

COLLECTION  
PROBLÈMES SOCIAUX  
&  
INTERVENTIONS SOCIALES



# CITOYENNETÉ ET PAUVRETÉ

Politiques, pratiques  
et stratégies d'insertion  
en emploi et de lutte  
contre la pauvreté

PIERRE-JOSEPH ULYSSE  
FRÉDÉRIC LESEMAN



Presses de l'Université du Québec





# **CITOYENNETÉ ET PAUVRETÉ**

Politiques, pratiques  
et stratégies d'insertion  
en emploi et de lutte  
contre la pauvreté

**PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC**

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450

Sainte-Foy (Québec) G1V 2M2

Téléphone : (418) 657-4399 • Télécopieur : (418) 657-2096

Courriel : puq@puq.ca • Internet : www.puq.ca

Distribution :

**CANADA et autres pays**

DISTRIBUTION DE LIVRES UNIVERS S.E.N.C.

845, rue Marie-Victorin, Saint-Nicolas (Québec) G7A 3S8

Téléphone : (418) 831-7474 / 1-800-859-7474 • Télécopieur : (418) 831-4021

**FRANCE**

DISTRIBUTION DU NOUVEAU MONDE

30, rue Gay-Lussac, 75005 Paris, France

Téléphone : 33 1 43 54 49 02

Télécopieur : 33 1 43 54 39 15

**SUISSE**

SERVIDIS SA

5, rue des Chaudronniers, CH-1211 Genève 3, Suisse

Téléphone : 022 960 95 25

Télécopieur : 022 776 35 27



La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels.

L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».



# **CITOYENNETÉ ET PAUVRETÉ**

Politiques, pratiques  
et stratégies d'insertion  
en emploi et de lutte  
contre la pauvreté

**PIERRE-JOSEPH ULYSSE  
FRÉDÉRIC LESEMANN**

2004



**Presses de l'Université du Québec**

Le Delta I, 2875, boul. Laurier, bur. 450  
Sainte-Foy (Québec) Canada G1V 2M2

*Catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada*

Ulysse, Pierre-Joseph, 1956-

Citoyenneté et pauvreté : politiques, pratiques et stratégies d'insertion en emploi et de lutte contre la pauvreté

(Collection Problèmes sociaux & interventions sociales ; 11)  
Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7605-1261-4

1. Pauvres, Services aux – Québec (Province). 2. Pauvreté – Politique gouvernementale – Québec (Province). 3. Pauvres – Travail – Québec (Province). 4. Exclusion sociale – Québec (Province) – Prévention. 5. Aide sociale – Québec (Province). 6. Québec (Province). Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale. I. Lesemann, Frédéric, 1942-  
II. titre. III. Collection.

HV4049.5.Q8U49 2003

362.5'09714

C2003-941360-8

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIÉ) pour nos activités d'édition.

Révision linguistique: LE GRAPHE ENR.

Mise en pages: PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

Couverture: – illustration: PAUL CÉZANNE (1839-1906), *Forêt*, 1904, huile sur toile, Musée des beaux-arts du Canada.  
– conception graphique: RICHARD HODGSON

**1 2 3 4 5 6 7 8 9 PUQ 2004 9 8 7 6 5 4 3 2 1**

*Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés*  
© 2004 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 1<sup>er</sup> trimestre 2004

Bibliothèque nationale du Québec / Bibliothèque nationale du Canada  
Imprimé au Canada

La présente étude sur les pratiques gouvernementales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion au Québec trouve son origine dans une entente de coopération entre le Québec et l'Argentine qui a vu le jour en 2001, à l'occasion d'une rencontre tenue à Québec entre le ministre argentin du Développement social, M. Aldo Isuani, et le ministre québécois de l'Emploi et de la Solidarité sociale, M. Jean Rochon. Deux institutions universitaires sont partenaires de cette entente : l'Instituto de Investigacion y Formacion en Administracion Publica (IIFAP) de l'Universidad Nacional de Cordoba, pour l'Argentine, et l'Institut national de la recherche scientifique (INRS – Urbanisation, Culture et Société), rattaché à l'Université du Québec, pour le Québec.

L'objet de cette entente de coopération est de favoriser les échanges en matière de politiques et de mesures de lutte contre la pauvreté et l'exclusion et de faire connaître de part et d'autre les réalisations dans ces domaines. Les représentants argentins ont en particulier manifesté beaucoup d'intérêt pour les initiatives développées au Québec au cours des dernières années, tant sur le plan des processus de formulation des politiques, des mesures que des stratégies d'implantation, surtout en ce que celles-ci font largement appel à des partenaires de la société civile. Ils se sont également intéressés aux mécanismes de gestion et d'évaluation de ces mesures, autant qu'à leur caractère global et intégré, en particulier en ce qui touche les stratégies d'insertion en emploi.

Il a donc été jugé pertinent de produire un document synthèse de ces diverses pratiques, qui serait à la fois descriptif et analytique. Une subvention du Fonds d'aide à l'innovation et à l'expérimentation (FAIE) du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) a permis la réalisation de cette étude. En outre, cinq documents audiovisuels illustrant des pratiques

de lutte contre la pauvreté et d'insertion en emploi ont été produits par le MESS, dans le cadre de cette entente internationale, en vue de rendre ces pratiques plus concrètes pour des partenaires étrangers. Il existe une version française et une version espagnole de ces documents. Le Québec est largement reconnu depuis quelques décennies à l'étranger, tant en Europe, en Afrique qu'en Amérique latine, pour ses réalisations remarquables en matière d'éducation, d'éducation des adultes, de système de santé, de santé publique, de protection sociale, de protection des droits, de démocratisation des rapports entre les hommes et les femmes, de lois linguistiques, de pratiques coopératives, communautaires, etc. Il peut légitimement faire connaître aujourd'hui à l'étranger ses efforts en matière de lutte contre la pauvreté et d'insertion en emploi, autant que d'émergence de nouvelles relations – particulièrement manifestes à cet égard – entre initiatives gouvernementales et initiatives de la société civile.

Nous avons jugé que l'étude à l'origine du présent ouvrage pourrait apporter une contribution, ici même, au Québec, à la reconnaissance et à la compréhension des efforts déployés, tant par les instances gouvernementales que par les mobilisations de la société civile, en vue de construire une société fondée sur les valeurs de la « citoyenneté ». C'est pourquoi nous adressons cet ouvrage à toutes les personnes que préoccupent tant la croissance des inégalités économiques et sociales qui affaiblissent la cohésion de la société que la transformation en cours des relations entre gouvernement et société civile. C'est bien d'un enjeu de « citoyenneté » qu'il s'agit ici.

Pour la réalisation de ce document, nous avons pu compter sur l'appui financier du FAIE, sur la collaboration de plusieurs collègues du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale : M. Yvon Boudreau, sous-ministre, M<sup>me</sup> Geneviève Bouchard, sous-ministre, M<sup>mes</sup> Ghislaine Morin et Marie-Renée Roy, M. Gérard Lescot, en particulier. À divers titres, M<sup>me</sup> Karen McCarthy du ministère des Relations internationales, M. Denis L'Anglais, délégué du Québec à Buenos Aires, M<sup>mes</sup> Marie-Josée Turgeon, Mireille Lévesque, Renée Martel, MM. Michel Monette, Daniel Lachapelle, Laurent Chapdelaine, Renald Lamontagne et Serge Hamel ont également apporté, de diverses façons et à divers titres, leur soutien à la réalisation du projet. Ces personnes nous ont fourni des renseignements précieux et ont parfois commenté notre analyse, dont nous assumons toutefois l'entière responsabilité. Que chacun trouve ici l'expression de notre sincère gratitude. Enfin, nous remercions très vivement notre collègue et ami Carlos La Serna, de l'Université de Cordoba, maître d'œuvre du projet pour la partie argentine, sans qui toute cette démarche n'aurait pas vu le jour et surtout n'aurait pas trouvé son sens profond.

*Pierre-Joseph Ulysse et Frédéric Lesemann*  
Montréal, mai 2003

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	VII
<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS</b> .....	XVII
<b>INTRODUCTION</b> .....	1
<b>LA QUESTION DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ</b> .....	6
<b>LE MODÈLE QUÉBÉCOIS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL</b> .....	7
Les remises en question du modèle québécois .....	9
En quête de pistes d'intervention novatrices .....	12
Le partenariat .....	13
Le développement social .....	14
La cohésion sociale .....	17

## PARTIE 1

<b>L'ACTION STRUCTURANTE DU MESS</b> .....	21
--	----

### CHAPITRE 1

<b>LE MESS : UN ACTEUR CENTRAL</b> .....	25
<b>COMPRENDRE POUR MIEUX AGIR</b> .....	27
<b>DEUX UNITÉS AUTONOMES DE SERVICE : LA SÉCURITÉ DU REVENU ET EMPLOI-QUÉBEC</b> .....	34

## PARTIE 2

### INSERTION EN EMPLOI ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : DES VOIES MULTIPLES .....

37

#### CHAPITRE 2

##### L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME D'AIDE SOCIALE .....

41

##### UNE RÉFORME AXÉE SUR L'EMPLOYABILITÉ .....

42

De l'employabilité à l'insertion en emploi .....

46

Le déplacement .....

48

##### UNE SECONDE RÉFORME AXÉE SUR L'INSERTION, LA FORMATION ET L'EMPLOI .....

50

##### LE DÉPÔT DU LIVRE VERT .....

57

##### LA LOI 186 OU LOI SUR LE SOUTIEN DU REVENU ET FAVORISANT L'EMPLOI ET LA SOLIDARITÉ SOCIALE .....

61

Les programmes .....

61

Le Programme d'assistance-emploi .....

62

Le programme APPORT .....

63

Les bonifications .....

68

Des mécanismes de fonctionnement et de gestion .....

69

##### AU CŒUR DE LA RÉFORME .....

71

##### SOUS LE SIGNE DE LA CONTINUITÉ .....

74

#### CHAPITRE 3

##### LES PRINCIPAUX MÉCANISMES DE RÉINSERTION SOCIALE ....

77

##### LES CENTRES LOCAUX D'EMPLOI (CLE) .....

77

##### LE PARCOURS INDIVIDUALISÉ VERS L'INSERTION, LA FORMATION ET L'EMPLOI .....

78

##### L'AGENCE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU .....

81

Destination emploi .....

81

Action emploi .....

82

Solidarité jeunesse .....

82

##### EMPLOI-QUÉBEC .....

84

Les modalités de fonctionnement .....

85

Présentation des mesures, des services et des programmes d'Emploi-Québec .....	87
Les services universels .....	87
Les interventions auprès des individus .....	88
L'axe de la préparation à l'emploi .....	88
L'axe de l'insertion en emploi .....	90
L'axe de la création d'emplois .....	91
L'axe du maintien-stabilisation de l'emploi .....	91
L'axe de l'insertion sociale .....	92
Les frais de participation aux mesures .....	93
Les services aux entreprises .....	93
L'aide conseil (technique) .....	94
L'aménagement et la réduction du temps de travail ..	97
L'aide financière .....	97
Les mesures « bicéphales » .....	98
La Mesure de formation de la main-d'œuvre .....	100
Un partenariat très étendu .....	102
En résumé .....	104
<b>CHAPITRE 4</b>	
<b>L'INSERTION PAR LE LOGEMENT .....</b>	<b>107</b>
UNE DIVERSITÉ DE PROGRAMMES D'AIDE AU LOGEMENT SOCIAL ET COMMUNAUTAIRE .....	108
Le programme Habitations à loyer modique (HLM) .....	108
Le Programme de supplément au loyer .....	110
Le programme Allocation-logement .....	110
LE NOUVEAU PLAN D'INVESTISSEMENTS PUBLICS .....	112
AccèsLogis Québec .....	113
Logement abordable du Québec (LAQ) .....	115
RénoVillage et Rénovation Québec .....	118
L'APPUI À L'INDUSTRIE DE L'HABITATION .....	118
LE VIRAGE VERS LE SOCIAL-COMMUNAUTAIRE .....	119
La gestion partenariale .....	121
L'APPROCHE GLOBALE INTÉGRÉE .....	123

## PARTIE 3

### LA STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE

### LA PAUVRETÉ ET SES INTERFACES ..... 125

#### CHAPITRE 5

##### LES MOMENTS CHARNIÈRES ..... 129

##### LE SOMMET SUR L'ÉCONOMIE ET L'EMPLOI DE 1996 ..... 129

##### LE FONDS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

##### PAR LA RÉINSERTION AU TRAVAIL ..... 131

##### Quelques paramètres et orientations ..... 134

##### Des bilans positifs ..... 136

##### Vers la reconduction ..... 139

##### LES ENTREPRISES D'ÉCONOMIE SOCIALE ..... 140

##### Le Chantier de l'économie sociale ..... 141

##### L'économie sociale et la politique publique québécoise ..... 142

##### Les limites de l'économie sociale ..... 145

##### LES ENTREPRISES D'INSERTION EN EMPLOI ..... 147

##### À titre d'illustration : Petites-Mains et Formétal ..... 149

##### Des espaces d'exercice de la citoyenneté ..... 151

##### Entre les entreprises d'insertion et les entreprises d'économie sociale ..... 153

##### LA POLITIQUE DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT

##### LOCAL ET RÉGIONAL ..... 154

##### Les centres locaux de développement (CLD) ..... 156

##### Les conseils régionaux de développement (CRD) ..... 158

##### LA LOI SUR L'ÉQUITÉ SALARIALE ..... 159

##### LA NOUVELLE POLITIQUE FAMILIALE ..... 161

##### Le soutien financier ..... 162

##### Les crédits d'impôt ..... 163

##### La conciliation famille-travail ..... 163

##### DES ACTIONS POUR LA JEUNESSE ..... 165

##### Le Sommet du Québec et de la jeunesse ..... 166

##### La mission du Fonds Jeunesse Québec ..... 168

##### Vers une politique jeunesse ..... 169

##### LA RECONNAISSANCE DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE ..... 173

##### L'action communautaire : un mécanisme

##### de responsabilisation collective ..... 174

Des gestes précurseurs .....	176
Le rapport Larose .....	179
Les enjeux de la politique de reconnaissance de l'action communautaire autonome .....	181
Le désir d'innovation .....	184
<b>CHAPITRE 6</b>	
<b>LA STRATÉGIE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ .....</b>	<b>187</b>
<b>LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION : DES DÉFIS DE SOCIÉTÉ .....</b>	<b>188</b>
<b>LA STRATÉGIE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION .....</b>	<b>191</b>
Trois « buts convergents » .....	192
Les grandes orientations de la stratégie nationale .....	193
La prévention .....	194
L'insertion en emploi .....	195
La protection sociale .....	197
La mise à contribution des structures locales non étatiques .....	198
La quête de la constance et de la cohérence dans l'action .....	200
<b>L'ADOPTION DE LA LOI 112 .....</b>	<b>202</b>
<b>LA FISCALITÉ QUÉBÉCOISE COMME OUTIL DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ .....</b>	<b>207</b>
Le régime d'imposition .....	208
L'impôt sur le revenu des particuliers .....	208
L'impôt sur le revenu des sociétés .....	209
La taxe de vente .....	210
Le régime de transferts .....	211
La recherche, le développement et la formation de la main-d'œuvre .....	212
L'intégration des régimes .....	214
<b>LA FISCALITÉ QUÉBÉCOISE : UN MÉCANISME DE SOLIDARITÉ ET DE PROTECTION SOCIALE .....</b>	<b>215</b>

## PARTIE 4

**FAIRE VIVRE LA DÉMOCRATIE** ..... 221

## CHAPITRE 7

**LA LOI 112, PRODUIT D'UNE MOBILISATION CITOYENNE** ..... 225**LA « BATAILLE DE L'AIDE SOCIALE »** ..... 226

Le droit à un revenu décent ..... 227

La formation qualifiante ..... 228

Le rôle de l'État et de la société ..... 230

La réciprocité et la contrepartie ..... 230

Les enjeux de droit et de citoyenneté ..... 231

**LE « PARLEMENT DE LA RUE »** ..... 234**LE COLLECTIF POUR UNE LOI SUR L'ÉLIMINATION****DE LA PAUVRETÉ** ..... 235

Une loi-cadre pour un Québec sans pauvreté ..... 235

« Opération mémoire » ou le Collectif face au projet de loi  
visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ..... 237

Le Collectif : une force structurante ..... 241

**FORCES ET CARACTÉRISTIQUES D'UN MOUVEMENT****DE MOBILISATION CITOYENNE** ..... 243

Mouvement opérationnel ..... 244

Mouvement démocratique ..... 244

Mouvement non partisan ..... 245

## CHAPITRE 8

**POUR UN ANCRAGE THÉORIQUE, POLITIQUE****ET STRATÉGIQUE** ..... 247**QUELQUES-UNS DES AXES DE COMPRÉHENSION** ..... 248

Une nouvelle conception de la pauvreté ..... 248

Une approche compréhensive et intégrée ..... 248

La centralité de l'emploi ..... 249

Le rôle de la protection sociale ..... 250

La temporalité ..... 250

La déconcentration-décentralisation ..... 250

Une gestion participative et connaissante ..... 251

Les transformations de l'État ..... 251

UNE LOI AXÉE SUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL .....	252
LES ANCRAGES PHILOSOPHIQUES ET PRATIQUES DE LA STRATÉGIE NATIONALE ET DE LA LOI 112 .....	255
Sur les traces des institutions internationales .....	256
DES MODÈLES THÉORIQUES .....	261
Le modèle du néopaternalisme .....	261
Le modèle de la gestion du risque social .....	264
La perspective de Holzman et Jorgensen .....	265
La stratégie de gestion du risque social .....	267
Les critiques .....	268
La contribution de Holzman et Jorgensen .....	269
LE CAPITAL SOCIAL .....	273
Comment voit-on le capital social? .....	273
Comment penser les liens entre le capital social et la lutte contre la pauvreté? .....	277
Quels sont les points de rencontre avec la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la loi 112? ..	279
CHAPITRE 9	
ENTRE L'ÉTAT ET LA SOCIÉTÉ CIVILE .....	281
LA DYNAMIQUE COMMUNAUTAIRE .....	282
LE DÉVELOPPEMENT LOCAL .....	283
DES VISIONS DIFFÉRENCIÉES DE L'ACTION SOCIALE. ....	284
DES THÉORISATIONS DIFFÉRENCIÉES DE L'ACTION SOCIALE. ....	288
DE LA RÉGULATION RÉCIPROQUE .....	292
UN RETOUR NÉCESSAIRE À LA « SPÉCIFICITÉ » QUÉBÉCOISE ...	294
CONCLUSION .....	299
BIBLIOGRAPHIE .....	305



## LISTE DES ABRÉVIATIONS

<b>AAJ</b>	Association américaine des juristes
<b>ADDS</b>	Association pour la défense des droits sociaux
<b>ADQ</b>	Action démocratique du Québec
<b>AEC</b>	Attestation d'études collégiales
<b>APPORT</b>	Programme d'aide aux parents pour leur revenu de travail
<b>APTE</b>	Actions positives pour le travail et l'emploi
<b>ASP</b>	Attestation de spécialisation professionnelle
<b>CAPMO</b>	Carrefour de pastorale en mouvement ouvrier
<b>CDC</b>	Corporation de développement communautaire
<b>CDEC</b>	Corporation de développement économique communautaire
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina
<b>CIT</b>	Corporation intermédiaire de travail
<b>CLD</b>	Centre local de développement
<b>CLE</b>	Centre local d'emploi
<b>CLSC</b>	Centre local de santé communautaire
<b>CPE</b>	Centres de la petite enfance
<b>CRD</b>	Conseil régional de développement
<b>CRDIM</b>	Conseil régional de développement de l'île de Montréal
<b>CSF</b>	Conseil du statut de la femme
<b>CSN</b>	Confédération des syndicats nationaux
<b>CSQ</b>	Centrale des syndicats du Québec
<b>CTI</b>	Crédit de taxe sur les intrants
<b>CTQ</b>	Centre Travail-Québec

