelles, De Boeck, 332 p.
- JORDAN, Bill (1996). *A theory of poverty and social exclusion*, Cambridge (Royaume-Uni), Polity Press, 276 p.
- JORDAN, Bill (1998). *The new politics of welfare. Social justice in a global context*, Londres, Sage Publication, 260 p.
- KING, Desmond (1992). « The establishment of work-welfare programs in the United States and Britain : politics, ideas and institutions », dans Sven STEINMO *et al.*, *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*, New York, Cambridge University Press, p. 217-250.
- KING, Desmond (1995). *Actively seeking work ? The politics of unemployment and welfare in the United States and Great Britain*, Chicago, University of Chicago Press, 331 p.
- KING, Desmond (1999). *In the name of liberalism : illiberal social policy in the United States and Britain*, Oxford, Oxford University Press, 340 p.
- KINGDON, John (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* [2<sup>e</sup> édition], New York, Harper Collins, 253 p.
- KNOEPFEL, Peter et Ingrid KISSLING-NÄF (1998). « Social learning in policy networks », *Policy and politics*, vol. 26, no 1, p. 343-367.
- KORPI, Walter (1978). *The working class in the welfare capitalism. Work, unions and politics in Sweden*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 448 p.
- KORPI, Walter (1983). *The democratic class struggle*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 277 p.
- KORPI, Walter (1989). « Power, politics, and state autonomy in the development of social citizenship : social rights during sickness in eighteen OECD countries since 1930 », *American sociological review*, vol. 54, no 3, p. 309-328.
- KORPI, Walter et Joakim PALME (1998). « The paradox of redistribution and the strategies of equality : welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries », *American sociological review*, vol. 63, no 5, p. 661-687.
- KORPI, Walter et Joakim PALME (2003). « New politics and class politics in the context of austerity and globalization : welfare state regress in 18 countries, 1975-95 », *American political science review*, vol. 97, no 3, août 2003, p. 425-446
- KUHN, Thomas S. (1970). *La structure des révolutions scientifiques* (2<sup>e</sup> édition), Paris, Flammarion, 284 p.
- LACELLE, Denyse (2000). « La lutte du mouvement populaire contre la réforme de la sécurité du revenu », dans Jean PANET-RAYMOND (dir.), *La réforme de la sécurité du revenu :*

*entrave ou soutien au développement social ?*, Montréal, Conseil québécois du développement social, p. 27-31.

LACROIX, Guy (1997). « La réforme de l'aide de dernier recours à la lumière des expériences américaines », *Choix*, vol. 3, no 2, juin 1997, p. 6-17.

LACROIX, Guy (2000). « Reforming welfare system : in search of the optimal policy mix », dans W. Craig RIDDELL et France ST-HILAIRE (dir.), *Adapting public policy to a labour market in transition*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, p. 249-282.

LACZKO, Leslie L. (1998). « Inégalités sociales et État-providence : le Québec, le Canada et le monde », *Recherches sociographiques*, vol. XXXIX, no 2-3, p. 317-340.

LAFRANCE, Louis (1999). « Les revendications sociales : un certain retour de l'action militante » dans Roch CÔTÉ (dir.), *Québec 1999*, Montréal, Fides/Le Devoir, p. 125-131.

LAROSE, Gérald (2002). « Projet de loi contre la pauvreté et l'exclusion sociale : ne pas boudier son plaisir ! », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 15, no 1, p. 1-8.

LASSWELL, Harold D. (1951). « The policy orientation », dans Daniel LERNER et Harold D. LASSWELL (dir.), *The policy sciences. Recent developments in scope and method*, Stanford (Californie), Stanford University Press, p. 3-15.

Léger Marketing (2001). *Étude sur les perceptions des Canadiens à l'égard de la pauvreté*, 10 p.

LEIBFRIED, Stephan (1992). « Toward a european welfare state ? On integrating policy regimes into the european community », dans Zsuzsa FERGE et Jon EIVIND KOLBERG (dir.), *Social policy in a changing Europe*, Boulder (Colorado), Westview Press, p. 245-279.

LEIRA, Arnlaug (1997). « Social rights in a gender perspective », dans Peter KOSLOWSKI et Andreas FOLLESDAL (dir.), *Restructuring the welfare state : theory and reform of social policy*, Berlin, Springer, p. 222-237.

LEMIEUX, Nicole (1995). *Faits saillants des sondages sur l'image des prestataires de l'aide de dernier recours*, Québec, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, ministère de la Sécurité du revenu, 20 p.

LEMIEUX, Nicole et Pierre LANCTÔT (1995). *Commencer sa vie adulte à l'aide sociale*, Québec, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, ministère de la Sécurité du revenu, 132 p.

LEMIEUX, Vincent (1998). *Les coalitions : liens, transactions et contrôles*, Paris, Presses Universitaires de France, 235 p.

LEMIEUX, Vincent (2000). *À quoi servent les réseaux sociaux ?*, Sainte-Foy, Éditions de l'IREQ / Presses de l'Université Laval, 109 p.

LEMIEUX, Vincent (2002). *L'étude des politiques publiques* (2<sup>e</sup> édition), Québec, Presses de l'Université Laval, 195 p.

- LESEMANN, Frédéric (1994). « La pauvreté : aspects sociaux », dans Fernand DUMONT, Simon LANGLOIS et Yves MARTIN (dir.), *Traité des problèmes sociaux*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, p. 581-604.
- LESEMANN, Frédéric (2001). « L'américanité des Québécois : le rôle de l'État-providence dans l'expression de leur identité », dans Donald CUCCIOLETTA (dir.), *L'américanité et les Amériques*, Sainte-Foy, Les éditions de l'IQRC / Presses de l'Université Laval, p. 137-173.
- LESSARD-HÉBERT, Michelle, Gabriel GOYETTE et Gérald BOUTIN (1990). *Recherche qualitative : fondements et pratiques*, Laval, Éditions Agence d'Arc, 180 p.
- LÉVESQUE, Benoît (2003). « Fonction de base et nouveau des pouvoirs publics : vers un nouveau paradigme de l'État », *Annals of public and cooperative economics*, vol. 74, no 4, p. 489-513.
- LÉVESQUE, Suzanne et al. (1994). *La pauvreté au Québec : état de situation, problématique et exemples d'intervention possibles. Rapport du Comité sur la lutte à la pauvreté*, Québec, Direction générale des politiques et des programmes, ministère de la Sécurité du revenu, gouvernement du Québec, 300 p.
- LEVINE, Daniel (1988). *Poverty and society. The growth of the american welfare state in international comparison*, New Brunswick et Londres, Rutgers University Press, 355 p.
- LEVITAS, Ruth (1998). *The inclusive society? Social exclusion and New Labour*, Londres, Macmillan, 223 p.
- LEWIS, Jane (1992). « Gender and the development of welfare regimes », *Journal of european public policy*, vol. 2, no 3, p. 159-173.
- LEWIS, Oscar (1968). *A study of slum culture. Backgrounds for La Vida*, New York, Random House, 240 p.
- LINOS, Katerina et Martin WEST (2003). « Self-interest, social beliefs, and attitudes to redistribution. Re-addressing the issue of cross-national variation », *European sociological review*, vol. 19, no 4, p. 393-409.
- LINTEAU, Paul-André, René DUROCHER et Jean-Claude ROBERT (1989). *Histoire du Québec contemporain. De la confédération à la crise (1867-1929)*, Montréal, Boréal, 758 p.
- LIPIETZ, Alain (1996). *La société en sablier. Le partage du travail contre la déchirure sociale*, Paris, La Découverte, 333 p.
- LIPSET, Seymour Martin (1990). *Continental divide. The values and institutions of the United States and Canada*, New York, Routledge, 337 p.
- LIPSET, Seymour Martin (1996). *American exceptionalism. A double-edged sword*, New York, W.W. Norton & Company, 352 p.

- LUCIFORA, Claudio (2000). « Wage inequalities and low pay : the role of labour market institutions », dans Mary GREGORY *et al.* (dir.), *Labour market inequalities. Problems and policies in international perspective*, New York, New York University Press, p. 9-34.
- LUO, Xiaowei (1998). « What affects attitudes towards government's role in solving unemployment ? A comparative study of Great Britain and the United States », *International journal of public opinion research*, vol. 10, no 2, p. 121-144.
- MAGNET, Myron (1993). *The dream and the nightmare : the sixties legacy to the underclass*, New York, William Morrow and Company, 256 p.
- MAIONI, Antonia (1998). *Parting at the crossroads. The emergence of health insurance in the United States and Canada*, Princeton (New Jersey), Princeton University Press, 205 p.
- MARCH, James G. et Johan OLSEN (1989). *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*, New York, The Free Press, 227 p.
- MARTIN, Claude (1997). « La comparaison des systèmes de protection sociale en Europe. De la classification à l'analyse des trajectoires d'État-providence », *Lien social et politiques-RIAC*, no 37, printemps 1997, p. 145-155.
- MASSICOTTE, Louis (1996). « La vie parlementaire », dans Denis MONIÈRE et Roch CÔTÉ (dir.), *L'année politique au Québec 1995-1996*. Disponible sur Internet à l'adresse suivante (site consulté pour la dernière fois le 15 avril 2005 ) : [http://www.pum.umontreal.ca/apqc/95\\_96/massicot/massicot.htm](http://www.pum.umontreal.ca/apqc/95_96/massicot/massicot.htm).
- MAU, Steffen (2004). « Welfare regimes and the norms of social exchange », *Current sociology*, vol. 52, no 1, janvier 2004, p. 53-74.
- McALL, Christopher *et al.* (1996). *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, 206 p.
- MCE - Ministère du Conseil exécutif (1997). *Les enfants au cœur de nos choix. Nouvelles dispositions de la politique familiale*, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 40 p.
- McFATE, Katherine *et al.* (1995). « Markets and states : poverty trends and transfer system effectiveness in the 1980s », dans Katherine McFATE *et al.* (dir.), *Poverty, inequality and the future of social policy*, New York, Russell Sage Foundation, p. 29-66.
- MEAD, Lawrence M. (1986). *Beyond entitlement : the social obligations of citizenship*, New York, The Free Press, 318 p.
- MEAD, Lawrence M (1992). *The new politics of poverty: the nonworking poor in America*, New York, Basic Books, 356 p.
- MEHRTENS, F. John (2004). « Three worlds of public opinion ? Values, variation, and the effect on social policy », *International journal of public opinion research*, vol. 16, no 2, p. 115-143.

- MÉNY, Yves et Jean-Claude Thoenig (1989). *Politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 391 p.
- MERRIEN, François-Xavier (2000a). *L'État-providence* (Que-sais-je ? no 3249), Paris, Presses universitaires de France, 127 p.
- MERRIEN, François-Xavier (2000b). « La restructuration des États-providence : « sentier de dépendance » ou tournant néo-libéral ? Une interprétation néo-institutionnaliste », *Recherches sociologiques*, année 2000, no 2, p. 29-44.
- MES - Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (1997). *CLE : centre local d'emploi. Une organisation simple et près des gens*, Québec, gouvernement du Québec, 25 p.
- MESS - Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2001). *Ne laisser personne de côté ! Orientations et perspectives en matière de lutte contre la pauvreté*, Québec, gouvernement du Québec, 2000, 35 p.
- MESS - Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2002a). *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Synthèse des rapports des conseils régionaux de développement*, Québec, gouvernement du Québec, 15 p.
- MESS - Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2002b). *La force d'agir, la volonté de réussir. Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Énoncé de politique*, Québec, gouvernement du Québec, 56 p.
- MESS - Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2005). *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Bilan de la première année*, Québec, gouvernement du Québec, 55 p.
- MESSF – Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (2004). *Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir. Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Québec, gouvernement du Québec, 79 p.
- MF - Ministère des Finances (1984). *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*, Québec, gouvernement du Québec, 398 p.
- MF - Ministère des Finances (1996a). *Oser choisir ensemble* (fascicule no 1). *L'économie du Québec : revue des principales tendances*, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 106 p.
- MF - Ministère des Finances (1996b). *Oser choisir ensemble* (fascicule no 2). *L'économie du Québec : revue des changements structurels*, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 67 p.
- MF - Ministère des Finances (1996c). *Oser choisir ensemble* (fascicule no 3). *Les finances publiques du Québec*, Sainte-Foy, Les Publications du Québec,
- MF - Ministère des Finances (1997). *Budget 1997-1998. Discours sur le budget et renseignements supplémentaires*, Québec, gouvernement du Québec, 263 p.



- MF - Ministère des Finances (1998). *Objectif emploi. Vers une économie d'avant-garde. Une stratégie de développement économique créatrice d'emplois*, Québec, gouvernement du Québec, 180 p.
- MFE - Ministère de la Famille et de l'Enfance (1999). *La politique familiale. Un pas de plus vers l'épanouissement des familles et des enfants*, Sainte-Foy, Les Publications du Québec, 38 p.
- MIGUÉ, Jean-Luc (1999). « Angélisme politique ou logique de la politisation », dans *Étatisme et déclin du Québec : bilan de la Révolution tranquille*, Montréal, Varia, p. 151-172.
- MILLER, David (1999). *Principles of social justice*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 337 p.
- MINCY, Ronald B. (1994). « The underclass : concept, controversy, and evidence », dans Sheldon H. DANZIGER, Gary D. SANDEFUR et Daniel H. WEINBERG (dir.), *Confronting Poverty. Prescriptions for change*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, p.109-146.
- MINNICH, Daniel J. (2003). « Corporatism and income inequality in the global economy : a panel of 17 OECD countries », *European journal of political research*, no 42, p. 23-53.
- MMSR - Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu (1987). *Pour une politique de sécurité du revenu* [document d'orientation], Québec, gouvernement du Québec, 143 p.
- MMSRFP - Ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle (1991). *Partenaires pour un Québec compétent et compétitif : énoncé de politique sur le développement de la main-d'œuvre*, Québec, gouvernement du Québec, 85 p.
- MOFFITT, Robert (1992). « Incentive effects of the U.S. welfare system : a review », *Journal of economic literature*, vol. XXX, no 1, p. 1-61.
- MOFFITT, Robert (1996). « The effect of employment and training programs on entry and exit from the welfare caseload », *Journal of policy analysis and management*, vol. 15, no 1, p. 32-50.
- MOREL, Sylvie (2002). *Modèle du workfare ou modèle de l'insertion ? La transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec*, Ottawa, Condition féminine Canada, 190 p.
- MORNEAU, Guy (1998). « Le Comité des priorités : fonctionnement et composition », *Autrement. Le journal de la réforme administrative*, no 5, mai 1998, p. 4
- MSR - Ministère de la sécurité du revenu (1996a). *Oser choisir ensemble* (fascicule no 6). *Le coût et l'efficacité du régime de sécurité du revenu*, Sainte-Foy, Les publication du Québec, 54 p.
- MSR - Ministère de la Sécurité du revenu (1996b). *La réforme de la sécurité du revenu : un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi* [document de consultation], Québec, gouvernement du Québec, 94 p.