<b>DEC</b>	Diplôme d'études collégiales
<b>DEP</b>	Diplôme d'études professionnelles
<b>DGP</b>	Direction générale des politiques
<b>DGARES</b>	Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique
<b>DPE</b>	Déduction pour petites entreprises
<b>DRHC</b>	Développement des ressources humaines Canada
<b>EXTRA</b>	Expérience de travail
<b>FAIE</b>	Fonds d'aide à l'innovation et à l'expérimentation
<b>FCPASQ</b>	Front commun des personnes assistées sociales du Québec
<b>FDR</b>	Fonds de développement régional
<b>FFQ</b>	Fédération des femmes du Québec
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>FSS</b>	Fonds des services de santé
<b>FTQ</b>	Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
<b>HLM</b>	Habitation à loyer modique
<b>IIFAP</b>	Instituto de Investigacion y Formacion en Administracion Publica
<b>INRS</b>	Institut national de la recherche scientifique
<b>LAQ</b>	Logement abordable Québec
<b>MAMM</b>	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
<b>MEQ</b>	Ministère de l'Éducation du Québec
<b>MESS</b>	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
<b>MFE</b>	Ministère de la Famille et de l'Enfance
<b>MIC</b>	Ministère de l'Industrie et du Commerce
<b>MRCI</b>	Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OFQJ</b>	Office franco-québécois pour la jeunesse
<b>OMH</b>	Office municipal d'habitation
<b>OQAJ</b>	Office Québec-Amériques pour la jeunesse
<b>PAICS</b>	Programme d'aide à l'initiative communautaire et sociale
<b>PAIE</b>	Programme d'aide à l'intégration en emploi
<b>PAMT</b>	Politique active du marché du travail
<b>PART</b>	Prestation ajustée au revenu du travail
<b>PFCE</b>	Prestation fiscale canadienne pour enfants
<b>PLACEE</b>	Plan local d'action concertée pour l'économie et l'emploi

<b>PLQ</b>	Parti libéral du Québec
<b>PME</b>	Petite et moyenne entreprise
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le développement
<b>PPTE</b>	Pays pauvres très endettés
<b>PQ</b>	Parti Québécois
<b>PRALMA</b>	Programme d'allocation de maternité
<b>PRSP</b>	Plan stratégique de lutte contre la pauvreté
<b>PRVQ</b>	Programme de revitalisation des vieux quartiers
<b>RADE</b>	Reconnaissance des activités de développement de l'employabilité
<b>R-D</b>	Recherche et développement
<b>RISQ</b>	Réseau d'investissement social du Québec
<b>SACA</b>	Secrétariat à l'action communautaire autonome
<b>SADC</b>	Société d'aide au développement des collectivités
<b>SCHL</b>	Société canadienne d'hypothèques et de logement
<b>SEMO</b>	Service externe de main-d'œuvre
<b>SHQ</b>	Société d'habitation du Québec
<b>SMT</b>	Stage en milieu de travail
<b>SOFI</b>	Soutien financier
<b>SPQ</b>	Solidarité populaire Québec
<b>SQDM</b>	Société québécoise de développement de la main-d'œuvre
<b>TPS</b>	Taxe sur les produits et services
<b>TRANSPOL</b>	Groupe de recherche sur les transformations du travail, des âges et des politiques sociales
<b>TVQ</b>	Taxe de vente du Québec



L'idée d'insertion en emploi s'est construite comme un référentiel central de la politique et de l'action sociales au Québec. Dans la mesure où elle présuppose autant la requalification professionnelle des individus en situation de pauvreté et d'exclusion que le renouvellement des manières de voir, de penser et de problématiser la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, elle renvoie à de multiples pratiques d'intervention novatrices, à la fois réactives et proactives. À cet égard, la lutte contre la pauvreté et l'insertion en emploi deviennent deux expressions clés de la politique publique ; elles symbolisent deux enjeux majeurs autour desquels se mobilise la société québécoise – tant dans sa composante de pouvoirs publics que dans ses composantes civile et communautaire. Celles-ci se sont donné pour objectif convergent de faciliter l'insertion ou la réinsertion des individus en emploi, conçues non seulement comme les mécanismes de redistribution par excellence, mais comme l'un des champs d'exercice de la citoyenneté devant faciliter le déploiement d'une pleine citoyenneté. Les actions développées au Québec se caractérisent donc par la recherche constante de l'équilibre entre les « impératifs financiers » et les « objectifs sociaux », « en vue de dégager une vision commune et partagée des valeurs et des principes qui façonnent la société, de donner une base concrète aux efforts en vue d'harmoniser le développement économique et le développement social, et afin qu'émergent de nouvelles façons de faire<sup>1</sup> ». Ces initiatives et ces stratégies illustrent « les efforts sans cesse renouvelés du gouvernement du Québec pour soutenir le développement d'une société qui place les individus au centre de ses préoccupations<sup>2</sup> ».

---

1. Gouvernement du Québec (2000). *Bilan au regard des décisions prises au Sommet mondial pour le développement social. Le développement social du Québec 1995-2000*, Québec, p. 59.

2. *Ibid.*

Nous chercherons dans cet ouvrage à décrire les contextes, les politiques, les programmes, les mesures, les lois, mais aussi à en présenter les philosophies, les principes, les idéaux, les visions ainsi que les acteurs clés. Nous épousons l'idée que « la crise de l'intégration sociale appelle à repenser la solidarité non plus seulement en termes d'interventions professionnalisées, mais en termes de choix de société [...] [entraînant] un renouvellement en profondeur des modes d'action sociale<sup>3</sup> ». En ce sens, il s'agit moins de présenter des exemples de succès et des expériences phares que de mettre en place un cadre d'analyse et de compréhension rendant compte de la multiplicité des populations, des profils, des regards, des conceptions, des actions, des enjeux et des résultats. À cet effet, il conviendra de mettre en exergue un certain nombre de balises, de repères pratiques et de références ayant éclairé ou inspiré l'action. Les orientations prises et les choix stratégiques opérés par l'État québécois dans les domaines de la santé et des services sociaux, de l'éducation, du soutien du revenu et de la formation de la main-d'œuvre serviront de points d'ancrage à cet exercice.

Ce cadre complexe permet de regrouper sous le vocable de lutte contre la pauvreté les différentes mesures adoptées pour améliorer la qualité de vie des ménages – individus ou familles – exposés aux affres de la pauvreté, et de considérer celle-ci autant comme une détérioration des conditions matérielles de vie que comme une rupture des liens sociaux. Nous soutenons comme point de départ que la question de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion renvoie à une fonction essentielle de l'État sur le plan de la cohésion sociale. Mais nous posons aussi la question de l'évolution des politiques de la redistribution des richesses collectives et de la protection sociale des citoyens les plus vulnérables. Les nouvelles initiatives entreprises dans ce domaine marquent le passage d'un modèle d'État-providence centralisateur à un modèle complexe et interactif qui facilite l'expansion d'« espaces publics » non étatiques. Toutefois, ce processus de réinvention ne peut aboutir que dans la mesure où l'État québécois lui-même ne se déresponsabilise pas et opte pour un projet de société articulant développement économique et développement humain. Les réaménagements institutionnels sont efficaces, dans la mesure où ils prennent appui non sur un désengagement de l'État, mais sur une transformation de ses rapports avec les composantes de la société civile.

La problématique qu'aborde cet ouvrage se situe à la croisée de l'analyse des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et de la systématisation des pratiques d'insertion en emploi; elle ouvre sur des débats récurrents

---

3. Daniel Cérézuelle (1996). *Pour un autre développement social. Au-delà des formalismes techniques et économiques*, Paris, Desclée de Brouwer, p. 59.

relatifs au chômage, à la pauvreté et à l'exclusion, aux questions du travail et de l'accès à l'emploi ainsi que de la transformation des rapports entre le citoyen, l'État et la société. Elle mène aussi aux débats relatifs à la protection sociale, aux dynamiques de fonctionnement de l'État québécois, à la place des acteurs locaux et des intervenants dans la construction des liens sociaux et des solidarités sociales. Les acteurs de l'insertion font la promotion de l'idée de société et d'intérêt collectif, du principe de service public axé sur le citoyen et de celui de responsabilité partagée.

L'intérêt pour la société civile, manifesté en particulier par les entreprises de services et par des organismes communautaires, du fait de leur capacité à contribuer à l'inclusion sociale et économique et de leur pouvoir de mobilisation, ne signifie nullement que l'État veuille se dégager de sa fonction de régulation et de son rôle d'acteur central du développement économique et social. En se posant en principal médiateur de l'insertion en emploi et en principal garant de la cohésion sociale, l'État s'est donné un rôle proactif dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il essaie, au moyen des alliances établies avec d'autres groupes d'acteurs de la société, d'évoluer vers un modèle d'État interactif, légitimant ses actions par les notions de citoyenneté, de droit, de solidarité, de justice sociale et de participation. Cet élargissement de son rôle ne peut se comprendre qu'en se reportant à la spécificité du modèle québécois et à la culture de coopération et de solidarité dans laquelle celui-ci s'inscrit.

Dutrenit voit deux grands objectifs dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, qui sont de « garantir l'indivisibilité des droits fondamentaux et l'accès pour tous à ces droits » et de réconcilier à travers les politiques publiques le développement social et le développement économique, la compétitivité et la solidarité<sup>4</sup>, dans le seul et unique but de promouvoir la cohésion sociale et de préserver la gouvernabilité. « La finalité de toute politique doit être de promouvoir et de garantir le respect et la dignité de la personne humaine dans toutes ses dimensions [...] », écrit-il<sup>5</sup>. La lutte contre la pauvreté représente une démarche qui « implique des investissements tant sur le plan humain que financier pour permettre aux personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale de s'exprimer, de prendre part à ces exercices pour mettre en évidence leurs expériences de vie et le regard qu'elles portent sur leur propre situation<sup>6</sup> ».

---

4. Les droits fondamentaux à garantir sont à la fois de type civil, économique, politique, social et culturel.

5. Xavier Dutrenit (2000). *Le « mainstreaming » de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Rapport de séminaire*, Lisbonne, 17-18 mars. Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, p. 10.

6. *Ibid.*, p. 14.

Dans cet ouvrage, nous tentons finalement de montrer ce qui « fait tenir ensemble une société » québécoise en constante transformation. Nous explorons aussi bien l'idée de société de « consensus » – le trait dominant du mode de fonctionnement de la société québécoise – que les interdépendances, les interconnexions entre acteurs et les contradictions. La prise en compte de la pluralité des points de vue, de la diversité des positions, des intérêts, des compétences et des langages est ce qui caractérise le mieux et enrichit le plus cette réflexion. Il faut en effet, avec C. Mouffe, se rendre compte que la démocratie inclut autant le « consensus » que le « dissensus<sup>7</sup> ». Complexités et diversités ne conduisent pas nécessairement à la fragmentation et à la désorganisation, pas plus que « tension » n'est l'équivalent de « conflit » et de « crise de légitimité ». L'antagonisme et les divergences d'opinions sont ce qui maintient et alimente la démocratie.

Du point de vue méthodologique, l'orientation qui consiste à se pencher sur *les pratiques d'insertion* plutôt que sur *l'insertion* elle-même est une option qui nous aide à prendre en considération les différentes dimensions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion : contexte social, éléments systémiques, réalités individuelles, actions, défis, ressources allouées, réalisations et limites des dispositifs mis en place. Ce caractère multidimensionnel permet non seulement de dépasser la simple énumération des problèmes, des programmes, des mesures et des projets, mais d'accorder aux pratiques d'insertion en emploi des attributs analytiques aidant à bien appréhender les dimensions structurelles, culturelles et symboliques de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Les pratiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sont donc conceptualisées et théorisées en lien avec la nouvelle « donne » sociale et économique et comme une manière de « réintégrer [l'être humain] dans son environnement social ». C'est également sur la base d'une idée de construction d'une vraie citoyenneté, de transformation de l'action de l'État démocratique et de renforcement de la participation sociale, politique, économique et culturelle du citoyen que nous développons les idées maîtresses suivantes :

1. Les pratiques d'insertion en emploi ne cherchent pas seulement à libérer les individus des contraintes matérielles, mais aussi à garantir leurs droits et libertés individuels. La visée d'une politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion doit être de répondre à la double logique consensuelle sur laquelle se fonde la vie démocratique québécoise : le développement de l'autonomie individuelle et la garantie d'un être-ensemble viable.

---

7. Chantal Mouffe (1994). *Le politique et ses enjeux. Pour une démocratie plurielle*, Paris, La Découverte.

2. Les nouvelles initiatives de lutte contre la pauvreté et l'exclusion marquent le passage d'un modèle d'État québécois centralisateur à un modèle complexe et interactif facilitant l'expansion des « espaces publics » non étatiques. Les réaménagements institutionnels entraînent moins un désengagement qu'une transformation des rapports aux composantes de la société civile.

Dans cette double perspective, s'articule l'information en provenance tant de documents gouvernementaux que des débats sociaux et des pratiques de terrain. Nous entendons réexaminer les champs de la politique sociale québécoise à la lumière de ce que plusieurs appellent le « modèle québécois » de développement et des valeurs sociales (équité, justice et solidarité) qui le sous-tendent. Cette démarche implique que nous trouvions la rationalité et la logique structurante des champs de pratiques sociales et politiques qui apparaissent à première vue fragmentaires. Nous partons de l'hypothèse que, inscrits au cœur du modèle québécois de développement social, les dispositifs à inventer et à réinventer dans le cadre de la lutte contre la pauvreté doivent être efficaces pour faciliter l'accès des individus et des groupes à un niveau de vie décent dans le respect et la dignité. L'idée de citoyenneté renvoie alors non seulement aux droits universels, mais aussi à des pratiques démocratiques et à des enjeux sociaux précis et ancrés localement<sup>8</sup>.

La référence constante à l'expression de valeurs fondamentales de la société québécoise n'exclut aucunement le fait que ces valeurs aient évolué dans le temps, qu'elles aient acquis de nouvelles significations selon les époques et se soient adaptées aux nouveaux enjeux. La justice et la solidarité sociale ont fondé de longue date l'imaginaire collectif du Québec. Ces valeurs imprègnent les interventions, qu'elles proviennent de l'État ou des groupes de la société civile.

Parler des pratiques d'insertion et de lutte contre la pauvreté, c'est rendre compte des changements qui se produisent sur le terrain de l'emploi, de l'économie et des systèmes de protection sociale. C'est également tenter de cerner la redéfinition en cours du rôle social de l'État et prendre en compte les nouvelles pratiques communautaires qui étaient ce combat jamais achevé pour l'équité, la solidarité et la justice sociale. Les mesures d'insertion invitent à une responsabilisation collective partagée entre les différents partenaires sociaux, politiques et économiques. Cet ensemble de considérations d'ordre général amène à structurer l'ouvrage autour de trois grands pôles qui s'alimentent mutuellement : la politique publique, les pratiques de terrain et les recherches universitaires.

---

8. Jocelyne Lamoureux (1999). *Citoyenneté et pensée métisse : pratiques réfléchies de quatre sites de citoyenneté au Québec*. Rapport de recherche remis dans le cadre de la participation du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration du Québec au projet du Conseil de l'Europe *Éducation à la citoyenneté démocratique*.

## LA QUESTION DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Pourquoi lutter contre la pauvreté ? Comment lutter contre la pauvreté ? Ce sont là deux questions qu'on se pose à l'étape initiale d'un travail de bilan réflexif sur les actions et les pratiques québécoises en matière de lutte contre la pauvreté et de l'insertion en emploi. Ces questions renvoient de diverses manières à la place de l'État dans le fonctionnement de la société, à l'exercice de ses pouvoirs de régulation sociale et économique, à ses fonctions de protection de la sécurité des personnes et des biens, de garantie des libertés publiques et, enfin, de facilitation de la mise en œuvre des solidarités sociales. Dans un contexte de contraintes budgétaires et de crise fiscale, l'État québécois doit trouver des réponses institutionnelles capables de donner un maximum d'efficacité aux actions qu'il mène. Dès lors, se pose aussi la question de savoir quel type et quelle intensité d'action de l'État sont pertinents et souhaités par les citoyens.

Le gouvernement québécois a, dès le milieu des années 1990, entrepris un ensemble de réformes visant à assurer l'insertion sociale et économique des personnes exclues du marché du travail. On peut citer, entre autres, la réforme du système de l'aide sociale, l'établissement des centres locaux d'emploi (CLE) et l'adoption d'une politique de reconnaissance des organismes communautaires autonomes. À la suite du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996, le gouvernement québécois a placé l'insertion en emploi au cœur de ses stratégies d'intervention sur le plan social. Il a financé le Chantier de l'économie sociale, encouragé la mise en place des entreprises d'insertion et institué le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail. Dans la publication du document de consultation *Ne laisser personne de côté!*, il a défini en ces termes sa compréhension, sa position, ses orientations et ses choix : « La lutte contre la pauvreté passe d'abord par la création d'emplois et la réduction du chômage, mais elle doit aussi s'accompagner de mesures visant à favoriser le développement des personnes et des collectivités et à améliorer le filet de sécurité sociale<sup>9</sup> ».

La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et le projet de loi n° 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, apparaissent traversés par la volonté d'instituer « une société où tout le monde a sa place », par l'élaboration d'un « projet commun de société offrant à toutes et à tous le moyen de faire des choix et de participer à la vie de leur communauté<sup>10</sup> », de veiller à ce que les progrès économiques et sociaux aient pour assises les

9. Gouvernement du Québec, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2001). *Ne laisser personne de côté!*, p. 18.

10. *Ibid.*, p. 11.

valeurs de justice, d'équité et de solidarité<sup>11</sup>. Le projet de loi n° 112 signale également un déplacement majeur par rapport à la manière courante, mais restrictive, de concevoir la pauvreté comme un manque de moyens financiers ou dans une perspective d'inégalités de revenu<sup>12</sup>. Tout en intégrant la dynamique des rapports de pouvoir, la définition reflète des valeurs humanistes présentant la pauvreté comme une violation fondamentale des droits de l'« être humain » à la pleine liberté et à l'égalité de dignité, comme une privation des moyens pour atteindre l'autonomie individuelle et pour exercer pleinement ses droits de citoyenneté. Le plan d'action, dont l'objectif ultime est justement de rendre les individus économiquement et financièrement autonomes, entend faire de la lutte contre la pauvreté un mode d'action durable dans le temps.

L'accent mis sur la privation de choix et de pouvoir justifie le dépassement de l'approche financière usuelle qui vise à assurer, au moyen de transferts sociaux, « un minimum décent ou un minimum de vie qui réponde aux besoins<sup>13</sup> ». Il marque le déplacement de l'action de l'État et son engagement dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, de même que l'instauration de politiques sociales susceptibles d'aider les individus à retrouver leur capacité d'action, leur autonomie sociale et économique.

## LE MODÈLE QUÉBÉCOIS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Les actions et les gestes posés dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion semblent encore s'inspirer de la tradition de justice sociale et de solidarité caractéristique du « modèle québécois » de développement qui, tout au long des quarante dernières années, a largement contribué à « jeter les bases d'un projet de société capable de rassembler et apte à sortir les Québécois de leur pauvreté endémique<sup>14</sup> ». Alors qu'au moment de la

---

11. *Ibid.*

12. Gouvernement du Québec (2002). *Projet de loi n° 112*, article 2. L'article 2 du projet de Loi n° 112 définit la pauvreté comme « la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique et favoriser son inclusion active dans la société québécoise ».