- MSSS – Ministère de la Santé et des Services sociaux (1996). *Nouvelles orientations des politiques sociales pour une société en mutation*, Québec, gouvernement du Québec, 71 p.
- MUELLER, Dennis C. (1989). *Public choice II*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 518 p.
- MULLER, Pierre (1995). « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », dans Alain FAURE *et al.* (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, p. 153-179.
- MULLER, Pierre (2000). « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, no 2, p. 189-207.
- MULLER, Pierre et Yves SUREL (1998). *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 156 p.
- MURRAY, Charles (1984). *Losing ground : american social policy 1950-1980*, New York, Basic Books, 323 p.
- MYLES, John (1996). « When markets fail : social welfare in Canada and the United States », dans Gøsta ESPING-ANDERSEN (dir.), *Welfare states in transition. National adaptations in global economies*, Londres, Sage, p. 116-140.
- MYLES, John et Paul PIERSON (1999). « La réforme des États-providences "libéraux" au Canada et aux États-Unis, ou la revanche de Friedman », *Lien social et Politiques – RIAC*, no 42, p. 25-36.
- NAHRATH, Stéphane (1999). « The power of ideas in policy research : a critical assessment », dans Andreas BUSCH et Dietmar BRAUN (dir.), *Public policy and political ideas*, Cheltenham (Royaume-Uni), Edward Elgar, p. 41-58.
- NEWMAN, Isadore et Carolyn BENZ (1998). *Qualitative-quantitative research methodology. Exploring the interactive continuum*, Cabondale (Illinois), Southern Illinois University Press, 218 p.
- NICAISSE, Ides *et al.* (1995). « Pitfalls, dilemmas in labour market policies for disadvantaged groups - and how to avoid them », *Journal of european social policy*, vol. 5, no 3, p. 199-217.
- NINACS, William *et al.* (2003). *Le Collectif pour un Québec sans pauvreté : étude de cas*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, 17 p.
- NISKANEN, William A. (1971). *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine-Atherton, 241 p.
- NOËL, Alain (1994). « Le chômage en héritage », dans Alain-G. GAGNON (dir.), *Québec : État et société*, Montréal, Québec / Amérique, p. 407-442.
- NOËL, Alain (2002). *A law against poverty : Québec's new approach to combatting poverty and social exclusion*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 9 p.

- NOËL, Alain (2004). *Priorité au soutien du revenu : la mise en oeuvre de la loi québécoise visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Ottawa, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 16 p.
- NORRIS, Donald F. et Lyke THOMPSON (1995). « Findings and lessons from the politics of welfare reform », dans Donald F. NORRIS et Lyke THOMPSON (dir), *The politics of welfare reform*, Thousand Oaks (Californie), Sage, p. 215-238.
- OCDE (1990a). *Le marché du travail : quelles politiques pour les années 1990?*, Paris, OCDE, 142 p.
- OCDE (1990b). *Les nouvelles orientations de la politique sociale*, Paris, OCDE, 133 p.
- OCDE (1994). *L'étude de l'OCDE sur l'emploi. Données et explications. Partie II : Possibilités d'adaptation des marchés du travail*, Paris, OCDE, 1994, 327 p.
- OCDE (1996). *Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail*, Paris, OCDE, 54 p.
- OCDE (1998). *Les politiques sociales et de santé dans les pays de l'OCDE : un examen des programmes actuels et des évolutions récentes*, Politiques du marché du travail et politique sociale, document hors série no 33, DEELSA/ELSA/WD(98)4/ANN, 335 p.
- OCDE (1998-1999). *Combattre l'exclusion*, Paris, OCDE, 3 vol.
- OCDE (1999). *Systèmes de prestations et incitations au travail* [édition 1999], Paris, OCDE, 70 p.
- OCDE (2001). *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi* [actes de la Conférence de Prague de juillet 2000], Paris, OCDE, 456 p.
- O'CONNOR, James (1973). *The fiscal crisis of the welfare state*, New York, St. Martin's, 276 p.
- OFFE, Claus (1984). *Contradictions of the welfare state*, Cambridge (Massachusetts), MIT Press, 310 p.
- OLSEN, Gregg M. (1994). « Locating the Canadian welfare state : family policy and health care in Canada, Sweden, and the United States », *Cahiers canadiens de sociologie*, vol. 19, no 1, p. 1-20.
- OLSEN, Gregg M. (2002). *The politics of the welfare state. Canada, Sweden, and the United States*, Don Mills (Ontario), Oxford University Press, 258 p.
- OLSON, Mancur (1965). *The logic of collective action : public goods and the theory of groups*, Cambridge (Massachusetts), Harvard University Press, 186 p.
- OORSCHOT, Wim van et Peter ABRAHAMSON (2003). « The Dutch and Danish miracles revisited : a critical discussion of activation policies in two small welfare states », *Social policy and administration*, vol. 37, no 3, p. 288-304.

- ORLOFF, Ann Shola (1993). « Gender and the social rights of citizenship : the comparative analysis of gender relations and welfare states », *American sociological review*, vol. 48, p. 303-328.
- OUMET, Mathieu et Vincent LEMIEUX (2000). « Les réseaux de politiques publiques : un bilan critique et une voie de formalisation », Centre d'analyse des politiques publiques, Université Laval, 30 p.
- PALIER, Bruno et Giuliano BONOLI (1999). « Phénomènes de *path dependance* et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, vol. 49, no, 3, juin 1999, p. 399-420
- PALIER, Bruno (2001). « Les différents modèles de protection sociale et leur impact sur les réformes nationales », dans Christine DANIEL et Bruno PALIER, *La protection sociale en Europe. Le temps des réformes*, Paris, La documentation française, p. 33-46.
- PALIER, Bruno (2002). *Gouverner la sécurité sociale : les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, Presses universitaires de France, 466 p.
- PARSONS, Wayne (1995). *Public policy : an introduction to the theory and practice of policy*, Hants (Grande-Bretagne), Edward Elgar Publishing, 675 p.
- PATTERSON, James T. (1994). « Pauvreté, ghetto et question raciale », dans François-Xavier MERRIEN (dir.), *Face à la pauvreté. L'Occident et les pauvres hier et aujourd'hui*, Paris, Éditions de l'Atelier, p. 189-230.
- PAUGAM, Serge (1993). *La disqualification sociale* (2<sup>e</sup> édition), Paris, Presses universitaires de France, 254 p.
- PAUGAM, Serge (1997). « Représentation et perception de la pauvreté », *Problèmes économiques*, no 2.508, 19 février 1997, p. 8-11.
- PAVETTI, LaDonna, Michelle K. DERR et Heather HESKETH (2003). *Review of sanction policies and research studies. Final literature review* [rapport préparé pour le Department of Health and Human Services des États-Unis], Washington, Mathematica Policy Research Inc., 45 p.
- PAWLICK, Roxanne M. et Sharon M. STROICK (2004). *One discourse, three dialects : changing the social model in Australia, the United Kingdom, and the United States*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, rapport de recherche F | 38, janvier 2004, 113 p.
- PAYNE, James L. (1998). *Overcoming welfare : expecting more from the poor - and ourselves*, New York, Basic Books, 243 p.
- PERLIN, George (1997). « The constraints of public opinion : diverging or converging paths », dans Keith BANTING *et al.* (dir.), *Degrees of freedom. Canada and the United States in a changing world*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, p. 71-149.

- PICOT, Garnett *et al.* (2003). « Low-income intensity during the 1990s : the role of economic growth, employment earnings and social transfers », *Analyse de politiques*, vol. XXIX (numéro special), p. S15-S40.
- PICOT, Garnet et John MYLES (2004). *L'inégalité de revenu et le faible revenu au Canada : une perspective internationale*, document de recherche produit par Statistique Canada, no 11F0019MIF-240 au catalogue, 34 p.
- PIERSON, Christopher (1991). *Beyond the welfare state ?*, University Park (Pennsylvanie), Pennsylvania State University Press, 248 p.
- PIERSON, Paul (1994). *Dismantling the welfare state ? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchement*, New York, Cambridge University Press, 213 p.
- PIERSON, Paul (1995). « Fragmented welfare states : federal institutions and the development of social policy », *Gouvernance : an international journal of policy and administration*, vol. 8, no 4, p. 449-478.
- PIERSON, Paul (2000). « Increasing returns, path dependance, and the study of politics », *American political science review*, vol. 94, no 2, p. 251-276.
- PIERSON, Paul et Theda SKOCPOL (2000). « Historical institutionalism in contemporary political science », texte d'une présentation préparée pour un congrès de l'American Political Science Association tenu à Washington en août-septembre 2000, 24 p.
- PIKETTY, Thomas (1995). « Social mobility and redistributive politics », *The quarterly journal of economics*, no 442, vol. 110, p. 551-584.
- PIRES, Alvaro P. (1997). « Échantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique », dans Jean POUPART *et al.*, *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, Montréal, Gaëtan Morin, p. 113-169.
- PIVEN, Frances Fox et Richard A. CLOWARD (1971). *Regulating the poor. The functions of public welfare*, New York, Pantheon Books, 389 p.
- POULANTZAS, Nicos (1971). *Pouvoir politique et classes sociales*, Paris, François Maspero, 2 vol.
- PNUD - Programme des Nations Unies pour le développement (2002). *Rapport mondial sur le développement humain. Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*, Bruxelles, De Boeck, 277 p.
- PNUD - Programme des Nations Unies pour le développement (2004). *Rapport mondial sur le développement humain 2004. La liberté culturelle dans un monde diversifié*, Paris, Economica, 285 p.
- PQ – Parti québécois (1994). *Programme du parti québécois. Édition 1994*, Montréal, 251 p.

- RADAELLI, Claudio M. (2000). « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, no 2, avril 2000, p. 255-275.
- RANK, Mark Robert (1994). *Living on the edge. The realities of welfare in America*, New York, Columbia University Press, 266 p.
- REIN, Martin et Donald SCHÖN (1994). *Frame reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies*, New York, Basic Books, 247 p.
- RENÉ, Jean-François. *L'intégration des personnes assistées sociales et le rôle de l'État*, Montréal, Conseil québécois de développement social, 2000, 51 p.
- RICE, James J. et Michael J. PRINCE (2000). *Changing politics of canadian social policy*, Toronto, Toronto University Press, 309 p.
- RIMLINGER, Gaston V. (1971). *Welfare policy and industrialization in Europe, America and Russia*, New York, Wiley, 362 p.
- RODGERS, Harrell R. (2000). *American poverty in a new era of reform*, New York, M.E. Sharpe, 239 p.
- ROE, Emery (1994). *Narrative policy analysis*, Durham, Duke University Press, 1994, 199 p.
- ROSANVALLON, Pierre (1981). *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil, 184 p.
- ROSANVALLON, Pierre (1995). *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*, Paris, Seuil, 223 p.
- ROSE, Ruth et François AUBRY (1988). *Fiscalité et aide sociale : pour une réforme juste et équitable*, Montréal, Confédération des syndicats nationaux, 125 p.
- ROTHSTEIN, Bo (2000). « The future of the Universal welfare state - An institutional approach », dans Stein KHUNLE (dir.), *Survival of the european welfare state*, Londres, Routledge.
- SABATIER, Paul A. (1993). « Policy change over a decade or more », dans Paul A. SABATIER et Hank C. JENKINS-SMITH (dir.), *Policy change and learning : an advocacy coalition approach*, Boulder (Colorado), Westview Press, p. 13-39.
- SABATIER, Paul A. (1998). « The political context of evaluation research : an advocacy coalition perspective », dans Marie-Christine KESSLER et al., *Évaluation des politiques publiques*, Paris, l'Harmattan, p. 129-146.
- SABATIER, Paul A. (1999). « The need for better theories », dans Paul A. SABATIER (dir.), *Theories of the policy process*, Boulder (Colorado), Westview Press, p. 3-17.
- SABATIER, Paul A. et Edella SCHLAGER (2000). « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol. 50, no 2, juin 2000, p. 209-234.