13. L.-H.-J. Groulx (2002). « Qui sont les (vrais) pauvres ? », *Le Devoir*, 28 octobre.

14. Voir Yves Bélanger (2000). « Le “modèle” québécois survivra-t-il à l'avènement du XXI<sup>e</sup> siècle ? », dans Yves Bélanger, Robert Comeau et Céline Métivier, *La Révolution tranquille, 40 ans plus tard*, Montréal, VLB éditeur, p. 179-186; Frédéric Lesemann et Pierre-Joseph Ulysse (2002), *Mémoire présenté à la Commission parlementaire sur le projet de loi 112*, Montréal, Groupe de recherche sur les transformations du travail, des âges et des politiques sociales – TRANSPOL, INRS Urbanisation, Culture et Société. Selon Lesemann et Ulysse, on peut

Révolution tranquille le Québec ressemblait à un grand chantier porteur de multiples réformes économiques et sociales<sup>15</sup>, les innovations menées sous l'égide de l'État ont contribué à doter la société, en un quart de siècle, de plusieurs institutions économiques publiques (Hydro-Québec, Caisse de dépôt et placement, Société générale de financement, Société de développement industriel) et à faciliter l'émergence ou la consolidation d'institutions privées telles que la Fédération des caisses Desjardins, le Fonds de solidarité FTQ, etc. À la décision de l'État de se comporter comme un agent socioéconomique étaient associés les enjeux de rattraper le reste du Canada sur le plan des emplois et des revenus, de moderniser la structure industrielle et d'accroître la maîtrise du Québec sur son économie. Cette décision a également conduit à la mise en place d'infrastructures visant à assurer à la population les services de base en matière de santé, d'éducation, de justice, de logement, etc.

Les années 1970 ont vu la mise en œuvre d'un « projet de société » axé sur la concertation et la recherche d'un équilibre administratif et fiscal – que l'on pense, par exemple, aux propositions de la commission Castonguay (1971) relatives au développement social et à l'organisation du sommet de 1977 réunissant les syndicats et les « agents socioéconomiques » de l'époque. Yves Bélanger observe ainsi que « la première mission de la concertation est d'identifier des avenues susceptibles de mener à une paix sociale durable. Dès les premières heures du sommet de 1977, il devient évident que, pour atteindre l'objectif, il faudra viser une plus grande justice sociale<sup>16</sup> ». La publication d'un livre blanc comme *Bâtir le Québec* révèle entre autres la conviction qu'à ce moment-là l'intérêt collectif commande une intervention plus énergique dans le domaine des services publics, de la régulation de l'économie ainsi que dans la création d'emplois.

Néanmoins, les contraintes associées à la crise économique de 1982 obligeront l'État québécois à rajuster son tir et à s'engager, tout au long des deux décennies suivantes (1982-2000), à instituer des approches et des stratégies de nature à résoudre une situation de crise multipolaire (économie, emploi, fiscalité et finances publiques). Ces mesures devront aussi permettre

---

faire remonter cette tradition de solidarité et de justice sociale aussi bien aux institutions coopératives issues de l'Église catholique (caisses populaires du Mouvement Desjardins, caisses d'économie) qu'aux autres institutions de solidarité telles que les mutuelles d'assurances, les coopératives agricoles ou ouvrières, le syndicalisme ouvrier, les mouvements de femmes et, plus récemment, le mouvement communautaire, le Fonds de solidarité (FTQ), le Fondation (CSN).

15. Fernand Gauthier (2001). *Bilan économique du Québec: 1960-2000, et le modèle québécois*. Synthèse du fascicule n° 4, *L'économie du Québec*, 1<sup>er</sup> mars.

16. Y. Bélanger, « Le "modèle québécois" », *op. cit.*

de relever un ensemble de défis liés à la mondialisation, à l'augmentation de la pauvreté et des demandes sociales ainsi qu'à l'accroissement des écarts de revenus et des inégalités sociales. C'est particulièrement dans cette perspective de quête de solutions collectives que se situe l'organisation du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996, qui a justement donné naissance à un vaste processus de consultation et de concertation entre les divers partenaires de la société civile et du gouvernement autour des enjeux de la dette publique, de la crise fiscale, du progrès économique et du développement social. Ces divers éléments sont d'ailleurs à l'origine de la publication de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et de la soumission du projet de loi 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

## LES REMISES EN QUESTION DU MODÈLE QUÉBÉCOIS

Le modèle québécois fait aujourd'hui l'objet de plusieurs remises en question – surtout de la part des partisans du libre marché – critiquant le caractère interventionniste de l'État, la lourdeur et l'inefficacité bureaucratique de l'appareil public, le poids de la fiscalité et les taux élevés d'imposition. Des pressions de plus en plus fortes s'exercent pour que l'État se départisse de ses structures collectives, surtout en matière de santé, en vue de laisser jouer librement les forces du marché. Certains recommandent l'abandon pur et simple du « modèle québécois<sup>17</sup> », alors que d'autres prônent plutôt son renouvellement, reconnaissant sa contribution au mieux-être collectif et son importance dans la mise en place des infrastructures sociales, économiques et politiques destinées à fournir les services de base à la population en matière de santé, d'éducation, de logement, d'emploi, de justice, etc.

Les interrogations relatives au rôle de l'État québécois viennent également des représentants des partis politiques. Alors que le Parti libéral du Québec se propose de revoir le rôle de l'État dans le respect des valeurs libérales et le respect des libertés individuelles, un document du Parti québécois soutient la nécessité, pour le « modèle québécois », de renouveler son approche tant économique que sociale. « Ici encore, le débat ne se situe pas, selon nous, entre plus ou moins d'État mais sur une actualisation des modes d'intervention de l'État. D'État-providence, il doit devenir un État solidaire. Un État solidaire représente le bien commun et définit les orientations qui

---

17. Dans un éditorial publié le 12 juin 1999 dans *Le Québécois libre* et portant le titre « La remise en question du modèle québécois », la hargne de Martin Massé contre le modèle québécois ne pouvait être plus manifeste : « Le modèle québécois n'a rien d'un modèle et rien de québécois », c'est plutôt une expression qui « sert simplement à renforcer le couplage idéologique entre le nationalisme québécois et un étatisme pratiqué sous tous les climats et à toutes les époques » [...] c'est l'œuvre d'une « petite élite étatiste ». Le modèle québécois n'est en fait qu'une « recette interventionniste » restée accrochée à « un vieil étatisme universel ».

assurent le bien-être de l'ensemble, mais il ne le fait pas seul. Il associe les forces vives aux choix de société ainsi qu'à leur mise en œuvre<sup>18</sup>. » Construire un État solidaire consiste en grande partie à renouveler les choix économiques, politiques et sociaux, à s'aventurer de manière imaginative en dehors des sentiers battus et des chemins tout tracés, ou à repousser toujours plus loin les limites de l'action politique. La refondation de l'État québécois, dirions-nous, va bien au-delà des enjeux du moment, des lignes idéologiques de partis ou de groupes. C'est plutôt un processus de dynamisation de l'État dont l'objectif est d'abord et avant tout d'apporter des réponses aux grands problèmes de société. Les analyses sociopolitiques, les grandes orientations, les actions recommandées et les axes de réforme proposés ne peuvent être analysés, conçus et perçus que comme des propositions destinées à alimenter un débat plus approfondi sur l'avenir de la société entre l'État, le secteur public, le secteur privé et divers groupes représentatifs de la société civile.

Enfin, l'État québécois doit répondre aux besoins d'une démocratisation accrue, vigoureusement exprimée par une société civile engagée et bien organisée. Les demandes et les revendications venant de la « base » exigent la modification des politiques et des pratiques en vue d'assurer une plus grande équité, à laquelle sont associées la solidarité et la justice sociale. Cette transformation de l'action de l'État vise à engendrer des formes originales de prise en charge au niveau local, de même qu'à faciliter l'émergence de nouveaux réseaux de solidarités et de formes inédites de citoyenneté et de promotion de droits individuels. « Comme société, le Québec doit continuer à privilégier la voie de la responsabilité et de la solidarité », dans la mesure où « une protection sociale forte et bien pensée peut être un facteur de compétitivité pour une économie qui se mondialise<sup>19</sup> ». L'enjeu majeur pour le Québec d'aujourd'hui, comme pour de nombreuses sociétés, est de réconcilier le développement économique et le développement social en favorisant un « État partenaire [qui] accepte de réduire le degré de centralisation du pouvoir et s'emploie à faire de la place à un accroissement des responsabilités des communautés régionales et locales, tout en assurant les protections sociales de base<sup>20</sup>. »

Examiner le modèle québécois à la lumière de sa seule dimension économique sans tenir compte de sa dimension sociale et identitaire est réducteur, affirment plusieurs. Qu'elles soient publiques ou privées, les

---

18. Programme du Parti québécois (2000). « Le social », chapitre 5 du document présenté au Congrès national de mai 2000, p. 158.

19. Pierre Paquette (2000). « La démocratisation : un enjeu majeur pour le "modèle québécois" », *La Presse*, 23 juin, p. B-3.

20. *Ibid.*

institutions économiques adhèrent à une façon originale de gérer « nos » relations économiques, sociales et culturelles<sup>21</sup>. Dans un discours prononcé en 1998, Lucien Bouchard, alors premier ministre, maintenait également qu'en plus de s'appuyer sur le caractère fondamentalement francophone du Québec en tant que nation d'Amérique et sur sa spécificité culturelle, le « modèle québécois » s'articule autour du fait que : 1) la solidarité représente une valeur fondamentale de la société québécoise ; 2) la concertation est le mécanisme principal par lequel les grands objectifs sociaux sont déterminés et poursuivis ; 3) l'État s'implique activement dans la promotion d'un système faisant « une large place au mouvement coopératif, à l'économie sociale et à l'investissement syndical [...] »<sup>22</sup>. Le modèle québécois prend ainsi forme dans l'inscription de l'État québécois au cœur de la société et à travers la capacité de cet État d'inscrire et de légitimer son fonctionnement « dans une dynamique où toutes les composantes sociales du Québec ont un rôle à jouer<sup>23</sup> ».

Il s'agit de refonder l'État en misant sur ce qui a toujours fait l'originalité du Québec et la base du modèle québécois : l'engagement et la participation de la société civile en général et des groupes communautaires en particulier – ce qui est d'ailleurs bien illustré par la participation avec les partenaires du marché du travail pour gérer les mesures actives d'emploi. En France, par exemple, Laurent Fabius maintient que dans « ce monde ouvert à la fois sur le global et le local », l'État « doit être producteur de sécurité et réducteur d'incertitude pour les « sociétaires » [...] »<sup>24</sup>. La figure d'un État-providence, régulateur de l'économie, s'atténue pour donner lieu à une nouvelle représentation d'un « État capable de soutenir comme d'initier, avec lequel il serait possible de bâtir des relations de confiance et des projets en commun » ; un État qui engage la puissance publique dans des « actions multiples, des animations et des incitations » ; un État au sein duquel l'ordre public fait bon ménage avec la protection sociale et la nécessité de la communication. Le fonctionnement de l'État partenaire renvoie à une vision transversale de la légitimité des décideurs, vision transversale lui permettant de « contraindre quand c'est nécessaire », de « faciliter les évolutions », de « pouvoir prévenir, intervenir, réguler, contrôler ». Le partenariat ne saurait être interprété comme un signe d'affaiblissement de l'État, mais comme une nouvelle manière de faire et de remplir sa mission de protéger

---

21. *Ibid.*

22. Lucien Bouchard (1998). *Le « modèle québécois ». Mes amis, Nous voici à mi-chemin d'une campagne électorale où on doit choisir entre deux visions du Québec*, Québec, <[www.vigile.net/elections98/bouchard-modeleqc.html](http://www.vigile.net/elections98/bouchard-modeleqc.html)>.

23. P. Paquette, « La démocratisation », *op. cit.*

24. Laurent Fabius (2000). *Rôle et place de l'État au XXI<sup>e</sup> siècle*. Communication présentée devant l'Académie des sciences morales et politiques, 21 février, p. 4.

les faibles, les démunis, « ceux qui n'ont pas la force de se faire entendre et de négocier ». Il ne s'agit pas de faire disparaître la fonction régulatrice de l'État, mais plutôt d'établir des relations contractuelles avec des partenaires économiques et sociaux, à la lumière desquelles se dessine « un État amorceur qui indique et rend possible autant qu'il accomplit<sup>25</sup> ».

La double contrainte posée par la montée du néolibéralisme et du libre marché, et par les revendications et les demandes sociales de plus en plus pressantes, ne met pas seulement le Québec devant l'obligation de revitaliser son État et de redonner confiance aux citoyens dans les institutions. Elle l'oblige aussi à répondre – à travers ses priorités politiques, ses choix sociaux et ses grandes orientations – à ces questions cruciales : Comment l'État québécois doit-il continuer à fournir le cadre général de l'action ? Comment opérer les ajustements nécessaires et appropriés pour répondre à des défis internes, liés à l'existence d'une société civile forte, et à des défis externes liés au contexte international et aux impératifs de la mondialisation ? Comment renouveler les dispositifs et les structures de base sans provoquer la rupture ou la discontinuité historique ?

## EN QUÊTE DE PISTES D'INTERVENTION NOVATRICES

La question de l'insertion sociale et de la lutte contre la pauvreté ne se réduit pas à sa seule dimension économique. Elle est, du moins au Québec, également perçue comme un défi politique commandant des réponses multidimensionnelles, interministérielles ou intersectorielles. L'idée a cours que la lutte contre la pauvreté ne peut reposer que sur des objectifs clairs et sur une volonté politique affirmée, fondée sur une approche qui replace les préoccupations quotidiennes des citoyens et le souci de leur assurer une qualité de vie au cœur des préoccupations sociales et des processus d'élaboration des politiques publiques. Dans cette perspective, la lutte contre la pauvreté renvoie en grande partie à des enjeux concrets et quotidiens, entre autres à l'idée même de justice sociale et de solidarité. On ne saurait toutefois évacuer les tensions existant entre la liberté individuelle, l'égalité de citoyenneté et la justice sociale, tensions inhérentes au vivre-ensemble, tensions génératrices de liens sociaux et d'équilibre entre le droit individuel et le droit collectif qui est le ciment du vivre-ensemble.

Comme le gouvernement se propose de « développer une économie plus compétitive, plus humaine et plus solidaire de manière à assurer une croissance durable<sup>26</sup> », il attribue à ses choix stratégiques l'objectif de

---

25. *Ibid.*, p. 10.

26. Gouvernement du Québec, *Bilan, op. cit.*, p. 25.

«favoriser une complémentarité des actions, de favoriser l'émergence de nouveaux partenariats, de soutenir l'action locale et la création de nouvelles économies, et d'ajuster le rôle de l'État en conséquence tout en poursuivant l'assainissement des finances publiques<sup>27</sup> ». La politique publique se trouve, dans ce profond remue-ménage institutionnel, structurée autour de trois grands axes, qui constituent en fait des facteurs majeurs de l'insertion en emploi et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

## Le partenariat

Les différentes initiatives d'insertion en emploi et de lutte contre la pauvreté rassemblent, dans un partenariat, l'État, les collectivités locales, les institutions publiques, les entreprises privées, les syndicats, les groupes de défense des droits, les réseaux communautaires et associatifs. Tout en misant sur des partenaires qui disposent de savoirs spécifiques pour innover dans les domaines social, économique et culturel, le gouvernement s'engage dans une démarche de concertation avec des agents locaux de développement. Alors que la politique régionale révèle les dynamiques du passage du concept d'État centralisateur à celui d'État partenaire – ce qui sous-tend la volonté et la nécessité d'amener les gens des localités à se prendre en main –, le « paradigme partenarial d'insertion<sup>28</sup> » laisse percevoir la lutte contre la pauvreté et l'exclusion comme une responsabilité à partager par les différentes catégories d'acteurs sociaux. Les gestes et les actions de l'État partenaire, soutient-on dans les courants de l'économie plurielle, doivent contribuer à l'aménagement d'espaces qui favorisent le développement d'une économie territorialisée et d'une économie solidaire, tout en façonnant des sphères économiques ouvertes sur l'économie marchande.

La tendance à la concertation et au partenariat apparaît tout aussi évidente dans la conception des programmes d'aide de dernier recours et de réinsertion en emploi que dans le champ du développement de l'économie sociale qui, selon le Conseil de la santé et du bien-être, « s'inscrit dans une logique du développement local qui fait pendant à la mondialisation, avec des entreprises fondées le plus souvent sur un rapport de proximité géographique et d'objectifs communs ». Ancrée dans le lien social, l'économie sociale dote les activités réalisées d'un sens partagé qui ouvre sur des formes diversifiées du travail suivant la situation sociale des acteurs; elle vise une rentabilité sociale au sens large. S'il apparaît difficile pour lui de modifier « la logique productive », « l'État doit néanmoins utiliser tous les leviers d'intervention dont il dispose pour promouvoir la solidarité par l'emploi

---

27. *Ibid.*, p. 59.

28. Yao Assogba (2000). *Insertion des jeunes : organisation communautaire et société. L'expérience fondatrice des carrefours Jeunesse-Emploi au Québec*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

comme axe majeur d'une politique de justice sociale, en harmonie avec le développement économique et social<sup>29</sup> ». La nécessité pour l'État partenaire de déléguer des pouvoirs aux instances régionales et de jouer un rôle actif et stratégique évoque le principe de flexibilisation et de décentralisation dans la promotion de l'emploi et du développement au niveau local. L'État partenaire doit, tout en assumant des responsabilités sociales, s'engager dans un processus interactif de mise en place d'un cadre d'action global et d'un environnement institutionnel partenarial. C'est dire que c'est au niveau local et à travers les relations de proximité que peuvent s'établir des relations de confiance et de coopération suffisamment fortes pour produire des consensus sociaux.

L'État québécois entend, à travers le partenariat, développer des « visions prospectives des problèmes de la société », anticiper les changements par des débats et des choix de société, garantir des solidarités et innover dans ses pratiques. C'est même dans ce sens que le partenariat avec la société civile et les groupes de citoyens apparaît comme la clé de voûte, « le levier fondamental du devenir du Québec ». L'approche de concertation et de partenariat n'exige pas la dilution du rôle de l'État, qui « demeure toutefois le responsable ultime des aspirations des Québécois et des Québécoises. Il ne faut pas espérer, sous le couvert du partenariat, une dévolution pure et simple des attributions de l'État québécois<sup>30</sup>. » Toutefois, si cette dernière phrase laisse supposer que le virage communautaire représente une autre manière d'assurer ses fonctions et de poursuivre la politique de redistribution, on ne peut non plus oublier que ce virage se situe dans un contexte pleinement engagé dans la mondialisation et la globalisation. Le retour vers les communautés locales auquel nous assistons s'inscrit dans un contexte néolibéral où l'on tend de plus en plus à diminuer le rôle de l'État en tant qu'instrument de redistribution et de solidarité.

## Le développement social

Alors que le discours de la gouvernance s'est graduellement imposé dans plusieurs sociétés comme une manière de désigner les nouveaux arrangements institutionnels au sein de la société postfordiste et postindustrielle, la question de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion s'est, du moins au

29. Conseil de la santé et du bien-être (2000). *Participation sociale, autonomie et responsabilité*. Mémoire présenté à l'occasion du Sommet du Québec de la jeunesse à la ministre d'État à la Santé et aux Services sociaux, à la ministre de la Famille et de l'Enfance, ainsi qu'au ministre délégué à la Santé, aux Services sociaux et à la Protection de la Jeunesse, ministre responsable du Loisir, du Sport et du plein air, p. 69.

30. Jacques Léonard (1996). *L'État peut-il à la fois jouer le rôle d'arbitre et de partenaire?*, Allocution présentée dans le cadre du colloque « Europe-Amérique : La réforme de l'État », organisé par l'Observatoire de l'administration publique (ÉNAP), 17 octobre, p. 6.

Québec, de plus en plus posée en termes de transformation de l'action de l'État dans le sens d'une plus grande sensibilisation aux enjeux et priorités locaux, dans une perspective de citoyenneté et de renforcement du partenariat entre les secteurs public, privé et communautaire. On refuse que la participation au libre marché et la quête du progrès économique se fassent au détriment des principes de protection sociale du citoyen. Les nouvelles conditions économiques, sociales et culturelles doivent s'articuler à l'impératif du maintien d'une société ouverte, solidaire et inclusive basée sur le respect des droits humains et des libertés fondamentales, sur l'équité, la solidarité et la justice sociale, sur le respect de la diversité et la participation de tous à la vie en société.

### LES ORIENTATIONS RETENUES PAR LE QUÉBEC EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

- Favoriser la participation de tous les citoyens et citoyennes à la vie démocratique et au développement de la société ;
- Assurer l'équité et l'égalité entre les hommes et les femmes ;
- Créer la richesse afin de pouvoir la partager ;
- Assurer un remplacement de revenu à ceux et celles qui ne peuvent, temporairement ou de façon permanente, accéder au marché du travail ;
- Maintenir l'universalité, l'équité et le caractère public du système de santé et du système d'éducation ;
- Améliorer la sécurité et le bien-être des personnes ;
- Agir en concertation et en partenariat.

Le langage du développement social se trouve ponctué de multiples références aux valeurs fondamentales comme la solidarité, la justice sociale, la participation, le droit et la citoyenneté. Celui du progrès économique est influencé par les préoccupations de garantir l'accès à la formation, au logement, à l'emploi, à l'exercice de la responsabilité parentale et au soutien du revenu comme axes indispensables de la cohésion sociale. La notion d'État partenaire semble redessiner le cadre des politiques publiques pour y intégrer les enjeux de la proximité, de l'efficacité, de la complémentarité entre le public, le privé et le communautaire. L'État québécois semble s'être repositionné – dans ses fonctions, ses actions et ses procédures – en vue de permettre aux individus et aux communautés locales de se prendre en main et d'œuvrer à leur propre développement<sup>31</sup>. « Toutefois, maintient-on, les valeurs de démocratie, de respect des droits, de justice sociale et de solidarité

31. Gouvernement du Québec, *Bilan, op. cit.*, p. 60.

qui ont façonné l'histoire du Québec demeurent et demeureront l'assise des orientations du gouvernement en matière de développement social<sup>32</sup>. » Si l'État québécois confie une partie de ses pouvoirs aux instances locales qu'il juge aptes à assumer ces responsabilités, il entend conserver « son rôle d'acteur principal ». Il maintient qu'il lui revient « de réguler l'ensemble des enjeux sociétaux et de protéger les grands mécanismes de protection sociale », dans la mesure où « l'accès équitable aux services publics, tels que l'éducation, la formation de la main-d'œuvre, les soins de santé, les services aux personnes âgées, aux jeunes et aux familles, ne peut être assuré que si ces services sont fournis surtout par l'État<sup>33</sup> ». Entendons par là l'exercice de la part de l'État de la responsabilité d'établir une « synergie créatrice » entre le développement économique et le développement social afin de « créer les conditions favorables à la participation de chaque citoyen et de chaque citoyenne à la vie communautaire et au renforcement des solidarités et de la cohésion sociale<sup>34</sup> ».

Souscrivant à la logique de partenariat, de coopération et de concertation, l'État privilégie « une nouvelle perspective où le développement économique rejoint le développement social, où les dynamiques locales et régionales prennent une plus grande importance afin de mieux contribuer à l'essor des communautés et au bien-être des individus qui les composent<sup>35</sup> ». Le développement social témoigne ainsi de la « volonté concertée de replacer l'être humain au cœur du développement<sup>36</sup> ». Il est structuré autour de six grands thèmes que sont la lutte contre la pauvreté, l'insertion en emploi, l'intégration sociale, l'équité et l'égalité entre les hommes et les femmes, l'éducation et la santé. Le développement social est ainsi devenu une dynamique partagée et la base d'un nouvel équilibre entre les trois principaux pôles de la société québécoise : l'État, le secteur privé et le secteur communautaire. Demandant que soient établies des conditions qui facilitent, pour la personne, la pleine réalisation de son potentiel, il ne vise pas seulement le développement économique rapide, mais aussi la consolidation de la démocratie, la stabilité politique et l'atteinte d'un large consensus social – des éléments sans lesquels la gouvernance se révélerait impensable<sup>37</sup>. Est également sous-jacente au développement social l'idée que la gouvernance

---

32. *Ibid.*, p. 15.

33. *Ibid.*, p. 61.

34. *Ibid.*, p. 63.

35. *Ibid.*

36. *Ibid.*, p. 7.

37. Voir Kwame Owusu-Apomah (2001). « The human factor in social policy formulation and implementation in emerging democracies », *Review of Human Factor Studies*, vol. 7, n° 1, p. 1-43.

ne peut plus être assurée seulement par la création d'un ordre institutionnel transcendant, mais dans l'établissement d'une société de justice sociale et de solidarité. Cette société ne peut être garantie qu'à la suite d'efforts pour lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités, donc à l'intérieur d'une culture de citoyenneté axée sur l'ouverture, la solidarité et la justice sociale. Pour reprendre une idée de Curzio Gutiérrez, les enjeux associés à la gouvernance la posent non seulement comme un concept, mais aussi comme un principe de légitimité dont le renforcement dépend de la capacité du gouvernement ou de l'État à satisfaire les demandes sociales et à proposer des projets de société faisant consensus parmi les diverses catégories d'acteurs ou de groupes<sup>38</sup>. Si la gouvernance passe bien sûr par la revalorisation de la sphère politique, elle exige aussi des réformes en vue d'assurer le maintien de la cohésion sociale au moyen de politiques de redistribution et de réduction des inégalités; elle établit une nouvelle relation dialectique entre l'État et la société.

### La cohésion sociale

Plusieurs documents gouvernementaux importants retiennent aussi la cohésion sociale comme un moyen de permettre à la société québécoise de faire face collectivement aux grands changements sociaux, démographiques et politiques qui l'affectent, ainsi que de maintenir sa gouvernance. Ils laissent apparaître la cohésion sociale à la fois comme un principe, un mode d'être en société, une mesure de la viabilité de l'« être ensemble ». Cette cohésion n'implique pas nécessairement l'absence de conflits, mais bien la mise en perspective de ces conflits dans une optique créatrice de lien social, un processus de renforcement de la démocratie. La cohésion sociale n'est nullement une fin en soi. Elle implique des pratiques de citoyenneté; elle ne transcende pas les sphères économiques, politiques, sociales et culturelles. Elle y prend forme. Elle est au prix de l'équité, de la solidarité sociale et de la reconnaissance des droits du citoyen de bénéficier d'un accès égal aux ressources collectives. Elle est l'horizon des valeurs civiques qui nous réunissent au-delà de nos différences. La cohésion sociale n'est pas qu'un principe; elle est aussi un mode d'être en société. Elle relève autant de la responsabilité étatique que de la participation active et responsable de la société civile. Elle entretient des liens quasi symbiotiques avec la citoyenneté démocratique<sup>39</sup>.

---

38. Leonardo Curzio Gutiérrez (1996). « Gobernabilidad en tiempos de crisis: la experiencia mexicana », *Sociológica*, vol. 11, n° 30 (janvier-avril), p. 147-179.

39. Jane Jenson (2001). « Cohésion sociale et inclusion: quel est le programme de recherche? », *Horizons*, vol. 4, n° 1, p. 16-17.

Les sociétés postindustrielles ont plus que jamais besoin d'un processus de maîtrise sociale et démocratique de l'économie, c'est-à-dire d'« une redéfinition du rapport à l'économie<sup>40</sup> ». « L'adaptation à des structures sociales et à un contexte économique difficile [...] exige la constitution de repères et la possibilité de s'ancrer dans des réseaux de solidarités fiables. » Les mesures d'insertion qui visent à donner aux individus comme aux communautés locales la capacité d'exercer un contrôle sur leur environnement et leur développement sont à structurer autour des principes de la participation sociale, de l'autonomie individuelle et de la responsabilité collective. Alors que l'acquisition de l'autonomie individuelle suppose la capacité d'exercer un certain contrôle sur sa vie, d'assumer par soi-même ses besoins et d'exercer ses choix<sup>41</sup>, la notion de participation sociale embrasse de manière plus large la question du lien social et de la cohésion sociale. Elle « marque et traduit l'appartenance des individus à une collectivité à laquelle ils s'identifient et à laquelle ils ont le sentiment d'apporter une contribution reconnue [...]»<sup>42</sup>. L'objectif ultime étant de réaliser une société juste et ouverte où régneront la stabilité, la sécurité et la justice, le Québec semble adopter un modèle de développement économique à la fois tourné vers l'extérieur et ancré dans une longue tradition de solidarité économique et sociale, de même que dans une culture de partenariat et de concertation entre l'ensemble des acteurs économiques et sociaux.

Le réexamen de ces diverses composantes donne l'impression que le « modèle québécois » est soumis à un processus de négociation constant qui lui a permis, pendant plus de quatre décennies, d'encadrer avec plus ou moins de vigueur l'évolution sociale, politique et économique du pays<sup>43</sup>. Loin d'être figé, ce modèle est dynamique et flexible, au point de s'adapter continuellement aux besoins du Québec et de sa population<sup>44</sup>. Le « modèle québécois » désigne une manière propre et légitime du gouvernement d'intervenir dans le développement social et économique du Québec en collaboration avec les forces sociales existantes. Il témoigne d'une originalité, d'une force et d'un dynamisme inhérent à sa nature consensuelle et ancré dans sa capacité de regrouper différents types d'acteurs en vue d'élaborer des projets de société et de poursuivre des objectifs communément partagés.

---

40. Michel Beaudin et Guy Paiement (1997). « Convictions, enjeux et pistes d'avenir », dans Michel Beaudin, Yvonne Bergeron et Guy Paiement, *Le pouvoir de l'argent et le développement solidaire*, Montréal, Fides, p. 209-255.

41. Conseil de la santé et du bien-être, *Participation sociale*, *op. cit.*

42. *Ibid.*, p. 4.

43. Voir Y. Bélanger, « Le "modèle québécois" », *op. cit.*; F. Lesemann et P.-J. Ulysse, *Mémoire*, *op. cit.*

44. P. Paquette, « La démocratisation », *op. cit.*

Il reflète un idéal-type de démocratie libérale propre à une société qui a bâti un modèle répondant à ses besoins et à ses aspirations historiques et identitaires<sup>45</sup>. « Notre collectivité, attachée à la démocratie et au respect des droits, affirme la primauté et l'égalité des personnes, refuse l'exclusion et fait le pari de la solidarité », peut-on lire dans un récent bilan gouvernemental sur le développement social<sup>46</sup>.

Disons finalement que l'analyse des pratiques d'insertion suppose que l'on rende compte des enjeux qui traversent la société civile ou que l'on prenne en considération les dynamiques de la reconfiguration des réseaux de solidarités sociales sur les plans provincial, régional et local. Cette analyse pourra déboucher sur une compréhension transcendant la lecture unidimensionnelle, négative, normative qu'aurait inspirée une tendance purement économiciste pour explorer la démarche québécoise dans ses spécificités, ses forces et ses limites. Faire reposer les dynamiques de la lutte contre la pauvreté sur l'articulation des ressources locales et communautaires avec des ressources institutionnelles et publiques demande que l'on prenne en considération non seulement les dimensions individuelles des phénomènes de la pauvreté et de l'exclusion, mais aussi leurs aspects sociaux et leurs déterminants systémiques. Les stratégies de lutte contre la pauvreté seront replacées dans la nouvelle conjoncture de rééquilibrage des rapports entre l'individu et la société, de nouvelles concertations entre l'État et la société civile. Il s'agira de privilégier le renouvellement d'une optique créatrice de lien social et ouverte sur l'avenir.

Le fait de favoriser l'insertion sociale et de lutter contre la pauvreté et l'exclusion apparaît comme un impératif éthique, social, politique et économique. Cet impératif exige une approche globale caractérisée par la mise en place de programmes qui visent à changer les conditions de vie des gens vivant dans la pauvreté, et ce, grâce à des politiques et à des stratégies qui répondent aux besoins vitaux de chacun, tout en renforçant la capacité productive de la société. Pour Cérézuelle, « notre société est confrontée à une crise de l'intégration sociale qu'on ne résoudra pas en développant seulement l'emploi et les dispositifs existants de solidarité<sup>47</sup> ». Les pratiques d'insertion en emploi doivent viser des enjeux aussi complexes que le renforcement de la cohésion sociale et la démocratie, la construction d'une société de droit axée sur la citoyenneté, le développement du partenariat.

---

45. Voir F. Leseemann et P.-J. Ulysse, *Mémoire*, op. cit.

46. Gouvernement du Québec, *Bilan*, op. cit.

47. D. Cérézuelle, *Pour un autre développement social*, op. cit., p. 11.

Concilier actions sectorielles et « actions transversales déterminantes » constitue l'originalité de l'approche québécoise dans le domaine du développement social et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion<sup>48</sup>. Cette option vise à faire acquérir aux individus, d'une part, la « qualification sociale » qui permet la réinsertion sur le marché de l'emploi et, d'autre part, la « qualification civique » qui permet de participer en tant que citoyen au fonctionnement de la société. Nous entendons par « qualification sociale » les « savoir-faire » et les « savoir-être » qui fondent la capacité de s'intégrer dans une collectivité, de prendre des initiatives et d'exercer des responsabilités. La qualification sociale est acquise ou développée par la participation à des activités sociales, associatives, productives, professionnelles et d'utilité sociale. C'est à la lumière d'un choix de société centré sur l'équité, la solidarité et la justice sociale que la société québécoise a cherché à négocier ses virages vers la mondialisation et l'économie du savoir – ce qui laisse croire non pas à un désengagement, mais à une transformation profonde de l'action de l'État. Les déplacements signifiés dans le cadre de l'insertion en emploi et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion peuvent être interprétés comme le passage, certes encore hésitant, d'un modèle d'État-providence centralisateur à un modèle complexe et interactif qui laisse de plus en plus de place aux instances régionales et aux organisations de la société civile, donc au « public non étatique ».

C'est dans une telle perspective que nous allons analyser les pratiques d'insertion en emploi et de lutte contre la pauvreté. À ce titre, la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et le projet de loi n° 112 nous apparaissent comme l'expression d'une volonté de poursuivre activement la construction d'un Québec fondé sur un large consensus social favorable à une relative redistribution de la richesse collective en vue de réduire les inégalités sociales<sup>49</sup>.

---

48. Gouvernement du Québec, *Bilan, op. cit.*, p. 7.

49. Voir F. Leemann et P.-J. Ulysse, *Mémoire, op. cit.*

P  
A  
R  
T  
I  
E

1

**L'ACTION STRUCTURANTE  
DU MESS**



L'insertion en emploi et la lutte contre la pauvreté relèvent du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), qui joue un « rôle moteur » autant dans la conception des politiques, des programmes et mesures que dans l'établissement des liens de partenariat et de concertation nécessaires à leur réalisation. Le mandat du MESS est de : *a)* préserver la solidarité sociale ; *b)* développer l'emploi ; *c)* encadrer la lutte contre la pauvreté. Cette triple mission, maintient-on, amène à développer un ensemble de services intégrés qui tient compte des « besoins essentiels » des personnes ou des familles au regard de l'insertion sociale et professionnelle, tout en favorisant l'adaptation de la main-d'œuvre aux besoins du marché du travail et le développement de l'emploi<sup>1</sup>.

---

1. Gouvernement du Québec, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Plan stratégique 2001-2004*, p. 8.



## 1

**LE MESS**  
**Un acteur central**

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) joue un « rôle moteur » autant dans la conception de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion que dans le fait que celle-ci soit fondée sur la collaboration intersectorielle, la concertation et l'intégration des interventions<sup>1</sup>. Il travaille à mobiliser les acteurs sociaux, politiques et économiques, ainsi qu'à assurer la complémentarité et la continuité des actions avec les partenaires institutionnels, les ressources externes et les organismes communautaires. Selon le *Plan stratégique 2001-2004* du MESS, les « actions prioritaires » visent « le développement de l'emploi et du marché du travail, la promotion d'une société juste et solidaire envers les plus démunis et une gestion rigoureuse de l'État ». Les plans d'intervention de ce ministère découlent des quatre orientations suivantes<sup>2</sup>:

1. participer au développement de l'emploi et réduire la dépendance aux régimes d'assurance-emploi et d'assistance-emploi ;
2. contribuer à réduire la pauvreté et l'exclusion ;
3. mobiliser les différents acteurs sociaux et économiques en faveur de l'insertion sociale et professionnelle ;
4. moderniser la gestion et la prestation de services aux citoyens et aux entreprises.

---

1. Gouvernement du Québec, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Plan stratégique 2001-2004*, p. 9.

2. *Ibid.*

Le Ministère s'engage pleinement à faciliter « l'autonomie sociale, professionnelle et économique des personnes en mettant à contribution autant les ressources ministérielles que les intervenants et les organismes du milieu, que ce soit au niveau national, régional, local, sectoriel ou communautaire [...] »<sup>3</sup>. Il importe, en matière de solidarité, d'attribuer une aide financière aux ménages démunis et de renforcer la capacité des personnes à surmonter les obstacles entravant leur insertion sociale, économique et professionnelle. En matière d'emploi, il faut développer la main-d'œuvre et faciliter le fonctionnement du marché du travail en établissant un meilleur équilibre entre l'offre et la demande. Pour offrir une gamme aussi étendue de services que celle que propose le Ministère (soutien du revenu aux personnes démunies, insertion sociale et professionnelle des individus, maintien du revenu des familles à faible revenu, services aux personnes, aux entreprises et aux collectivités), celui-ci établit des liens de coordination et de partenariat avec des organismes œuvrant dans les domaines de la solidarité sociale, de l'emploi, de la formation de la main-d'œuvre, de l'éducation, de la santé et des services sociaux, etc. Il est nécessaire, tout en respectant les principes de l'équité, d'ajuster ces services pour faciliter les échanges, d'augmenter le niveau d'accessibilité et de maximiser les retombées des interventions.

Le MESS administre ainsi le système du soutien de revenu – anciennement et communément appelé système d'aide sociale –, les services publics d'emploi et d'autres leviers d'intervention dont la finalité est de permettre aux personnes d'atteindre leur autonomie économique et sociale ou de les aider à développer leurs compétences en fonction des besoins du marché du travail. Citons, entre autres, les services sectoriels et intersectoriels, le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail et le Fonds d'aide à l'action communautaire. Le MESS a implanté un mode de gestion par résultats qui, tout en prônant la logique de responsabilisation, associe le personnel à la détermination des cibles et des standards de qualité des services et qui exige la mise à niveau des connaissances, des compétences et de l'expertise. Les objectifs du Ministère restant l'insertion sociale et professionnelle des personnes et la bonne structuration et coordination de l'action gouvernementale en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, il est suggéré de considérer le Plan stratégique « comme un cadre de référence qui devrait guider l'action des directions opérationnelles et le service direct à la clientèle<sup>4</sup> ».

La structure administrative du MESS<sup>5</sup> comprend une Direction générale de la planification et des services aux citoyens, une Direction générale des politiques, une Direction générale des services à la gestion et deux unités

---

3. *Ibid.*

4. *Ibid.*, p. 5.