- SABATIER, Paul A. et Hank C. JENKINS-SMITH (1993). « The advocacy coalition framework : assessment, revisions, and implications for scholars and practioners », dans Paul A. SABATIER et Hank C. JENKINS-SMITH (dir.), *Policy change and learning : an advocacy coalition approach*, Boulder (Colorado), Westview Press, p. 211-235.
- SABATIER, Paul A. et Hank C. JENKINS-SMITH (1999). « The advocacy coalition framework : an assessment », dans Paul A. SABATIER (dir.), *Theories of the policy process*, Boulder (Colorado), Westview Press, p. 117-166.
- SAILLANT, François (1998). *FRAPRU 1978-1998. Toujours au front ! 20 ans d'histoire et de luttes*, Montréal, Front d'action populaire en réaménagement urbain, 64 p.
- SAINSBURY, Diane (1996). *Gender, equality, and welfare states*, Cambridge (Royaume-Uni), Cambridge University Press, 258 p.
- SAINT-MARTIN, Denis (2001). « Guichet unique et reconfiguration des réseaux de politiques publiques : le cas d'Emploi-Québec », *Politique et Sociétés*, vol. 20, noa 2-3, p. 117-139.
- SAINT-MARTIN, Denis (2002). « Apprentissage social et changement institutionnel : la politique de « l'investissement dans l'enfance » au Canada et en Grande-Bretagne », *Politique et sociétés*, vol. 21, no 3, p. 41-67.
- SAINT-MARTIN, Denis (2000). « De l'État-providence à l'État d'investissement social : un nouveau paradigme pour enfant-er l'économie du savoir ? », dans Leslie PAL (dir.), *How Ottawa spends, 2000-2001. Past imperfect, future tense*, Don Mills (Ontario), Oxford University Press, p. 33-57.
- SAWHILL, Isabel V. (1988). « Why poverty in the U.S. is so persistent ? », *Journal of economic literature*, vol. XXVI, no 3, p. 1073-1119.
- SCEVIOUR, Roger et Ross FINNIE (2004). « Prévalence de l'aide sociale : tendances de l'incidence et des taux d'adhésion et d'abandon », *Observateur économique canadien*, août 2004, p. 3.1-3.13.
- SCHARPF, Fritz W. et Vivien SCHMIDT (2000). « Introduction », dans Fritz W. SCHARPF et Vivien SCHMIDT (dir.), *Welfare and work in the open economy. Volume I. From vulnerability to competitiveness*, New York, Oxford University Press, p. 1-20.
- SCHILLER, Bradley R. et C. Nielsen BRASHER (1993). « Effects of workfare saturation on AFDC caseloads », *Contemporary policy issues*, vol. 11, no 2.
- SCHLAGER, Edella (1995). « Policy making and collective action : defining coalitions within the advocacy coalitions framework », *Policy sciences*, no 28, 1995, p. 242-270.
- SCHLAGER, Edella et William BLOMQUIST (1996). « A comparison of three emerging theories of the policy process », *Political research quarterly*, no 49, septembre 1996, p. 651-672.
- SCHMIDT, Vivien A. « EU consultation processes and their differential impact on national and sectoral policymaking », Paper prepared for delivery to the POLIS 2005 Conference, Paris, June 2005, 40 p.

- SCHNEIDER, Anne et Helen INGRAM (1993). « Social construction of target populations : implications for politics and policy », *American political science review*, no 87, juin 1993, p. 334-347.
- SCHNEIDER, Anne et Helen INGRAM (1997). *Policy design for democracy*, Lawrence (Kansas), University Press of Kansas, 241 p.
- SCHNEIDER, Jo Anne (2000). « And how are we supposed to pay for health care ? Views of the poor and near poor on welfare reform », *American anthropologist*, vol. 101, no 4, p. 761-782.
- SCHRAM, Sanford F. et Joe SOSS (2001). Success stories : welfare reform, policy discourse, and the politics of research, *The Annals of the american academy*, no 577, septembre 2001, p. 49-65.
- SHULOCK, Nancy (1999). « The paradox of policy analysis : if it is not used, why do we produce so much of it ? », *Journal of policy analysis and management*, vol. 18, no 2, p. 226-244.
- SIAROFF, Alan (1999). « Corporatism in 24 industrial democracies : meaning and measurement », *European journal of political research*, no 36, p. 175-205.
- SIMON, Herbert A. (1985). « Human nature in politics : the dialogue of psychology with political science », *The american political science review*, vol. 70, no 2, p. 293-304.
- SKOCPOL, Theda (1985). « Bringing the state back in : strategies of analysis in current research », dans Peter B. EVANS, Dietrich RUESCHEMEYER et Theda SKOCPOL (dir.), *Bringing the state back in*, New York, Cambridge University Press, p. 3-37.
- SKOCPOL, Theda (1988). « The limits of the New Deal system and the roots of contemporary welfare dilemmas », dans Margaret WEIR, Shola ORLOFF et Theda SKOCPOL, *The politics of social policy in the United States*, Princeton (New Jersey), Princeton University Press, p. 293-311.
- SMEEDING, Timothy M., Lee RAINWATER et Gary BURTLESS (2001). « U.S. poverty in a cross-national context », dans Sheldon H. DANZIGER et Robert H. HAVEMAN, (dir.), *Understanding poverty*, New York, Sage, p. 162-189.
- SMITH, Graham et Corinne WALES (2000). « Citizens' juries and deliberative democracy », *Political studies*, vol. 48, p. 51-65.
- SMYRL, Marc (2002). « Politics et policy dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques de changement », *Revue française de science politique*, vol. 52, no1, p. 37-52.
- SOM (1997). *Sondage pour le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sur différentes mesures de la réforme de l'aide sociale*, décembre 1997.
- SOSS, Joe (1999). « Lessons of welfare : policy design, political learning, and political action », *American political science review*, vol. 93, no 2, juin 1999, p. 363-380.



- STAKE, Robert E. (2000). « Case studies », dans Norman K. DENZIN et Yvonna S. LINCOLN (dir.), *Handbook of qualitative research* (2<sup>e</sup> édition), Thousand Oaks (Californie), Sage, p. 435-454.
- SUREL, Yves (2000). « The role of cognitive and normative frames in policy-making », *Journal of european public policy*, vol. 7, no 4, p. 495-512.
- SYLVESTRE, Céline (1994). *Synthèse des résultats des études d'évaluation en matière de développement de l'employabilité et d'intégration en emploi. Études du ministère de la Sécurité du revenu*, Québec, gouvernement du Québec, 63 p.
- SVALLFORS, Stefan (1997). « Worlds of welfare and attitude to redistribution : a comparison of eight western nations », *European sociological review*, vol. 13, no 3, p. 283-304.
- SWANK, Duane (2001). « Political institutions and the welfare state restructuring. The impact of institutions on social policy change in developed democracies », dans Paul PIERSON (dir.), *The new politics of welfare state*, Oxford (New York), Oxford University Press, p. 197-237.
- THORBURN, Hugh G. (1996). « Les groupes d'intérêt et le système parlementaire canadien », dans Manon TREMBLAY et Marcel R. PELLETIER (dir.), *Le système parlementaire canadien*, Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, p. 124-142.
- TITMUSS, Richard M. (1958). *Essays on the welfare state*, Londres, Allen & Unwin, 232 p.
- TITMUSS, Richard M. (1974). *Social policy : an introduction*, Londres, George Allen & Unwin, 160 p.
- TOWNSEND, Peter (1979). *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living*, Berkeley et Los Angeles, University of California Press, 1216 p.
- TREMBLAY, Daniel (2000). *Le renouvellement des politiques sociales au Québec : le cas de la « réforme de la sécurité du revenu »*. Une analyse des réactions au projet gouvernemental, cahier du GÉRIS 2000, série Recherches, no 13, 23 p.
- TRUE, James L. (1999). « Attention, inertia, and equity in the social security program », *Journal of public administration research and theory*, vol. 9, no 4, p. 571-596.
- TRUE, James L., Bryan D. JONES et Frank R. BAUMGARTNER (1999). « Punctuated-equilibrium theory : explaining stability and change in american policymaking », dans Paul A. SABATIER (dir.), *Theories of the policy process*, Boulder (Colorado), Westview Press, p. 97-115.
- TULLOCK, Gordon (1978). *Le marché politique : analyse économique des processus politiques*, Paris, Economica, 89 p.
- TULLOCK, Gordon (1983). *Economics of income redistribution*, Amsterdam, Kluwer-Nijhoff.
- ULYSSE, Pierre-Josep et Frédéric LESEMANN (2004). *Citoyenneté et pauvreté. Politiques, pratiques et stratégies d'insertion en emploi et de lutte contre la pauvreté*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 307 p.