5. Il s'agit de la structure administrative en place en mars 2003.

autonomes de service, respectivement la Sécurité du revenu et Emploi-Québec<sup>6</sup>. La Direction générale des services à la gestion chapeaute le Centre de recouvrement, une unité autonome qui administre les quatre grandes catégories de créances dues au Ministère : 1) les créances d'aide de dernier recours, c'est-à-dire les sommes versées en trop aux prestataires de l'assistance-emploi ; 2) les dossiers des pensions alimentaires ; 3) le recouvrement auprès des garants défaillants des prestations d'assistance-emploi versées à des immigrants qui ont fait l'objet d'un parrainage ; et 4) le recouvrement des créances découlant des trop-payés au regard des programmes d'aide à l'emploi administrés par Emploi-Québec. De son côté, la Direction générale des politiques joue un rôle de premier plan dans l'élaboration des politiques et des programmes ainsi que dans l'évaluation des mesures.

## COMPRENDRE POUR MIEUX AGIR

Le MESS s'est aussi doté d'une Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique (DGARES), laquelle relève de la Direction générale des politiques (DGP). Tout en s'inscrivant dans un processus de compréhension des phénomènes sociaux, d'analyse des problématiques et de production des connaissances, la DGARES fournit au Ministère les outils nécessaires pour alimenter la mise en œuvre de ses politiques et programmes, pour étayer ses positions et pour prendre des décisions qui tiennent compte des besoins des individus et des groupes. Elle assume la coordination et la réalisation des travaux d'évaluation des lois, des politiques, des programmes, des mesures et des projets pilotes mis en place par le Ministère<sup>7</sup>. Cette direction a également pour mandat d'élaborer des recommandations en ce qui concerne le maintien de ces programmes, leur amélioration ou leur abolition – couvrant ainsi les trois champs d'intervention du MESS : l'aide financière aux plus démunis, les services publics d'emploi et la lutte contre

---

6. La création des unités autonomes de service éclaire un des aspects de la volonté du gouvernement québécois de moderniser l'administration publique (loi 82) en vue de relever les défis liés à l'évolution de la société québécoise, aux mutations de l'économie mondiale et à la nécessité de redresser les finances publiques. Elle découle d'une démarche de responsabilisation qui, introduite en 1994, prévoit un principe d'allocation et d'utilisation des ressources selon un modèle de gestion par résultats. Tout en bénéficiant d'un cadre réglementaire propre à son fonctionnement, une unité autonome de service doit répondre à des normes de productivité, de performance, d'efficacité et de qualité dans le seul but de satisfaire aux besoins de sa clientèle. Si les gestionnaires disposent d'une marge de manœuvre et d'une latitude d'action beaucoup plus grandes, les concepts de transparence, de reddition de comptes et d'imputabilité restent des éléments importants de ce nouveau cadre de gestion de la chose publique.

7. La DGARES compte en 2003 un total de 45 employés, dont 12 personnes en évaluation, 12 en recherche, 11 en statistiques et 3 en documentation.

la pauvreté et l'exclusion. La DGARES fournit, à l'ensemble du Ministère, l'expertise et le soutien méthodologique nécessaires en matière de recherche, d'évaluation et de statistique.

Ces trois grandes composantes de la DGARES (recherche, évaluation, statistique) travaillent de manière interactive et complémentaire. L'objectif de la recherche est de mener des études et des analyses en vue d'améliorer la connaissance des groupes cibles, des problématiques, des situations et des besoins. L'équipe affectée à la recherche doit apporter « une contribution significative à l'élaboration des lois, des stratégies gouvernementales, des politiques, et des mesures » relatives au soutien du revenu, au développement de la main-d'œuvre et à l'insertion en emploi. La diversité des approches (approche descriptive, recension des écrits, étude qualitative, étude quantitative et économétrique, analyse explicative, analyse transversale, analyse transversale et longitudinale) répond à la multiplicité des thèmes traités (développement social, revenus et pauvreté, sécurité du revenu, formation de la main-d'œuvre, vieillissement et changements démographiques, emploi et marché du travail) ainsi qu'à la variété des sources de données (documents, fichiers administratifs, enquêtes fédérales, enquêtes internationales ou collectes de données spécifiques).

Pour sa part, l'équipe de la statistique se spécialise dans la compilation, le traitement et l'interprétation des données ministérielles. Elle a pour mandat d'établir, de valider et de diffuser les statistiques officielles sur les populations et sur leurs besoins. Elle produit, de manière récurrente, des rapports statistiques mensuels relatifs à l'évolution de la clientèle de l'aide sociale tant sur le plan national que le plan régional et local (dans chacun des centres locaux d'emploi – CLE). La compilation de ces données administratives sur les profils et les caractéristiques des personnes prestataires de l'aide sociale ne permet pas seulement de définir les besoins en matière d'assistance, de formation et de programmes; elle aide aussi à assurer le

La statistique joue un rôle de soutien au développement de la politique. Elle doit ainsi :

- Établir un lien entre statistiques et développement de la politique (donner de l'information pour des projets de politiques);
- Fournir des informations sur les catégories de la clientèle et sur ses caractéristiques;
- Agir au niveau des indicateurs de la pauvreté;
- Établir des profils nationaux et régionaux sur les différents types de prestataires, favoriser une meilleure compréhension de la clientèle;
- Mieux comprendre les phénomènes pour mieux agir dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

suivi de la clientèle, de même qu'à préciser son évolution en ce qui regarde le chômage et les contraintes à l'insertion en emploi. Elle contribue à la conception d'indicateurs à la lumière desquels peuvent être pensés des politiques, des mesures et des programmes davantage ciblés.

La statistique met ses services à la disposition de l'ensemble du Ministère, en plus de fournir d'autres services publics. Elle réalise, en plus de produire des informations statistiques sur une base récurrente, des

## INDICATEURS RELATIFS À LA PAUVRETÉ POUR L'ENSEMBLE DE LA POPULATION DU QUÉBEC

### Indicateurs relatifs à la pauvreté

	1996 (%)	2000 (%)
<b>Taux de chômage<sup>1</sup></b>		
Global	11,9 %	8,4
Hommes	12,5 %	8,6
Femmes	11,1 %	8,1
15 à 24 ans	18,2 %	13,9
25 à 44 ans	11,2 %	7,5
45 ans et plus	9,8 %	7,1
<b>Taux d'assistance-emploi<sup>2</sup></b> (mois de mars)		
Global	11,8 %	9,2
Hommes	11,4 %	8,9
Femmes	12,3 %	9,5
<b>Taux de scolarisation</b>		
Secondaire ou moins	57,5 %	—
Postsecondaire	42,5 %	—
<b>Taux de personnes sans diplôme<sup>3</sup></b>		
Avant l'âge de 20 ans	28,0 %	—
Jamais de diplôme secondaire	16,4 %	—
<b>Locataires qui consacrent 30 % ou plus de leur revenu pour le logement</b>	42,3 %	—

1. Le taux de chômage représente la proportion d'individus recherchant activement un emploi parmi l'ensemble de la population âgée de 15 ans et plus occupant un emploi ou à la recherche active d'un emploi.
2. Le taux d'assistance-emploi représente la proportion d'adultes prestataires de l'assistance-emploi parmi l'ensemble de la population âgée de 18 à 64 ans. Les données de population utilisées pour calculer les taux d'assistance-emploi sont des données estimées, fournies par l'Institut de la statistique du Québec.
3. Le taux de personnes sans diplôme secondaire correspond au pourcentage de la population âgée de 15 ans et plus qui n'obtiendra pas de diplôme secondaire. Ce taux est reconnu par le ministère de l'Éducation comme indicatif de l'abandon scolaire.

Plusieurs mesures servent à construire des indicateurs à la fois économiques et sociaux permettant d'observer la situation de la pauvreté au Québec et d'en suivre l'évolution.

On remarque que les taux de chômage sont moins élevés en 2000 qu'en 1996 et qu'ils sont plus faibles chez les femmes que les hommes. De plus, on observe que les taux de chômage sont plus élevés chez les personnes de 15 à 24 ans que chez les personnes plus âgées.

Les taux d'assistance-emploi ont eux aussi chuté depuis 1996 et ils sont, contrairement aux taux de chômage, plus faibles chez les hommes.

Dans la population québécoise de 1996, 57,5 % des individus ont une scolarisation de niveau primaire ou secondaire, tandis que 16,4 % des Québécois n'ont jamais obtenu de diplôme secondaire, scolarité généralement reconnue comme minimale.

Par ailleurs, en 1996, plus de quatre locataires sur dix consacrent 30 % ou plus de leur revenu au logement.

traitements et des analyses informatiques ponctuels pour répondre à des demandes de renseignements en provenance du gouvernement, de l'opposition parlementaire ou d'autres groupes externes de la société civile. Son apport à la stratégie de lutte contre la pauvreté réside surtout dans le fait de contribuer à concevoir les mesures de pauvreté dans une perspective élargie, c'est-à-dire de s'appuyer sur une multitude de mesures, d'indices ou d'indicateurs pour dresser le portrait de la population considérée comme pauvre.

Enfin, présentée comme « une fonction qui contribue à la modernisation de l'État », l'évaluation – avec ses plans pluriannuels – ne vise pas seulement à fonder les décisions de réinvestir dans des plans stratégiques ou de reconduire des programmes. Elle occupe une place importante dans l'imputabilité, la reddition de comptes et la conception d'une déclaration de services aux citoyens. Alors que les analyses effectuées peuvent être de type qualitatif ou quantitatif, les stratégies d'évaluation peuvent être « formatives » et « sommatives<sup>8</sup> ».

À titre d'exemple, dans l'évaluation des mesures actives offertes aux individus par Emploi-Québec, une première phase formative a permis d'évaluer la mise en œuvre, la satisfaction des individus et les premiers effets bruts. Cette phase a été menée au cours des deux premières années. Par la suite, la phase sommative d'évaluation des mesures actives a porté sur les six objectifs suivants :

- Analyser les processus de gestion et le fonctionnement de l'offre des mesures actives et vérifier leur incidence sur les effets obtenus des mesures ;
- Mesurer les résultats et les effets bruts et nets des mesures actives sur les participants (effets intermédiaires et effets ultimes) ;
- Vérifier l'impact d'effets non prévus ;
- Déterminer le rendement des investissements associés à la mise en place des mesures actives ;
- Analyser certains effets macroéconomiques des mesures actives ;
- Revoir la pertinence et les objectifs des mesures actives en fonction des résultats obtenus de l'évaluation sommative.

Source : Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, 2001.

L'intégration de la double approche « formative » et « sommative » permet non seulement d'ajuster l'évaluation en fonction de l'évolution des mesures actives et des choix de priorités ministérielles, mais aussi d'induire

8. La dimension formative s'intéresse à la mise en œuvre de politiques ou de programmes ; elle aide à recueillir de l'information permettant de rajuster au fur et à mesure le processus d'implantation selon les objectifs visés et les effets attendus. La dimension sommative renvoie davantage à la mesure des effets nets et des impacts des politiques et des programmes.

des notions susceptibles de la dynamiser et de prendre en considération les changements observés au cours des dernières années dans le domaine de l'emploi. En outre, dans le cadre du Fonds de lutte contre la pauvreté, la « proposition de stratégie globale d'évaluation » part de la reconnaissance même que « la nature de l'intervention concerne principalement la promotion, l'analyse et le suivi des projets qui permettent à des personnes de se réinsérer en emploi dans le cadre de ces projets<sup>9</sup> ». Les balises générales indiquent qu'il ne s'agit ni d'un programme ni d'une intervention normée, mais d'un fonds qui sert à financer un ensemble de projets diversifiés, perçus comme étant aptes à répondre aux besoins des individus et des collectivités, et qui fonctionne en partenariat avec des ministères et d'autres institutions gouvernementales, avec des organismes du milieu ainsi qu'avec des entreprises régionales et locales. Une fois ces considérations faites, l'analyse évaluative cherche à établir le niveau d'efficacité des mécanismes de concertation, la pertinence des stratégies d'accompagnement des organismes promoteurs, de même que le taux de succès selon les objectifs fixés. L'évaluation a été conçue selon le modèle participatif, c'est-à-dire un modèle qui favorise l'implication des différentes catégories d'acteurs (personnes vivant en situation de pauvreté, intervenants, membres du comité avisé, représentants d'association et chercheurs universitaires), tout en prenant en considération les enjeux de la régionalisation et de la décentralisation. Les questions posées portent entre autres sur :

- a) la pertinence et la problématique du Fonds; il s'agit de savoir dans quelle mesure les projets et les services offerts ont permis de rejoindre la population ciblée et de la réinsérer par l'intermédiaire des projets financés;
- b) le processus de fonctionnement du Fonds en tant qu'intervention non normée et décentralisée visant à encourager, à soutenir et à accompagner le développement de projets d'insertion et de réinsertion des individus en emploi (fonctionnement des comités régionaux, processus d'acceptation des projets, dispositifs de partenariat et de concertation, déroulement et suivi des projets);
- c) les impacts ou les retombées des projets autant pour les personnes participantes que pour les organismes du milieu et les instances gouvernementales;
- d) l'efficacité qui consiste à savoir si le modèle adopté permet d'atteindre les objectifs que l'on s'est fixés;

---

9. Gouvernement du Québec, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (1998). *Cadre d'évaluation des projets qui s'inscrivent dans le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail*, DGARES.

- e) les recommandations et les leçons à tirer de cette intervention ainsi que la manière d'aller plus loin.

On peut, globalement, dégager trois caractéristiques majeures du cadre d'évaluation proposé par le MESS. Premièrement, ce cadre est structuré autour des enjeux de la mise en œuvre et du fonctionnement, de l'efficacité, de l'efficience et de la pertinence. Dans cet ensemble s'inscrivent des aspects concernant tant les individus (satisfaction, impacts des mesures sur les trajectoires individuelles, etc.) que les mesures et les politiques elles-mêmes (capacité d'atteindre les populations ciblées, rapports coûts-bénéfices, etc.)<sup>10</sup>. Deuxièmement, le cadre d'évaluation proposé doit être flexible, dynamique et ouvert, susceptible aussi bien de cerner la satisfaction des populations ciblées que de rendre compte de la réalisation des orientations et de l'atteinte des objectifs et priorités associés aux programmes, aux mesures et aux lois. Aussi entend-on, à la lumière du processus d'évaluation, déterminer les facteurs de réussite ou d'échec des projets et rendre compte de la portée des interventions innovatrices mises en place dans les domaines de la lutte contre la pauvreté et de l'insertion en emploi. Troisièmement, le cadre d'évaluation est traversé par un souci constant d'ajustement, d'orientation ou de réorientation des décisions et des politiques. L'objectif général étant de renseigner les gestionnaires et de les aider à juger de la pertinence des mesures, des objectifs et de l'orientation des politiques qui guident leur action<sup>11</sup>, il convient de tirer les leçons sur le plan de l'efficacité, de l'efficience et de la pertinence en fonction des objectifs visés et des résultats atteints à l'aide des programmes, des mesures, des politiques, des lois et des projets réalisés. On conclut que c'est même « un réflexe bien enraciné d'inclure l'évaluation dans le développement et le suivi des politiques et des programmes ».

Aussi faut-il saisir la fonction des trois unités tant au regard des tâches technocratiques qu'elles effectuent qu'au regard du rôle qu'elles jouent dans la mise en œuvre des politiques, des programmes et des mesures, en fonction de leur position stratégique dans l'élaboration de la nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté. Il faut, en d'autres mots, les intégrer dans leur contexte ministériel et gouvernemental (établissement de nouvelles solidarités, lutte contre la pauvreté et l'exclusion, régionalisation, développement local, développement social, etc.). Les trois grandes composantes de la DRES

10. Plusieurs programmes et mesures présentés dans ce document ont déjà fait l'objet d'une évaluation. Citons, entre autres, les mesures actives d'emploi d'Emploi-Québec, Solidarité jeunesse, Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail, le réseau Carrefours Jeunesse-emploi, les entreprises d'insertion, etc.

11. Gouvernement du Québec, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2001). *Évaluation sommative des mesures actives offertes aux individus par Emploi-Québec*, DGARES, p. 2-3.

contribuent, chacune à sa manière et selon ses domaines d'expertise, à informer les décideurs, à définir les besoins et les priorités d'action, à alimenter les prises de décision, à appuyer le développement des orientations stratégiques et l'élaboration des politiques correspondantes. Ainsi :

- a) La recherche présuppose une meilleure connaissance des problèmes et des situations sociales à l'aide d'une méthode globale, rodée, mais susceptible de s'affiner continuellement. Tout en facilitant la compréhension et l'interprétation des données, elle permet d'envisager des pistes d'action et de préciser de nouveaux champs d'intervention.
- b) La détermination d'un cadre d'évaluation et sa réalisation révèlent le caractère approprié ou non des décisions tout en les alimentant. Elle veille à l'efficacité, à l'efficacé et à la pertinence non seulement des lois et des mesures, mais aussi des processus et des dispositifs mis en place.
- c) La statistique produit et traite les données administratives, tout en fournissant aux deux premiers éléments les informations sur lesquelles s'appuyer.

Le regroupement de cet ensemble d'expertises différentes témoigne d'une volonté d'instituer des mécanismes efficaces et performants, ainsi que de maximiser les retombées des interventions. Il traduit le souci de se donner les moyens de cerner les difficultés, de corriger les lacunes et de neutraliser les facteurs de dysfonctionnalité, particulièrement ceux qui relèvent de la complexité administrative ou qui constituent des contraintes à la participation des gens. Cependant, il apparaît que l'utilité de ces instruments d'information, de gestion, d'analyse et de conception réside surtout dans leur capacité à guider le gouvernement dans ses choix stratégiques et dans son habileté à expérimenter des nouvelles façons d'agir et d'intervenir. L'instauration d'un système de production de données, de connaissance des phénomènes sociaux et d'évaluation des dispositifs en place apparaît centrale, autant pour soutenir les décisions de l'État que pour rendre des comptes et maintenir la population informée. Les dispositifs de transparence, d'imputabilité et de reddition de comptes s'avèrent être des outils démocratiques, notamment si l'on considère que la gestion ouverte et l'accessibilité de la connaissance constituent des conditions nécessaires au fonctionnement même de la société québécoise et à l'implantation d'une forte culture démocratique. Les outils d'information sont de plus en plus appelés à devenir des enjeux sociopolitiques majeurs dans un processus de pleine démocratisation et de construction d'une société axée, de manière réelle et concrète, sur l'égalité de droit et la citoyenneté.

## DEUX UNITÉS AUTONOMES DE SERVICE : LA SÉCURITÉ DU REVENU ET EMPLOI-QUÉBEC

Transformé en agence gouvernementale (unité autonome de service) au mois d'avril 2001, le réseau de la Sécurité du revenu a pour mission d'accorder « une aide financière aux personnes qui ne peuvent subvenir à leurs besoins et [de] contribuer, par un partenariat actif, à prévenir l'émergence ou à résoudre des situations, de manière individuelle ou collective, en vue de favoriser l'autonomie économique et sociale de ces personnes<sup>12</sup> ». L'offre de service, qui se trouve balisée par les dispositions de la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale, insiste sur « les mises en mouvement des prestataires et le soutien qu'il convient d'apporter à leur démarche vers l'autonomie et leur insertion professionnelle, et sur le soutien des familles de travailleurs à faible revenu pour prévenir le recours au régime d'assistance-emploi<sup>13</sup>. » Elle comprend deux volets : l'aide financière et l'aide aux personnes. Alors que la première forme d'aide est de nature matérielle et économique, la seconde consiste « à cerner, chez les personnes qui reçoivent ou qui ont le droit de recevoir des prestations d'assistance-emploi, les situations problématiques qui peuvent faire obstacle à leur démarche d'insertion sociale et professionnelle et à les diriger vers des ressources institutionnelles ou communautaires<sup>14</sup> ». Le réseau de la Sécurité du revenu offre ses services dans les 17 régions administratives du Québec par l'entremise des 153 centres locaux d'emploi (CLE), en partenariat avec Emploi-Québec et la Ville de Montréal<sup>15</sup>.

Le mode de fonctionnement du réseau de la Sécurité du revenu n'implique pas seulement que l'aide financière soit articulée à la mise en place de dispositifs de formation et de réinsertion en emploi – entre autres notamment, Destination emploi, Solidarité jeunesse, Ma place au soleil, Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi, qui sont tous des « stratégies de mise en mouvement » proposées en collaboration avec Emploi-Québec (voir plus bas). Il adhère également à un modèle d'« intervention intégrée », qui, tout en devant assurer le traitement équitable dans l'attribution de l'aide financière, mise sur « l'accompagnement social des prestataires de l'assistance-emploi ». « L'intervention intégrée » englobe

12. Gouvernement du Québec, Sécurité du revenu (2002). *Plan d'action 2001-2002*, p. 7.

13. *Ibid.*, p. 9.

14. *Ibid.*

15. Le Programme d'assistance-emploi est géré par les employés de la Ville de Montréal, qui appliquent les mêmes lois, règlements et politiques que l'ensemble des employés du réseau de la Sécurité du revenu.

autant « le soutien personnalisé » que « le repérage et la référence aux organismes institutionnels et communautaires » œuvrant pour le soutien, l'encadrement et le suivi des personnes<sup>16</sup>.

Globalement, la Sécurité du revenu souscrit aux orientations stratégiques du gouvernement et au plan d'action stratégique du Ministère. Elle intervient auprès d'une clientèle diversifiée : personnes aptes à l'emploi, personnes avec contraintes sévères ou temporaires à l'emploi, familles de travailleurs à faible revenu, etc. Liées à la dynamique des collectivités locales et régionales, les activités font appel à différents types de partenaires institutionnels et communautaires, notamment les centres locaux de santé communautaire (CLSC) et d'autres organismes du milieu actifs auprès des groupes aux prises avec des problèmes particuliers.

Pour sa part, Emploi-Québec a pour mission de promouvoir l'emploi, de développer la main-d'œuvre et de contribuer à l'amélioration du fonctionnement du marché du travail en assurant « un meilleur équilibre de l'offre et de la demande<sup>17</sup> ». Emploi-Québec comprend 17 directions régionales et fournit aussi ses services dans les 153 CLE. Tout en travaillant en étroite collaboration avec différents ministères et organismes gouvernementaux – ministère de l'Éducation, ministère du Revenu, Commission de la santé et de la sécurité du travail, ministère de l'Industrie et du Commerce –, Emploi-Québec établit des liens de partenariat avec plus de 450 organismes voués au développement de la main-d'œuvre et au développement local ou régional (organismes communautaires, clubs de recherche d'emploi, services externes, entreprises d'insertion, Carrefour Jeunesse-emploi, etc.). Dans le cadre de la mesure Concertation pour l'emploi et du volet employeur de la mesure Formation, Emploi-Québec a, au cours de l'année 2000-2001, conclu des ententes pour la réalisation de 3 788 projets auprès de 3 078 entreprises ou organismes dont la grande majorité est à but lucratif (78 %) et compte moins de 20 employés (71 %). Elle finance et soutient 27 comités sectoriels chargés de circonscrire les problèmes liés à l'emploi, d'élaborer des stratégies de développement de la main-d'œuvre et de créer des conditions propices au développement des entreprises. « Cette intervention sectorielle, pense-t-on, vise à promouvoir la formation continue dans les entreprises, à élaborer des mesures de stabilisation de l'emploi et à favoriser l'intégration au marché du travail des groupes défavorisés sur le plan de l'emploi<sup>18</sup>. »

---

16. Gouvernement du Québec, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Rapport annuel 2000-2001*, p. 24.

17. *Ibid.*, p. 25.

18. *Ibid.*, p. 26-27.

Fonctionnant selon le mode de gestion par résultats, Emploi-Québec offre une large gamme de services (voir le chapitre 3). Elle interagit avec la Commission des partenaires du marché du travail pour l'élaboration des politiques et mesures gouvernementales dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi ainsi que pour les décisions relatives à la mise en œuvre et à la gestion des programmes. À l'échelle régionale, ce sont les conseils régionaux des partenaires du marché du travail qui ont pour fonction d'élaborer le plan d'action, d'en assurer le suivi et de déterminer les cibles de résultats pour la région. Les centres locaux de développement – composés de représentants du milieu des affaires et des milieux syndical, communautaire et institutionnel – jouent également un rôle dans la définition du plan d'action annuel à l'échelle locale. Un protocole établi entre ces derniers et les centres locaux d'emploi vise à arrimer le processus de planification, de suivi et de réalisation du plan d'action annuel avec celui du volet de la main-d'œuvre des plans d'action locaux pour l'économie et l'emploi.

« L'action d'Emploi-Québec s'inscrit dans les actions gouvernementales relatives à la modernisation de la gestion de l'État et visant l'amélioration des services aux citoyens<sup>19</sup> » en mettant en place plusieurs mécanismes de reddition de comptes, dont sa Convention de performance et d'imputabilité, son plan d'action annuel et son rapport annuel de gestion. Étant donné cette obligation d'imputabilité, de transparence et de reddition de comptes introduite par la Loi sur la modernisation de l'administration publique (loi 82), il ne saurait être question de déterminer seulement les compétences auxquelles l'individu peut avoir accès, mais aussi leur utilité et leur efficacité en termes de résultats et de retombées auprès des personnes ciblées. Les évaluations reposent sur les critères liés au taux de satisfaction des usagers, au nombre de participants et d'abandons aux interventions, ainsi qu'au taux de placement en emploi.

---

19. Gouvernement du Québec, Emploi-Québec, *Plan d'action 2002-2003*, p. 8.

P  
A  
R  
T  
I  
E

2

**INSERTION EN EMPLOI ET  
LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ**  
**Des voies multiples**



Les préoccupations de justice et de solidarité sociale semblent guider les actions menées par la société québécoise, au cours des dernières décennies, tant dans le domaine de l'insertion en emploi que dans la lutte contre la pauvreté. L'existence d'un système d'aide sociale témoigne de la reconnaissance du fait que les personnes démunies dans la société, exclues du marché du travail soit à cause d'un handicap physique ou mental, d'un manque de compétences professionnelles ou des mutations de l'emploi, ont besoin de l'aide de la société et de l'État pour accéder à un niveau de vie décent. Il ne s'agit pas uniquement de permettre aux gens de survivre ; il faut aussi les aider à se réinsérer en emploi en vue de sortir de la «trappe de la pauvreté». Cette double exigence ne s'impose pas seulement au nom d'une solidarité dotée d'un caractère volontaire, variable et moralement désirable, elle est une obligation découlant de l'idée de citoyenneté elle-même ; elle est inhérente à l'impératif libéral voulant que les individus démunis jouissent du statut de «sociétaires» au même titre que tous les autres. Il s'agit autant de répondre à un souci d'égalité des chances que de permettre aux catégories vulnérables de vivre dans la dignité, de participer à la vie de la société et d'exercer pleinement leurs droits individuels. L'articulation de la protection sociale et de l'obligation d'accéder à l'autonomie individuelle par l'emploi a certes subi des modifications, des réajustements et des réarticulations au cours des années. Ce double impératif a néanmoins traversé les deux réformes majeures subséquentes de l'aide sociale québécoise – soit celle de 1989 et celle de 1998 – et a continué d'être le fondement des liens de la citoyenneté, ainsi que de la justice sociale et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.



## 2

**L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME  
D'AIDE SOCIALE**

Adoptée en 1969 et entrée en vigueur en 1970, la Loi de l'aide sociale obligeait le gouvernement québécois à subvenir aux « besoins fondamentaux » d'une catégorie de population sans ressources et sans revenus, composée de près de 80 % de personnes considérées comme étant inaptes au travail<sup>1</sup>. Le Québec, qui se trouvait à l'époque en plein processus de laïcisation, s'est alors doté d'un système d'assistance publique offrant la protection sociale et économique aux citoyens les plus démunis sur les plans matériel, économique et financier. Il a institué « le droit à l'aide sociale » pour toute personne âgée de moins de 65 ans incapable de subvenir à ses besoins de manière autonome<sup>2</sup>. Toutefois, les amendements qui ont été apportés à la loi en 1973 – dans le but de tenir compte de la restructuration des allocations familiales – ont abouti à la décision « de plafonner les prestations de l'aide sociale à un niveau inférieur au salaire minimum afin de maintenir l'incitation au travail<sup>3</sup> ». La réaffirmation de l'idée de « la satisfaction des besoins fondamentaux » comme un droit réel attaché à la citoyenneté et comme un

- 
1. La demande d'aide sociale pouvait être faite à titre d'individu ou à titre de chef de famille (unité individu ou unité ménage).
  2. Si cette loi s'inscrit dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada (1966), elle reprend surtout les conclusions du rapport Boucher (1963) duquel découle le consensus voulant que tout individu se trouvant dans l'incapacité de satisfaire à ses besoins de base par ses propres moyens ait le droit d'être aidé. En institutionnalisant l'assistance publique, cette loi marque le passage de l'idéologie caritative religieuse au droit du citoyen à la protection sociale. Elle peut être considérée comme la réaffirmation de valeurs citoyennes comme la solidarité, l'égalité et la justice sociale, qui constituent l'une des pierres d'assise de la construction d'un Québec laïc et séculier.
  3. Gouvernement du Québec, Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu (1987). *Pour une politique de sécurité du revenu : document d'orientation*, p. 8.

enjeu de participation sociale s'est ainsi articulée au souci de mettre en place des mécanismes destinés à inciter les personnes aptes au travail à réintégrer le marché de l'emploi.

Si la logique d'assistance a pu se maintenir jusqu'à la première réforme fondamentale de 1989, le système d'aide sociale québécois s'est trouvé, dès le début des années 1980, confronté à des difficultés ou à des défis qui sont venus bouleverser ses fondements philosophiques et qui l'ont condamné à évoluer. Les récessions et les crises économiques successives, en particulier celle de 1982, ont réduit au chômage et à la pauvreté un nombre important des personnes aptes à travailler – les jeunes ayant particulièrement éprouvé des difficultés à s'insérer sur un marché du travail en pleine mutation. Tout en contribuant à réduire l'assiette fiscale de l'État, la montée du chômage a provoqué une augmentation exponentielle des demandes d'aide et une hausse alarmante des coûts de fonctionnement du programme, qui ont alors atteint 2,4 milliards. Le programme d'aide financière, qui était alors conçu comme un moyen transitoire ou comme une aide de dernier recours, a commencé à symboliser une source permanente de revenu pour des individus aptes à l'emploi, mais incapables de répondre aux exigences professionnelles imposées par les mutations du marché du travail. On en est venu à percevoir le programme non comme un moyen de permettre aux catégories de population les plus vulnérables de participer à la vie de la société et d'exercer leurs droits de pleine citoyenneté, mais comme une entrave au développement économique et un frein à la capacité du Québec d'être compétitif ou concurrentiel sur le marché international. La logique de l'assistance est devenue une source de stigmatisation pour des prestataires victimes de nombreux stéréotypes négatifs.

## UNE RÉFORME AXÉE SUR L'EMPLOYABILITÉ

C'est dans le contexte de restructuration du marché du travail, de chômage de longue durée et de remise en question de l'État-providence québécois qu'a émergé, dès 1987, la nécessité de mettre en place une *politique intégrée de la sécurité du revenu*, c'est-à-dire une politique intégrant les mesures destinées aux personnes en emploi et celles visant les prestataires de l'aide sociale. C'est également dans ce nouveau contexte qu'a été sanctionné le 22 décembre 1988 le projet de loi 37, auquel se trouvent rattachés les trois grands objectifs<sup>4</sup> :

---

4. Notre objectif ici n'est pas de faire l'analyse complète de la loi 37 et des changements qu'elle a subis au cours des années, mais de rendre compte des expériences québécoises en matière d'insertion en emploi. Tout en reconnaissant l'existence de plusieurs dispositions controversées de la loi, entre autres la réduction pour partage de logement, le principe

1. d'ajuster l'aide accordée aux besoins de la clientèle concernée ;
2. de donner la parité aux jeunes prestataires de l'aide sociale de moins de 30 ans ;
3. d'inciter au travail les personnes aptes à travailler.

Instituée en continuité avec le rapport Boucher (1963) et avec la Loi de l'aide sociale (1969), la nouvelle loi maintient le droit à l'aide financière de dernier recours pour toute personne privée d'un moyen autonome de subsistance. Toutefois, précise-t-elle, le montant doit inciter au travail et être calculé de manière à maintenir « un écart raisonnable entre le revenu disponible des familles dont le chef travaille au salaire minimum et celui des clients de la sécurité du revenu employables<sup>5</sup> ». « Les prestations et les autres formes de soutien garanties par l'aide sociale ne doivent pas excéder les ressources financières dont disposent les travailleurs à faible revenu<sup>6</sup>. » En d'autres termes, cette aide doit être à la fois temporaire et minimale, correspondant au minimum dont une personne peut avoir besoin pour satisfaire ses « besoins essentiels ».

Tout en consacrant le passage de l'aide sociale à la sécurité du revenu, la nouvelle loi s'est centrée sur une stratégie de développement de l'employabilité des prestataires en vue de favoriser leur réintégration en emploi<sup>7</sup>. Elle a institué trois programmes à la lumière desquels s'opère une nette distinction entre les personnes aptes et les personnes inaptes au travail.

- Le Soutien financier (SOFI) est destiné aux personnes – individu seul ou vivant en famille – ayant des incapacités physiques ou mentales empêchant l'intégration en emploi.

---

de la contribution parentale, la mise en place des « boubous-macoutes » (agents de surveillance des fraudeurs potentiels), nous nous en tiendrons ici aux mesures de développement de l'employabilité et à leurs impacts.

5. Gouvernement du Québec, Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu (1989). *La sécurité du revenu en bref*, p. 17.

6. *Ibid.*, p. 7.

7. La nouvelle loi institue deux programmes d'aide de dernier recours. Alors que le Soutien financier est destiné aux personnes ayant des contraintes sévères en emploi, le programme APTE (Actions positives pour le travail et l'emploi) a pour objectif de faciliter l'intégration ou la réintégration au marché du travail des personnes aptes au travail. Ce programme s'est donné pour objectif majeur de « désinciter » les bénéficiaires potentiels à se tourner vers l'aide sociale. Non seulement l'établissement de différents statuts et de barèmes est présenté comme une manière d'encourager les personnes aptes à retourner en emploi (l'incitation au travail), mais la loi introduit le principe que le refus de participer peut entraîner des diminutions de prestations. Par ailleurs, on augmente les prestations pour les personnes inaptes et on les abaisse pour les personnes aptes. Le système est enfin devenu beaucoup plus généreux pour les 30 ans et plus et beaucoup plus restrictif pour les plus jeunes. La loi institue le principe de la contribution parentale, mais au prix d'une réduction de barèmes pour tout le monde.

- Le programme APTE s'adresse aux personnes sans contraintes à l'emploi. L'assistance financière fournie est assortie d'exigences de recherche d'emploi ou de participation à des programmes de formation.
- Le programme APPORT vise à inciter les familles à faible revenu avec enfants à demeurer sur le marché du travail ou à y accéder. Il leur fournit un supplément de revenu de travail, une subvention pour les familles ayant des coûts de logement élevés et un remboursement partiel des frais de garderie – l'effet étant rétroactif à l'année d'imposition 1988. L'objectif revient à faire en sorte que l'aide sociale ne soit pas plus rémunératrice que le travail au salaire minimum ou, plus précisément, à établir l'équité entre les familles qui travaillent et celles qui ne travaillent pas.

La conception du programme APTE renvoie « au devoir fondamental de l'État d'offrir à ces personnes un soutien financier minimum et surtout des moyens concrets leur permettant de se trouver un travail et de recouvrer leur autonomie financière<sup>8</sup> ». Elle traduit l'idée que le gouvernement « doit, par des mesures particulières, appuyer les efforts de ceux qui veulent réintégrer le marché du travail ou s'y maintenir en leur fournissant un soutien financier et des moyens d'accroître leur employabilité<sup>9</sup> ». Considérant son objectif de réintégrer les prestataires aptes à l'emploi, le programme regroupe quatre catégories de bénéficiaires faisant appel à des barèmes fixés selon la disponibilité à travailler et le désir de participer aux mesures de développement de l'employabilité. L'individu « apte disponible » est une personne qui accepte de participer et est en attente d'une mesure de développement d'employabilité. L'expression « apte non disponible » renvoie à une personne ayant des contraintes temporaires à l'emploi ou à une personne de 55 ans et plus qui en fait la demande. La catégorie « apte participant » désigne un prestataire qui s'est engagé dans une mesure de développement de l'employabilité, alors que celle d'« apte non participant » correspond à toute personne qui refuse de participer et qui sera donc au barème le plus bas.

L'application de la loi 37 s'est effectuée par l'entremise des centres Travail-Québec (CTQ), dont le rôle était alors à la fois de distribuer l'aide financière à l'ensemble des prestataires de l'aide sociale et de favoriser l'intégration en emploi de ceux qui sont déclarés aptes, d'établir avec ces derniers un plan d'action<sup>10</sup> et d'assurer le suivi. Autrement dit, le gouvernement a tenté, par la loi 37, de reprogrammer son système d'assistance publique en

8. Gouvernement du Québec, *Pour une politique de sécurité du revenu*, op. cit., p. 25.

9. *Ibid.*

10. L'établissement d'un plan d'action vise essentiellement la participation des personnes aptes aux mesures et leur réintégration au marché du travail. Le plan d'action tient lieu de contrat signé entre le Ministère ou l'agent et la personne assistée sociale ; il consiste en une

fonction du double objectif de réduire la dépendance à long terme de l'aide sociale et de lutter contre la pauvreté. Il a divisé les prestataires en aptes et inaptes, expérimenté un certain nombre de mesures d'employabilité et, enfin, fixé des barèmes variables selon la disponibilité ou la volonté de s'engager dans ces programmes de formation<sup>11</sup>.

La réforme de 1989 trouve sa concrétisation dans la mise en place de mesures de développement de l'employabilité assorties de l'obligation pour les prestataires aptes au travail d'y participer. Ceux qui y adhèrent reçoivent un barème de participation, les personnes qui viennent du programme Soutien financier obtenant une prestation spéciale de 100\$ (sauf dans le cas des emplois subventionnés). Les prestataires aptes au travail qui ont convenu d'un plan d'action et qui abandonnent leur participation sans motif valable risquent de voir leurs prestations amputées<sup>12</sup>. Avec l'approbation de son agent socioéconomique du CTQ local, le prestataire peut bénéficier de l'accès à l'une ou l'autre des mesures suivantes :

- *Rattrapage scolaire*. Conçu pour les adultes prestataires de la sécurité du revenu qui n'ont pas terminé la 5<sup>e</sup> secondaire et donné surtout par les commissions scolaires, ce programme offre une formation de base pouvant conduire jusqu'à l'obtention d'un diplôme, tout en permettant d'acquérir une formation professionnelle.
- *Retour aux études postsecondaires pour les chefs de famille monoparentale*. Cette mesure est orientée vers les chefs de famille monoparentale prestataires de la sécurité du revenu, admissibles au cégep ou à l'université pour une période maximale de 4 trimestres. Sont aussi remboursés les frais d'inscription, de scolarité et de matériel didactique, ainsi que les frais de garde jusqu'à un maximum de 10\$ par jour.

---

démarche qui doit mener à la réintégration de la personne au marché du travail. Le non-respect des règles établies ramène le prestataire au statut de « non-participant » ; il encourt alors des pénalités.