- VAILLANCOURT, Yves et Annie AUTONÈS (1983). *Le PQ et le social. Éléments de bilan des politiques sociales du gouvernement du Parti québécois*, Montréal, Saint-Martin, 165 p.
- Van PARIJS, Philippe (1998). « De la trappe au socle : l'allocation universelle contre le chômage », *Problèmes économiques*, no 2.569, p. 11-15.
- WACQUANT, Loïc (1996). « L'*underclass* urbaine dans l'imaginaire social et scientifique américain », dans Serge PAUGAM (dir.), *L'exclusion : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 248-262.
- WADDAN, Alex (1997). *The politics of social welfare. The collapse of the centre and the rise of the right*, Cheltenham (Royaume-Uni), Edward Elgar, 204 p.
- WALTERS, William (1997). « The "active society" : new design for social policy », *Policy and politics*, vol. 25, no 3, p. 221-234.
- WAXMAN, Chaim I. (1983). *The stigma of poverty. A critique of poverty theories and policies* (2<sup>e</sup> édition), New York, Pergamon Press, 159 p.
- WEAVER, Kent R. (2000). *Ending welfare as we know it*, Washington, Brookings Institution Press, 482 p.
- WEIBLE, Chris et Paul A. (2005). « Comparing Policy Networks: Marine Protected Areas in California », *Policy Studies Journal*, vol. 33, no 2, p. 181-201.
- WEIMER, David L. et Aidan R. VINING (1999). *Policy analysis. Concepts and practice* (3<sup>e</sup> édition), Upper Sadle River (New Jersey), Prentice Hall, 486 p.
- WEIR, Maragaret, Ann Shola ORLOFF et Theda SKOCPOL (1988). « Introduction : understanding american politics », dans Maragaret WEIR, Ann Shola ORLOFF et Theda SKOCPOL (dir.), *The politics of social policy in the United States*, Princeton (New Jersey), Princeton University Press, p. 3-27.
- WEISS, Carol (1977). « Research for policy's sake : the enlightenment fonction of social research », *Policy Analysis*, no 3, automne 1977, p. 531-545.
- WILENSKY, Harold L. et Charles N. LEBEAUX (1965). *Industrial society and social welfare : the impact of industrialization on the supply and organization of social welfare*, New York, The Free Press, 397 p.
- WILENSKY, Harold L. (1975). *The welfare state and equality : structural and ideological roots of public expenditures*, Berkeley (Californie), University of California Press, 151 p.
- WILENSKY, Harold L. (2002). *Rich democracies. Political economy, public policy, and performance*, Berkeley et Los Angeles, University of California Press, 891 p.
- WILSON, William J. (1987). *The truly disadvantaged : the inner city, the underclass, and public policy*, Chicago, Chicago University Press, 254 p.

- WILSON, William J. *et al.* (1988). « The ghetto underclass and the changing structure of urban poverty », dans Fred R. HARRIS et Roger W. WILKINS (dir.), *Quiet riots : race and poverty in the United states*, New York, Pantheon Books, p. 123-151.
- WILSON, William J. (1994). *Les oubliés de l'Amérique*, Paris, de Brouwer, 326 p.
- WISEMAN, Michael (1996). « State strategies for welfare reform : the Wisconsin story », *Journal of policy analysis and management*, vol. 15, no 4, p. 515-546.
- YIN, Robert K. (1994). *Case study research. Design and methods* (2<sup>e</sup> édition), Thousand Oaks (Californie), Sage, 171 p.
- ZAFONTE, Matthew et Paul SABATIER (1998). « Shared beliefs and imposed interdependencies as determinants of ally networks in overlapping subsystems », *Journal of theoretical politics*, vol. 10, no 4, p. 473-505.



# Annexes





## Annexe I

Grille d'analyse des mémoires déposés à la commission des affaires sociales et d'autres documents écrits	
Code	Éléments d'analyse
<b>Facteurs externes</b>	
CARAC-PROTEC	Caractéristiques du régime de protection sociale
CARAC-PP	Politiques précédentes
INST-POL	Caractéristiques des institutions politiques et de leur fonctionnement
VAL SOC.	Valeurs socioculturelles
ATT	Attitudes à l'égard des assistés sociaux
CONJ-CRI	Conjoncture critique
<b>Dynamique du sous-système</b>	
RES	Ressources des acteurs/coalitions
STRA	Stratégies des acteurs/coalitions
RÉT	Rétroaction
<b>Système de croyances</b>	
Noyau dur	
NAT HUM	Nature humaine
VAL FOND	Valeurs fondamentales
RESP	Responsabilité individuelle
SOL	Solidarité
DROIT	Aide sociale = droit
JUS	Justice distributive
JUS-GR	Groupes dont il faut privilégier le bien-être
Croyances concernant les politiques du secteur	
PROB	Nature du problème
VIE	Conditions de vie difficiles des assistés sociaux
EXC	Exclusion/marginalisation des assistés sociaux
COU	Coûts du système d'aide sociale
DEP	Dépendance créée par le système d'aide sociale
GRA	Gravité du problème
CAU	Causes du problème
BAR	Barrières qui freinent l'insertion des assistés sociaux
EFF	Manque d'effort de certains prestataires
TECH	Changements technologiques
FAM	Mutations familiales
MARC	Changements sur le marché du travail
ECO	Ralentissement économique
CUL-DÉP	Culture de la dépendance
PIÈGE	Piège de la pauvreté
CAU-STRU	Facteurs structurels
CAU-PERS	Facteurs personnels

É/M	Répartition de l'autorité entre le gouvernement et le marché
	Instruments composant les politiques publiques : très favorable (+) / favorable avec certaines réserves (+-) / défavorable tout en reconnaissant certains aspects positifs (-+) / défavorable (-)
INT-EMP	Intégration fondée sur l'emploi
INT-CIT	Intégration fondée sur la citoyenneté
CONTR	Renforcement des contrôles et des obligations visant les prestataires
DVT LOC	Développement local
ÉCO SOC	Développement de l'économie sociale
DEMO/EMPOW	Démocratisation du système / Empowerment des bénéficiaires
CHOIX	Laisser capacité de choisir aux personnes
APPEL	Garantie des recours et droit d'appel
MWP	Avantages étendus à l'ensemble des travailleurs à faibles revenus ( <i>make work pay</i> )
NIV	Nécessité d'assurer aux prestataires un niveau de vie décent
EMP	Création d'emplois
MES	Mesures actives
SEP	Séparation des fonctions d'aide et de contrôle
DÉCLOI	Décloisonnement des programmes d'insertion
BÉNÉ	Reconnaissance du bénévolat comme instrument d'intégration sociale
GUI	Guichet unique
FIN	Réduire / augmenter le financement de l'aide sociale
FORM	Formation
UNIV	Universalité
RED	Redistribution de la richesse
FISC-RED	Redistribution de la richesse à travers la fiscalité
CATÉ	Catégorisation des prestataires
FINAN	Mode de financement
CAP	Capacité de la société à résoudre le problème
Aspects secondaires / mesures concrètes	
	mesures concrètes proposées dans le livre vert ou suggérées par les participants : très favorable (+) / favorable avec certaines réserves (+-) / défavorable tout en reconnaissant certains aspects positifs (-+) / défavorable (-)
PÉNA	Pénalités financières pour les personnes refusant les parcours
PARC-M	Parcours individualisé pour les chefs de familles monoparentales
PARC-J	Parcours individualisé pour les jeunes
AUE	Allocation unifiée pour enfants
APPORT	Maintien du programme APPORT
CLÉ	Création des centres locaux d'emploi
CLP	Création des conseils locaux des partenaires
RMG	Revenu minimum garanti / revenu de citoyenneté
LOG	Réduction des prestations en cas de partage des logements
NOM	Échange renseignements nominatifs



SAIS	Saisie d'une partie de la prestation en cas de non-paiement du loyer
INDEX	Indexation automatique des prestations
INVA	Allocation d'invalidité
SAL-MIN	Hausse du salaire minimum
PLANC	Barème plancher
HLM	Construction de logement sociaux
DÉPÔT	Dépôt direct des prestations avec versement pré-autorisé du loyer aux propriétaires
CLAUSE 0	Clause d'appauvrissement zéro
PREST	Hausse des prestations
IMPO	Imposition des prestations
REPRESENT	Représentation des assistés sociaux aux instances décisionnelles
AGENT	Améliorer la formation des agents
TEST	Test de contribution parentale
PENSIONS	Pensions alimentaires exclues du calcul des prestations
55-59	Réduction du barème pour les 55-59 ans
NORM	Parcours assujettis aux normes du travail
ACTIF	Test d'actifs plus/moins sévère
<b>Source d'information technique</b> (info technique contestée -)	
Info OCDE / inter	OCDE / Organisations internationales
Info GVT	Publications gouvernementales
Info GR	Groupes de pression
Info INST	Instituts de recherche privés à but non lucratif
Info JUR	Tribunaux, lois
Info ACA	Milieux académiques
Info ?	Source non identifiée
<b>Principaux arguments / contre-arguments (-)</b>	
DROIT	Droit à des conditions de vie décentes
CHÔ	Manque d'emplois en raison du fort taux de chômage
PROG-INEFF	Inefficacité des programmes d'employabilité existants
VOL	Nombre important d'assistés sociaux inscrits volontairement aux mesures de développement de l'employabilité
PÉNA-INEFF	Caractère contre-productif et inefficace des pénalités
COER-INEFF	Inefficacité des méthodes coercitives
PÉNA-PRE	Préjugés découlant de l'imposition de pénalités
APPAU	Importantes coupures imposées à l'aide sociale appauvrissant les prestataires
IRRÉA	Irréalisme des propositions gouvernementales
GAINS-IRRÉA	Impossibilité pour plusieurs prestataires de compléter leur prestation par des gains de revenu de travail
HAU	Hausse du nombre d'assistés sociaux
APTE	Hausse du nombre d'assistés sociaux aptes au travail
BUD	Contraintes budgétaires de l'État et explosion des coûts des programmes d'aide sociale
DIP	Importante proportion de jeunes assistés sociaux n'ayant aucun diplôme
FORM-EMP	Formation améliore les chances de trouver un emploi
BAR	Barrières que doivent surmonter les assistés sociaux
BAR-DISC	Barrières causées par la discrimination
BAR-PAUV	Pauvreté : obstacle à l'intégration en emploi et à l'intégration sociale

BAR-ADM	Barrières administratives
FRAU	Importance du phénomène de la fraude et du travail au noir
CONTRAT	Obligation morale pour les assistés de faire de efforts pour faciliter leur intégration en contrepartie de l'aide de l'État
BESOINS	Prestations insuffisantes pour couvrir besoins essentiels
FACT	Factures sociales découlant de l'appauvrissement
EQUI	Équité entre les prestataires et les travailleurs à faible revenu
PAIE	Importance du problème de non-paiement des loyers
COMPET	Nécessité de maintenir la compétitivité du Québec
JUS-EFF	Société n'a pas à aider ceux qui ne font pas d'effort
EXI-MARC	Nouvelles exigences du marché du travail
GOUV-ARG	Gouvernement à l'écoute de ceux qui ont de l'argent
<b>Autres observations</b>	
REF	Jugement global porté sur la réforme
INCIT	Reconnaissance du fait que le système d'aide sociale n'incite pas au travail
PROC	Doutes exprimés quant à l'impact du processus de consultation
ORG	Intérêts de l'organisation
APPREN	Manifestation d'apprentissage
EXO	Manifestation d'apprentissage exogène

## Annexe II

## Liste de codes utilisés pour l'analyse des entrevues

**Déroulement de la réforme**

COM-PRI	Rôle du Secrétariat du comité des priorités
MSR	Rôle du MSR
SC	Rôle du Secrétariat à la concertation
GR-10	Rôle du groupe des 10
MORA	Épisode du moratoire
EMP-QC	Création d'emploi Québec
EMP-QC-HAREL	Positions de la ministre Harel concernant la réorganisation des services publics d'emploi
EMP-QC-PART	Positions des partenaires du marché du travail concernant la réorganisation des services publics d'emploi
CM	Rôle du Conseil des ministres
Bouchard	Rôle du premier ministre Bouchard
Léonard	Rôle du président du Conseil du trésor, Jacques Léonard
Landry	Rôle du ministre des Finances, Bernard Landry
Sommet	Épisode des sommets socio-économiques