11. Certains associent cette pratique à la tendance punitive et répressive développée aux États-Unis avec l'arrivée au pouvoir du gouvernement conservateur de Ronald Reagan, et en particulier à la logique du *workfare* voulant que les prestataires fournissent un travail productif en échange de leur prestation. D'autres la décrivent comme un mécanisme facilitant l'intégration des prestataires aptes au marché de l'emploi ; c'est une manière de répondre aux nouveaux défis imposés non seulement par les mutations du marché de l'emploi, mais aussi par la mondialisation de l'économie. Une troisième catégorie l'interprète dans une perspective des nouveaux droits de la citoyenneté, notamment le droit à l'aide et à la protection sociale consacré par la Loi de l'aide sociale de 1969. Ces derniers soutiennent que ce changement de cap a laissé le Québec avec un filet « troué » dont les mailles de plus en plus grandes retiennent dans les giron de la protection sociale de moins en moins d'individus. La réorganisation de l'aide sociale s'est effectuée en totale rupture avec les principes autour desquels s'est structurée la Loi de l'aide sociale de 1969, soit les principes de citoyenneté, de justice sociale et de solidarité.
12. La prise du pouvoir par le Parti québécois en 1994 a entraîné un renforcement de certains des mécanismes de fonctionnement et de gestion mis en place dans le cadre de la loi 37. On a, par exemple, assisté à une baisse de certains barèmes et à une augmentation des pénalités (100\$ à 150\$).

- *Reconnaissance des activités de développement de l'employabilité* (RADE). Il s'agit d'une aide à la recherche d'emploi et de placement, à laquelle s'ajoutent des volets de francisation et de formation individuelle. La durée varie de 90 heures à 20 semaines et la mesure est offerte par divers organismes communautaires et entreprises sans but lucratif.
- *Expérience de travail* (EXTRA). Destinée à ceux et celles qui n'ont jamais travaillé ou qui ont été longtemps absents du marché du travail, cette mesure est offerte par des organismes communautaires ou des entreprises privées qui peuvent recevoir une indemnisation de 100\$ par mois par personne, pendant une période d'un mois à un an.
- *Stages en milieu de travail* (SMT). Les stages durent de 4 à 6 mois, avec formation sur place, souvent au sein d'un organisme public (la Ville de Montréal, par exemple) ou d'une entreprise privée ; l'employeur doit verser au prestataire 100\$ par mois.
- *Services externes de main-d'œuvre* (SEMO). Des services professionnels pouvant durer jusqu'à 6 mois sont offerts aux personnes aux prises avec des difficultés particulières en emploi (par exemple aux femmes chefs de famille) par des organismes ayant conclu une entente avec le Ministère.
- *Programme d'aide à l'intégration en emploi* (PAIE). Le programme consiste en des emplois subventionnés, au salaire minimum, d'une durée de six mois, dans une entreprise privée ou un organisme communautaire ; il peut conduire à un emploi permanent chez le même employeur à la fin du programme. L'employé n'est plus prestataire de l'aide sociale durant sa participation, la subvention étant versée à l'employeur, lequel paie un salaire au participant.
- *Corporation intermédiaire de travail* (CIT). La mesure équivaut au programme PAIE à la différence que l'intégration se fait au sein d'un OSBL ayant une entente avec le Ministère, selon laquelle il n'y a pas d'embauche à la fin des six mois subventionnés ; les CIT ne sont pas tenues de faire du développement de l'employabilité et du placement.

## DE L'EMPLOYABILITÉ À L'INSERTION EN EMPLOI

Introduites à titre expérimental dès 1984, les mesures de développement de l'employabilité et d'aide à l'intégration à l'emploi ont pour objectif de permettre aux prestataires de la sécurité du revenu d'accéder à l'autonomie financière par la réinsertion en emploi. C'est leur formalisation dans le cadre de la réforme de l'aide sociale de 1989 et de la Loi sur la sécurité du revenu en août 1989 qui en a fait des « instruments permanents » intégrés « de façon définitive au système de sécurité du revenu comme autant d'outils conçus pour aider les bénéficiaires à trouver et à garder un emploi ». L'idée était surtout « d'insérer ces mesures dans le système de sécurité de façon à ce qu'elles demeurent des moyens de réintégration sociale sans devenir des facteurs d'attraction<sup>13</sup> ».

13. Gouvernement du Québec, *Pour une politique de sécurité du revenu*, op. cit., p. 14.

L'employabilité est devenue, au début des années 1990, une expression récurrente dans le discours tant politique qu'universitaire et populaire. Elle s'est imposée comme le moyen par lequel on incite les individus à acquérir les compétences, les habiletés et les attitudes nécessaires à leur intégration au marché du travail à travers leur participation à une diversité de mesures et de programmes conçus à cet effet – citons entre autres le travail communautaire, les activités d'orientation ou de formation, les stages en milieu de travail, le retour aux études, le rattrapage scolaire et l'intégration au marché du travail. « L'objectif des actions, écrit-on, est de favoriser l'autonomie des individus par le travail. Le recours à la sécurité du revenu ne sera plus considéré comme une période d'inactivité, mais comme une période de développement pendant laquelle les ressources de l'individu seront mobilisées pour lui permettre de recouvrer le plus rapidement possible une autonomie financière par le travail<sup>14</sup>. » Comme le discours sur l'employabilité reflète le double enjeu de vaincre la dépendance de l'aide sociale et de rendre les personnes autonomes, les mesures sont présentées comme de nouvelles voies pour faciliter l'intégration économique, encourager la participation sociale et revaloriser la citoyenneté<sup>15</sup>.

Dans sa dimension programmatique, l'employabilité renvoie à la nécessité d'un rattrapage en matière de scolarité, de formation professionnelle ou d'acquisition de compétences et d'expériences de travail. Le cadre opérationnel englobe des définitions larges, réunissant des dimensions allant de l'orientation professionnelle au renforcement de l'estime de soi. Conformément au double objectif de faciliter la réintégration en emploi et de lutter contre la dépendance de l'aide sociale, les interventions ciblent en tout premier lieu les chefs de famille monoparentale et les jeunes de moins de 30 ans. La structure organisationnelle repose sur le travail d'organismes comme les services externes de main-d'œuvre (SEMO), les clubs de recherche d'emploi, les organismes communautaires ou à but non lucratif, ainsi que les corporations intermédiaires de travail et d'autres organismes œuvrant dans le domaine du développement de l'employabilité. Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité a, en 1996-1997, consacré 158 millions de dollars à ces mesures. Malgré ces dépenses, le défi de mettre sur pied une quantité suffisante de mesures et de faciliter la participation de tout le monde persiste. On reproche notamment au gouvernement de ne pas allouer les ressources nécessaires et d'offrir un éventail de mesures restreint – quand les mesures ne sont pas tout simplement considérées comme des violations des droits attachés à la citoyenneté, particulièrement du droit à l'assistance publique et à l'aide sociale.

---

14. Gouvernement du Québec, *La sécurité du revenu en bref*, op. cit., p. 27.

15. *Ibid.*

## LE DÉPLACEMENT

Les services publics d'emploi, dont la gestion était assumée par le ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle, ont connu d'importantes mutations au cours des années 1990, notamment avec le transfert en 1993 de la formation professionnelle qui relèvera dorénavant de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM). Le Ministère, rebaptisé en 1994 ministère de la Sécurité du revenu, est responsable, en plus de l'aide financière de dernier recours, des mesures de développement de l'employabilité et d'aide à l'intégration en emploi. L'élaboration en 1995 de la Politique active du marché du travail (PAMT) précède et annonce l'entente Canada-Québec, la création d'Emploi-Québec, de même que la mise en place du réseau intégré et unique de services publics d'aide à l'emploi (les centres locaux d'emploi – CLE). En outre, cette entente, qui est bien sûr le résultat de longues négociations politiques et économiques entre les deux ordres de gouvernement (fédéral et provincial), donne rapidement lieu à une nécessité de cohérence des actions et à une quête d'efficacité. Elle marque, pourrait-on dire, la fin de la fragmentation des services d'aide à l'emploi et de la dispersion des actions publiques. On écrira dans le livre vert sur la réforme de l'aide sociale :

On dénombre actuellement pas moins de 117 mesures d'aide dispersées entre les deux ordres de gouvernement et une douzaine de ministères et d'organismes québécois concernés par la gestion des mesures [...] Cette dispersion des interventions sur le marché du travail au Québec et cette fragmentation des services sont parmi les causes majeures de la complexité, de la lourdeur administrative, de l'inefficacité des dépenses de main-d'œuvre, ainsi que de leur difficulté à répondre adéquatement aux besoins de la population [...] Le problème n'est pas un manque de ressources, mais plutôt l'incohérence des interventions qui entache la qualité des aides à l'emploi<sup>16</sup>.

Toutefois, l'élément le plus déterminant reste le passage graduel vers les notions d'insertion en emploi et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Effectué dans la foulée des recommandations de l'OCDE, ce déplacement révèle une importante évolution des politiques, des cadres législatifs ou réglementaires ainsi que des priorités d'action. Il importe, poursuit le livre vert, « de constater que la seule logique de l'employabilité qui prévaut dans le régime actuel de la sécurité du revenu est improductive. Il faut explorer de nouvelles avenues favorisant l'insertion en emploi pour les personnes prestataires de la sécurité du revenu<sup>17</sup>. » La justification du « besoin d'aller au-delà de l'employabilité » repose sur le fait que, tout en distinguant les individus selon leur admissibilité aux prestations de la sécurité du revenu

16. Gouvernement du Québec, Ministère de la Sécurité du revenu (1996). *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, p. 31-32.

17. *Ibid.*, p. 31.

plutôt qu'en fonction de leurs besoins, les mesures ne sont offertes qu'à 15 % de personnes et n'ont que des « retombées modestes ». Comme il devient évident qu'on ne peut plus traiter la question de la pauvreté et de l'exclusion en marge du marché du travail, le gouvernement fait du *parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi* une « dimension nouvelle et essentielle » du nouveau régime de sécurité, et de l'insertion sociale et professionnelle sa finalité ultime.

Entre 1993 et 1996, l'approfondissement de la récession économique a conduit à opérer, de manière ponctuelle et par voie réglementaire, plusieurs autres changements ou compressions. D'abord, le gouvernement du Québec décide de renforcer les mécanismes de contrôle en augmentant à l'automne 1993 le nombre des « agents de vérification » – appelés couramment les « boubous-macoutes » – qui effectuent à l'improviste des visites au domicile des prestataires et en favorisant l'échange des renseignements sur une plus vaste échelle avec les autres provinces. Les prestations d'aide sociale ont également été réduites de 10 à 30 dollars pour tous les nouveaux ménages ayant un statut de « non-participants » ou de « disponibles » – un sursis d'une année étant accordé aux ménages déjà à l'aide sociale<sup>18</sup>. Après le changement de gouvernement, à l'été 1994, le ministre demande aux prestataires aptes à l'emploi d'aller chercher leur chèque en personne. Le gouvernement décide également que les nouveaux prestataires aptes à l'emploi ne sont plus admissibles aux mesures d'employabilité au cours des six premiers mois de leur présence à l'aide sociale. Une décision qui apparaît en contradiction flagrante avec la volonté de faciliter la sortie de l'aide sociale et la stratégie de réintégrer rapidement ces personnes à l'emploi. La réduction du nombre de places au programme de Rattrapage scolaire – qui est passé de 37 000 à 22 000 – a non seulement rendu l'accès plus difficile, mais la période d'attente s'est allongée de 9 à 24 mois. Le gel des prestations en 1994, sauf dans le cas du Soutien financier, et le gel des dépenses gouvernementales en 1995 compliquent l'existence de nombreux prestataires. L'année suivante, en 1996, la réduction du montant des prestations pour de nombreux bénéficiaires et l'abolition du barème de disponibilité (affectant 26 000 ménages déclarés non-participants) se trouvent articulées à l'augmentation des sanctions de 100 \$ à 150 \$ pour tout prestataire apte qui ne cherche pas, refuse ou abandonne un emploi sans motif valable. Les critères de l'avoir liquide se resserrant aussi à partir d'avril 1996, l'adulte qui s'inscrit à un programme professionnel n'est plus admissible à l'aide sociale, mais plutôt orienté vers le programme d'aide financière du gouvernement québécois aux étudiants. La disparition du programme d'Expérience de travail (EXTRA) a entraîné une baisse des prestations de près de 150 \$ pour des bénéficiaires d'aide sociale participant à un programme d'apprentissage (30 \$ en avril 1996 + 120 \$ pour être considérés comme des non-participants).

18. Parmi les 456 000 ménages qui se trouvaient à l'aide sociale en 1993-1994, 48 % ont subi une diminution de leurs prestations, 32 % ont bénéficié d'une hausse, alors que le reste n'a connu aucun changement jusqu'en mars 1994.

## UNE SECONDE RÉFORME AXÉE SUR L'INSERTION, LA FORMATION ET L'EMPLOI

La loi 37 n'a pas produit les résultats escomptés. Le nombre de prestataires de l'aide sociale est passé de 556 000 à 800 000 personnes entre 1990 et 1995, au coût estimatif de 4 milliards de dollars<sup>19</sup>. On a également observé une inversion dans la composition de la clientèle marquée par l'arrivée d'une quantité importante de personnes au chômage, d'immigrants récents, de jeunes et de mères de famille monoparentale. Au cours de l'année 1996, la clientèle est devenue progressivement constituée d'une majorité (80 %) de personnes aptes au travail<sup>20</sup>. C'est encore la réunion de l'augmentation des demandes sociales, de la majoration des coûts et de la crise des finances publiques qui a amené la ministre à entreprendre une réforme en profondeur de la sécurité du revenu, ainsi qu'à confier à un comité externe le mandat de produire un rapport global sur la sécurité du revenu<sup>21</sup>, de définir des orientations et de soumettre des recommandations qui, tout en tenant compte du contexte social, politique et économique, viseraient à :

1. responsabiliser davantage les individus et les collectivités;
2. lutter contre la pauvreté et le chômage, ainsi qu'à réduire la dépendance de l'aide sociale;
3. favoriser et soutenir les prestataires dans leurs démarches d'insertion professionnelle (en emploi) et sociale (dans la vie en société);
4. simplifier le fonctionnement du système ainsi que son administration;

19. Cette augmentation a marqué une totale inversion dans la composition de la clientèle, en même temps que le Québec traversait une grave crise économique et sociale. Alors que la reprise économique semblait se faire de manière plus lente que dans beaucoup d'autres provinces canadiennes, particulièrement en Ontario, la firme Moodys de Wall Street a, en 1995, abaissé la cote de crédit du Québec.

20. Selon le document gouvernemental, la réforme est devenue nécessaire du fait que la composition de la clientèle se trouve complètement inversée : « Alors qu'au début des années 1970 à peine 33 % des ménages à la sécurité du revenu étaient aptes au travail, la situation s'est inversée de telle sorte qu'aujourd'hui plus de 80 % des prestataires de la sécurité du revenu sont aptes à travailler » (Gouvernement du Québec, *Un parcours vers l'insertion*, 1996, p. 13). Le document du gouvernement québécois attribue l'augmentation des demandes d'assistance publique, ainsi que la recomposition de la clientèle à un ensemble de facteurs dont le chômage de longue durée, la précarisation de l'emploi, la hausse de la monoparentalité, et, surtout, aux modifications apportées par le gouvernement fédéral au système de l'assurance-emploi. Celui-ci ne restreint pas seulement l'accès aux prestations, il réduit aussi le nombre de semaines de prestations auxquelles les personnes ont droit. On reconnaît en même temps que les compressions budgétaires opérées par le gouvernement québécois ont placé de nombreux individus dans des situations de pauvreté, les obligeant à « choisir entre un panier d'épicerie et des médicaments » (p. 2).

21. Le comité externe était composé de cinq membres : Camil Bouchard, Pierre Fortin, Vivian Labrie, Alain Noël et Francine Séguin.

5. harmoniser les formes de soutien du revenu entre elles et avec la fiscalité ;
6. renforcer les principes d'équité, de justice et de solidarité comme valeurs fondamentales de la société québécoise et déterminantes dans les types de rapports entre l'État, le citoyen et les collectivités.

### IMPACT DE LA CRISE ÉCONOMIQUE DES ANNÉES 1990 ET ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ADULTES PRESTATAIRES

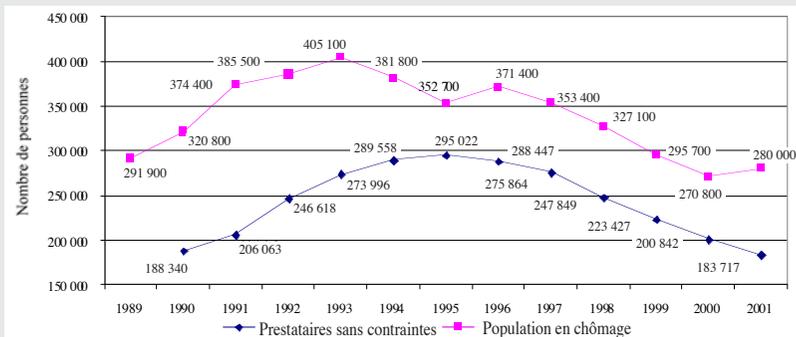
Les graphiques suivants sur l'évolution du nombre de prestataires nous fournissent une vision plus complète de la clientèle bénéficiaire de l'assistance-emploi.

Les crises économiques ont des répercussions sur la population sans emploi. L'exemple rapporté montre l'effet de la crise économique de 1990, qui a été suivie d'une lente reprise sans création d'emplois.

Au premier graphique, la clientèle prestataire sans contraintes de l'assistance-emploi, réputée être à la recherche d'un emploi, est comparée à la clientèle en chômage étant donné que toutes deux n'ont pas de contraintes à l'occupation d'un emploi. On observe un retard dans l'évolution de la courbe de prestataires de l'assistance-emploi comparativement à la population en chômage. Ce phénomène s'explique par l'arrivée tardive à l'assistance-emploi d'individus ayant d'abord bénéficié d'une période de chômage.

Aussi, on observe une augmentation de la population de prestataires sans contraintes avant 1996 qui est beaucoup plus forte que l'incidence du chômage (graphique 1). Cette hausse a été quatre fois plus marquée que celle du chômage au cours de la même période. Par la suite, la chute de la clientèle sans contraintes a été plus rapide que celle de la population en chômage. Cela est peut-être lié au fait qu'une bonne partie des prestataires de l'assistance-emploi qui avaient perdu leur emploi au début de la décennie ont alors été réembauchés.

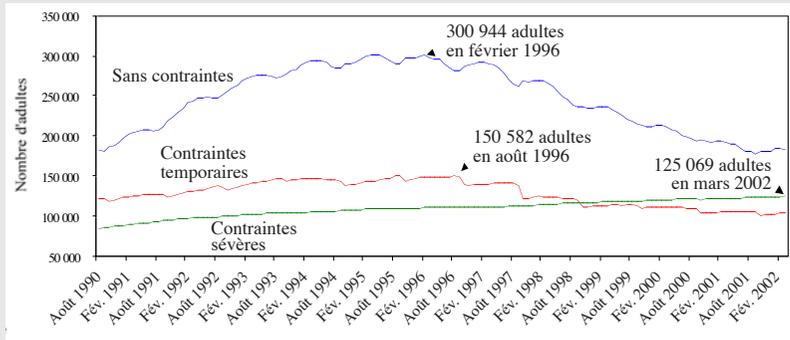
GRAPHIQUE 1  
Évolution de la population en chômage et de la clientèle prestataire  
de l'assistance-emploi sans contraintes chez les 18 à 54 ans  
Mois de juin des années 1990 à 2001



Cette chute de la clientèle sans contraintes s'est poursuivie jusqu'en 2001. La population en chômage a augmenté de 9 200 personnes entre 2000 et 2001, tandis que la clientèle prestataire sans contraintes de l'assistance-emploi diminuait de 17 125 personnes. La proportion de prestataires sans contraintes dans la population de 18 à 54 ans a ainsi diminué de 0,5 % en une seule année, passant de 5,0 % à 4,5 % alors que la proportion de chômeurs augmentait, soit de 6,7 % à 6,9 %.