**Relations entre les acteurs**

FORCES	Portrait des forces en présence établi par le répondant
ÉMERG-CNAS	Émergence de la CNAS
ALLIÉS	Alliés du répondant
OPP	Opposants du répondant
COORD	Mécanismes de coordination
CIMENT	Facteurs favorisant l'unité de la coalition
RELATIONS	Nature des relations entre les alliés
RELATIONS-CHERC-CNAS	Relations entre la CNAS et les chercheurs
RELATIONS-CHERC-FONC	Relations entre les chercheurs et les fonctionnaires
RELATIONS-CNAS-ÉLUS	Relations entre la CNAS et les politiciens
RELATIONS-DÉF-INSE d'insertion	Relations entre les groupes de défense des droits et les groupes d'insertion
RELATIONS-GROUPES- MILITANTS-PQ	Relations entre les groupes populaires et les militants du PQ
RELATIONS-GROUPES-	Relations entre les groupes populaires et les organismes-conseils
RELATIONS-GROUPES- SYNDICATS	Relations entre les groupes populaire et les syndicats
RELATIONS-SYNDICATS- CHERCH	Relations entre les syndicats et les chercheurs
RELATIONS-SYNDICATS- -ORG-CON	Relations entre les syndicats et les organismes-conseils
RELATIONS-HAREL-MSR	Relations entre la ministre et le personnel du MSR
RELATIONS-HAREL-SCP	Relations entre la ministre et le Secrétariat du comité des priorités

RELATIONS-MSR-CHERC	Relations entre le MSR et les chercheurs
RELATIONS-GOUV-PAT	Relations entre le gouvernement et les acteurs patronaux
TENSIONS	Tensions entre certains acteurs
TENSIONS-PQ	Tensions à l'intérieur du PQ
TENSIONS-CNAS	Tensions à l'intérieur de la CNAS
TENSIONS-EXPERTS	Tensions à l'intérieur du comité d'experts externes
RES	Ressources des acteurs
STRA	Stratégies des acteurs
CONFLIT-PERS	Conflits personnels

#### **Information technique**

BIAIS	Biais cognitif
PERCEP-SCIENCE	Perception de la science
PERCEP-SCIENCE-IMPACT	Perception de l'impact de la science
INFO-CHOIX	Choix de l'information technique
INFO-BAR-ADM	Information sur les barrières administratives
INFO-COND	Information sur les conditions économiques
INFO-CIBLE	Information sur les groupes ciblés
INFO-EFFI-PENA	Information sur l'efficacité des pénalités
INFO-PRÉ	Information sur l'impact des préjugés
INFO-INSU-REV	Information sur l'insuffisance de revenu des prestataires
INSPIRATION argumentaire	Source d'inspiration des acteurs lorsqu'ils rédigent leur

#### **Apprentissage**

APPREN-PERS	Apprentissage résultant d'expériences personnelles
APPREN-RÉSEAU	Apprentissage résultant des discussions avec autres acteurs
APPREN-EXO	Apprentissage exogène (expériences d'autres pays)
INSPIRATION	Sources d'inspiration
INSPIRATION-OCDE	Sources d'inspiration – OCDE
INSPIRATION-VECU	Sources d'inspiration – expériences personnelles

#### **Facteurs déterminants**

DÉTERMINANTS	Facteurs que le répondant considère comme étant déterminants
--------------	--

## Annexe III

Québec, [date d'envoi]

Monsieur / Madame  
[Titre du répondant ou de la répondante  
Adresse du répondant ou de la répondante]

Objet : demande d'entrevue dans le cadre d'une recherche sur la réforme québécoise de la sécurité du revenu (1995-1998)

Madame / Monsieur

Étudiant au doctorat en administration publique à l'ÉNAP, je mène des recherches sur les processus d'élaboration des politiques publiques. Un des cas retenus porte sur la dynamique de production des politiques publiques dans le domaine de l'aide sociale. Après avoir dépouillé la littérature scientifique pertinente ainsi que les publications gouvernementales disponibles, je souhaite rencontrer les principaux acteurs qui ont pris part au processus de réforme de la sécurité du revenu, réforme qui s'est concrétisée par l'adoption de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail* en juin 1997 et de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* en juin 1998.

Cette recherche doctorale est supervisée par le professeur Jean Turgeon (Ph.d.), de l'École nationale d'administration publique. Pour comprendre le déroulement de cette réforme et les facteurs qui sont intervenus, j'ai entrepris d'interviewer un échantillon structuré de 25 acteurs principaux venant des horizons politiques, des milieux de recherche, des groupes de pression et de l'administration québécoise. Or, à titre de [fonction du répondant à l'époque de la réforme], vous avez été impliqué [ou impliquée] activement dans le processus d'élaboration de cette réforme. La présente vise donc à solliciter une entrevue d'environ 60 minutes afin de discuter de cette question. La description sommaire de la recherche et la liste des thèmes abordés en entrevue figurent en annexe I. Je joins mon curriculum vitae en annexe II ainsi qu'une lettre d'authentification de mon directeur d'études en annexe III. Cette entrevue se

déroulerait dans un cadre de recherche scientifique encadrée par un comité de chercheurs universitaires. Le fait de votre participation et le contenu de l'entretien demeureront tout à fait confidentiels. La thèse et tout autre instrument de recherche demeureront tout à fait non nominatifs. L'objectif de cette thèse est d'enrichir les connaissances pratiques et théoriques dans le champ de la production et de l'analyse des politiques.

Je comprends que votre emploi du temps est fort chargé et que de telles sollicitations doivent se faire assez nombreuses. J'espère cependant que vous jugerez que cette thèse de doctorat justifie l'utilisation de ces 60 minutes à un moment et un lieu qui vous conviendront. En effet, pour un doctorant, la rencontre d'acteurs de première ligne constitue un gage essentiel de crédibilité du travail scientifique qui sera produit. Au surplus, la prise en compte des informations provenant d'acteurs du processus permet de rendre justice au processus ainsi qu'aux acteurs qui y ont pris part.

Dans cette perspective, je prendrai la liberté de vous contacter dans environ dix jours afin de connaître votre réponse. Permettez-moi de demeurer à votre disposition pour vous fournir toute information supplémentaire qui vous serait utile. Espérant vous rencontrer bientôt, je vous prie d'agréer, Monsieur / Madame, l'expression de mes salutations les meilleures.

Joël Gauthier  
Étudiant au doctorat en administration publique  
École nationale d'administration publique  
555, boulevard Charest Est  
Québec (Québec) G1K 9E5  
(418) 641-3000 poste 6661  
[joel\\_gauthier@enap.ca](mailto:joel_gauthier@enap.ca)

## Annexe IV

## Fiche-synthèse pour l'analyse des positions des acteurs

Acteur :		
Composantes du système de croyances		(Arguments et source information technique)
Noyau dur	Nature humaine	
	Valeurs fondamentales	
	Justice distributive	
Théorie d'intervention	Nature du problème	
	Gravité du problème	
	Causes du problème	
	État/marché	
	Instruments	
	Financement	
Mesures concrètes / aspects secondaires	Capacité de la société à résoudre le problème	
Autres observations		