Le graphique 2 trace le portrait de l'évolution des différents groupes de clientèle au cours des années 1990. On observe que le nombre d'adultes sans contraintes et avec contraintes temporaires fluctue en fonction du cycle économique, alors que le nombre d'adultes avec contraintes sévères augmente de façon continue, peu importe la phase du cycle économique.

GRAPHIQUE 2  
Évolution du nombre d'adultes présents à l'assistance-emploi  
par types de contraintes à l'emploi, août 1990 à mars 2002



Source : MESS, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, août 2002.

Le travail du comité expert, qui a duré toute une année, a conduit à la rédaction de deux rapports – au lieu d'un seul – qui convergent quant aux constats, aux considérations et aux assises sur lesquelles devrait reposer une réforme générale de l'aide sociale, mais divergent par leur philosophie, leur vision, leur approche et leur orientation<sup>22</sup>. En ce qui concerne les

22. Camil Bouchard, Vivian Labrie et Alain Noël font remarquer que, si les membres se rallient sur les constats et s'ils ont pu identifier les assises sur lesquelles doit reposer une réforme de l'aide sociale, de profondes divergences persistent en ce qui concerne des grands enjeux comme la démocratisation du régime, le contrôle des irrégularités et de la fraude, le traitement des jeunes et des personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi et l'intégration progressive de la sécurité du revenu à la fiscalité. Voir : Camil Bouchard, Vivian Labrie et Alain Noël (1996), *Chacun sa part*. Rapport de trois membres du comité externe de réforme de la Sécurité du revenu, Québec, Ministère de l'Emploi et de la solidarité sociale, 1996, p. 237, et Pierre Fortin et Francine Séguin (1996), *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*. Québec, Ministère de l'Emploi et de la solidarité sociale, mars, 137 p.

convergences, les deux rapports attribuent l'augmentation exponentielle des demandes d'aide sociale au cours des années 1990 à la conjoncture économique difficile. Les deux recommandent de sortir les enfants de l'aide sociale par l'introduction d'une allocation intégrant les prestations fédérales et provinciales pour enfants. Les deux s'accordent sur la nécessité d'aider les familles monoparentales à atteindre leur autonomie financière non seulement en exigeant leur intégration à l'emploi, mais aussi en rendant les services de garde plus accessibles. Alors qu'on suggère la modification du programme APPORT comme mécanisme de maintien en emploi pour les familles à faible revenu, on estime qu'il devrait incomber à l'État la tâche d'intensifier les efforts en vue de la création d'emplois d'utilité collective et de favoriser l'insertion sociale et économique des personnes souffrant de contraintes sévères à l'emploi.

Le premier rapport, intitulé *Chacun sa part*, propose une approche renouvelée de la sécurité du revenu<sup>23</sup>. Ses signataires souhaitent voir « émerger un régime équitable, respecté de tous, plus simple, plus démocratique, plus enraciné localement, plus intimement lié à l'emploi et à son développement ». Tout en tenant compte des contraintes financières auxquelles doit faire face une société québécoise en pleine mutation, ils font le pari d'une « société généreuse envers ses plus démunis, ingénieuse dans le développement de ses approches de solidarité, attachée à ses acquis, confiante dans sa capacité de mettre tout son monde à la besogne ». La réforme devrait viser la réduction de la pauvreté et réduire au minimum les risques de sa reproduction intergénérationnelle, faciliter le soutien et la création de l'emploi, faciliter la participation des intervenants, renforcer l'insertion durable des prestataires en emploi, mettre en œuvre l'insertion sociale et professionnelle, continuer d'assurer l'équité entre les prestataires et les familles à faible revenu ainsi que la parité entre jeunes adultes et adultes, procéder à la conversion des mesures passives de soutien supplétif en mesures actives d'insertion en emploi ou de création d'emplois.

Bouchard, Labrie et Noël, les auteurs du rapport, insistent sur une entente de réciprocité engageant les jeunes et l'État. Ils proposent de considérer la prestation de base comme une prestation ajustée au revenu du travail (PART), de reconduire avec modification le programme APPORT et de l'étendre à tous les travailleurs à faible revenu. La parité entre les jeunes adultes et les adultes devrait être accompagnée de la mise sur pied d'un « plan d'insertion sociale et professionnelle » pour les premiers. La création d'une « allocation pour enfants » intégrée à la fiscalité et l'incorporation de la plupart des mesures de soutien financier viseraient non seulement à faire

---

23. Dans un article publié en 1998 et intitulé « La loi 186: la fin de la sécurité du revenu », Alain Noël maintient que *Chacun sa part* se veut « une expression dont le double sens évoque à la fois la redistribution et la participation de tous à l'effort collectif », *Le Devoir*, 30 mars, p. A7.

sortir les enfants de la sécurité du revenu, mais aussi à « améliorer le sort de milliers d'enfants de familles monoparentales ». Les auteurs privilégient, dans les cas d'irrégularités et de fraude, « une approche d'efficacité, de spécificité et de citoyenneté », c'est-à-dire une approche qui viserait à simplifier le système, à le rendre responsable et équitable.

Bouchard, Labrie et Noël suggèrent au gouvernement d'accroître les fonds destinés à la prévention et aux services de soutien social. Ils recommandent, sur le plan fonctionnel, de fusionner les services des réseaux des centres Travail-Québec, de la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre et des centres d'Emploi-Canada dans un seul lieu de service local (CLE), maintenant qu'une meilleure articulation des ressources publiques, locales et communautaires contribuerait à la fois à impliquer davantage les usagers et à améliorer les services. Les mesures de prévention consisteraient à rendre accessibles les garderies pour les tout-petits des familles à faible revenu, à prévenir les grossesses précoces et à soutenir les groupes communautaires dans leur travail d'accompagnement des jeunes parents. En ce sens, l'option est orientée vers une « approche rigoureuse », axée sur la réciprocité des obligations, plutôt que vers une approche punitive susceptible de menacer le bien-être des prestataires ou des jeunes.

En ce qui concerne les programmes d'employabilité, Bouchard, Labrie et Noël invitent à « un virage majeur où le système passe de la notion d'employabilité à un système de parcours vers l'emploi ». Ce déplacement, font-ils observer, rompt avec la tendance à voir l'insertion sociale et professionnelle comme la seule responsabilité des individus, sans tenir compte des modalités d'accompagnement qui leur sont offertes et des possibilités de choix dont ils disposent. La réforme doit traduire « une préoccupation de supporter les efforts des personnes dans la planification de leurs parcours vers l'emploi et de reconnaître formellement leurs acquis ». Chercher la contribution des ressources du milieu reviendrait à « engager les communautés locales dans un véritable défi entrepreneurial où l'équation entre les besoins de la communauté locale et l'offre des services devient la clé de la création de ces emplois utiles à la collectivité, stables, correctement rémunérés, ouverts à tous mais accessibles aux chômeurs de longue durée ». Tout en tenant compte des contraintes budgétaires et en évoquant l'effort personnel que chacun doit faire, *Chacun sa part* invite à la création d'une société solidaire et juste. Référence faite à leur propre vocabulaire, les signataires ont soumis « un ensemble de recommandations propres à rehausser le sentiment de la dignité [des] personnes et à améliorer leurs chances de participer à la vie collective et au marché de l'emploi ».

Pour leur part, Fortin et Séguin ont, dans *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*, opté pour une approche comportant davantage d'obligations pour les prestataires et permettant « la vérification rigoureuse des contrôles

de démarches de recherche d'emploi ». Les deux auteurs écrivent que « le rapport est axé sur le lien entre la sécurité du revenu et l'emploi. Il est axé, d'une part, sur les moyens de favoriser une plus grande équité entre les prestataires de la sécurité du revenu et les travailleurs à petits salaires et, d'autre part, sur les moyens de faire passer les prestataires de l'aide sociale à l'emploi<sup>24</sup>. » Ce « système à la fois curatif et préventif » est structuré selon la double vision de « faire diminuer le nombre d'entrées » et de « faire augmenter le nombre de sorties » à l'aide sociale<sup>25</sup>. Se situant davantage dans une perspective de lutte contre la dépendance, Fortin et Séguin définissent ainsi les objectifs pour la réforme de l'aide sociale :

1. réduire la pauvreté et le besoin de recours à l'aide sociale ;
2. minimiser les risques de sa reproduction intergénérationnelle ;
3. renforcer les liens de la politique de l'emploi et de la sécurité du revenu ;
4. favoriser la création d'emplois stables ;
5. améliorer la capacité des prestataires à la sécurité du revenu à occuper un emploi ;
6. favoriser une plus grande équité entre prestataires de la sécurité du revenu et travailleurs à petits salaires ;
7. favoriser la participation et la responsabilisation des intervenants et des communautés ;
8. minimiser la stigmatisation des prestataires de la sécurité du revenu ;
9. simplifier la prestation de la sécurité du revenu en vue de faciliter l'insertion sociale et professionnelle des prestataires ;
10. réduire les erreurs, les irrégularités et les fraudes ;
11. respecter les contraintes budgétaires de l'État.

Les moyens proposés incluent, en tout premier lieu, l'établissement d'un « contrat d'insertion sociale et professionnelle » entre l'État et l'individu, qui oblige le prestataire à s'engager dans un programme intensif de recherche d'emploi, et l'État à lui offrir les services et les activités qui faciliteront son insertion dans la vie active. Il importe, en deuxième lieu, de réduire les prestations annuelles des jeunes prestataires âgés de 18-24 ans, en les faisant passer de 6 000 \$ à 4 800 \$. Cette mesure aurait pour visée non seulement de diminuer l'avantage financier à être bénéficiaire de l'aide

---

24. Pierre Fortin et Francine Séguin, *Pour un régime équitable axé sur l'emploi. Résumé, op. cit.*, p. 2.

25. *Ibid.*, p. 126.

sociale plutôt qu'à poursuivre des études, mais aussi de réduire l'écart de revenu et de traitement entre les jeunes étudiants admissibles aux prêts et bourses et ceux qui dépendent de l'aide sociale. En troisième lieu, le droit à l'aide sociale des femmes chefs de famille monoparentale deviendrait conditionnel à la volonté de ces femmes de chercher du travail. On envisagerait ensuite l'exclusion complète de l'aide sociale de tous ceux qui refusent de participer à un programme de formation professionnelle ou de tous ceux pour qui la deuxième vérification relative à leur volonté de s'engager dans un tel programme se révèle négative. L'augmentation de 6 % des prestations versées aux individus souffrant de contraintes sévères en emploi s'accompagnerait de la réduction de celles des personnes aptes à l'emploi. Enfin, contrairement à Bouchard, Labrie et Noël qui proposent d'étendre APPORT à tous les travailleurs à faible revenu, Fortin et Séguin suggèrent que cette mesure soit maintenue à une « échelle réduite ». Ils s'opposent fermement à ce qu'elle soit généralisée à l'ensemble des populations à faible revenu en vue d'éviter toute augmentation des coûts. Les bénéfices ainsi réalisés seraient redistribués aux participants sous la forme de services de soutien et de mesures améliorées, comme l'abolition de la pénalité pour le partage de logement, ce qui ferait en sorte que la réforme ne coûterait rien à l'État.

La constitution du deuxième rapport autour du renforcement du lien entre la sécurité du revenu et l'emploi vise à la fois « à faire diminuer la probabilité d'entrée à l'aide sociale et à faire augmenter la probabilité de quitter l'aide sociale pour occuper un emploi<sup>26</sup> ». Fortin et Séguin élaborent la stratégie pour accélérer la sortie de l'aide sociale selon trois volets *complémentaires et indissociables*: création d'emplois, formation et préparation à l'emploi et incitation au travail en creusant l'écart entre la prestation d'aide sociale et le revenu de travail. Comme « toute politique de développement de l'emploi doit viser à soutenir la rentabilité des entreprises », il importe :

1. d'engendrer une reprise rapide et complète de l'économie et de l'emploi d'ici à l'an 2000 ;
2. de freiner pendant un temps l'expansion des dépenses de l'État ;
3. de réduire et de réaménager le fardeau fiscal de l'État en vue de dynamiser le travail, d'encourager l'investissement et la productivité.

Aux yeux de Fortin et de Séguin, la sécurité du revenu peut et doit jouer un rôle utile dans cet effort de rééquilibrage et d'assainissement des finances publiques<sup>27</sup>. Il faut réduire les coûts en prenant des mesures qui feraient diminuer le nombre de demandes d'aide sociale.

26. *Ibid.*, p. 128.

27. *Ibid.*, p. 126.

## LE DÉPÔT DU LIVRE VERT

Inspiré de ces deux rapports, le livre vert déposé le 10 décembre 1996 et intitulé *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi* laisse peu de doute quant à la volonté gouvernementale d'opérer une réforme en profondeur de la sécurité du revenu. Dès la première phrase de l'introduction, le gouvernement s'engage dans un processus de redéfinition faisant du régime de la sécurité du revenu « un véritable baromètre » d'une société en changement, c'est-à-dire un dispositif qui rend compte des mutations du marché du travail ainsi que des transformations des structures sociales et familiales et qui témoigne de l'effort de s'y adapter. Il maintient que « le régime de la sécurité du revenu actuel doit composer avec de nouvelles réalités sociales et économiques » attribuables au contexte de chômage élevé, de précarisation de l'emploi, des exigences du marché du travail, de l'économie du savoir, de la monoparentalité, de l'augmentation de la pauvreté chez les enfants et de l'exclusion sociale et professionnelle des jeunes.

La redéfinition induit, en seconde position, une extension dans la compréhension des objectifs et des finalités, extension à la lumière de laquelle le gouvernement décrit le système de la sécurité du revenu non comme un simple mécanisme de redistribution, mais comme un espace de lutte contre l'exclusion et un champ de réinsertion sociale et professionnelle des prestataires aptes à l'emploi. Le gouvernement inscrit la lutte contre l'exclusion et pour l'insertion en emploi au cœur même du filet de la protection sociale :

La logique de base du régime de la sécurité du revenu et son orientation générale doivent essentiellement reposer sur le refus de penser que l'exclusion est inévitable dans notre système économique et social et que la situation est irréversible. Lorsqu'on fait référence aux personnes aptes au travail, il faut considérer le système de la sécurité du revenu non pas uniquement comme un système de redistribution des revenus mais aussi comme un système favorisant l'insertion sociale et professionnelle. Le régime de la sécurité du revenu doit bien sûr viser à maintenir certaines conditions de vie, à préserver les liens sociaux essentiels, mais aussi à maintenir les individus dans un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi<sup>28</sup>.

Par la réforme, on entend répondre aux enjeux de l'assistance financière aux personnes démunies, du décloisonnement institutionnel, du développement des mesures actives favorisant l'accès à l'emploi, du partage des responsabilités entre les secteurs privé, public et communautaire, ainsi que du renforcement des dynamismes locaux et de l'utilisation optimale des ressources. La réforme reflète, toujours selon le gouvernement, les deux consensus dégagés lors de la Conférence sur le devenir social et économique du Québec : la relance de l'emploi et l'assainissement des finances publiques.

---

28. Gouvernement du Québec, *Un parcours vers l'insertion*, op. cit., p. 49.

Elle s'inscrit pleinement dans le cadre de la réduction des dépenses publiques et de la lutte contre le déficit, elle prend en considération les contraintes économiques, sociales et politiques auxquelles est soumis le gouvernement.

Toutefois, la conviction demeure persistante qu'autant le processus de redéfinition que l'atteinte de ces grands objectifs ne peuvent aller à l'encontre de l'autre consensus fondamental sur le maintien d'un filet de protection sociale, si minimal soit-il. « Il ne faut pas renoncer au filet de sécurité sociale [...] mais le rendre plus productif en l'inscrivant dans une stratégie de développement des collectivités locales à l'intérieur d'une politique du marché du travail, intégrée et décentralisée. [...] Tout en préservant les valeurs de solidarité, de justice et d'équité qui sous-tendent l'actuel régime de la sécurité du revenu, le nouveau régime entend établir un contrat de réciprocité reposant sur un rapport ouvert, démocratique et solidaire entre l'individu, l'État, les partenaires du marché du travail et les collectivités<sup>29</sup>. » Néanmoins, la question de la contrepartie devient plus explicite et vient occuper une plus grande place dans la conception de la réforme. À la lumière de la phrase « En contrepartie, les personnes auront des efforts à fournir en s'engageant dans un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi<sup>30</sup> », cette question deviendra une exigence de la nouvelle politique d'assistance publique et s'imposera comme une nouvelle référence dans les rapports entre l'État, la société et les citoyens-prestataires.

Le livre vert retient en fait une proposition de réforme en deux volets. Le premier consiste à revoir la structure de l'aide accordée aux prestataires de la sécurité du revenu, alors que le deuxième exprime une volonté de réorganiser en profondeur les services publics d'emploi sous l'égide d'Emploi-Québec. Les grandes orientations, qui mettent toutes l'accent sur l'emploi et la réinsertion en emploi, visent à :

1. intégrer la main-d'œuvre prestataire de la sécurité du revenu à l'ensemble de la main-d'œuvre québécoise ;
2. privilégier les mesures actives d'insertion en emploi ;
3. redéfinir les obligations de la collectivité au regard de la réinsertion en emploi des prestataires ;
4. faire de la participation à l'emploi une responsabilité à la fois collective et individuelle.

---

29. *Ibid.*, p. 35.

30. *Ibid.*, p. 14.

Il importe, en ce qui a trait aux moyens, de privilégier les mesures actives, d'intensifier les actions préventives, d'améliorer l'équité entre les prestataires et les travailleurs à faible revenu, de redéfinir les obligations de la collectivité, de concevoir des plans d'action concertée et, enfin, d'assurer une plus grande prise en charge au niveau local. Alors que la mise en œuvre de la réforme repose sur la mobilisation des ressources du milieu et le développement du dynamisme individuel et collectif, les stratégies consisteront à aller au-delà de l'employabilité pour favoriser le passage des prestataires aptes vers le « statut de travailleur et travailleuse », à miser sur les organismes déjà engagés sur le terrain, à développer une approche territorialisée de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, et, enfin, à renforcer les liens partenariaux entre les secteurs public, privé et communautaire. Consacrant le fait que « les interventions en matière de main-d'œuvre prendront appui sur le développement local et sur les partenariats qui devront être développés à tous les niveaux<sup>31</sup> », la proposition de réforme privilégie un mode de gestion par fonds et par résultats, la mise en place de programmes moins normés et la rétention de balises plus flexibles laissant aux forces du milieu la latitude nécessaire pour agir et interagir. Elle accorde aux acteurs locaux la marge de manœuvre nécessaire pour définir les problématiques et concevoir des solutions jugées adéquates et appropriées.

La reconstruction de l'insertion en emploi en « responsabilité individuelle et collective », la mise à contribution des ressources locales pour le développement social et économique des collectivités ainsi que le désir d'innovation figurent parmi les trames de fond – complémentaires et articulées – de cette proposition de réforme. D'abord, maintient le gouvernement dans le livre vert, « les leçons tirées des interventions publiques en matière d'emploi au Québec et dans les autres pays nous amènent à conclure que les solutions individuelles ne sont plus suffisantes; les nouvelles réalités du marché du travail ainsi que les transformations sociales et familiales exigent des solutions collectives afin notamment de mieux arrimer la problématique de l'insertion en emploi avec la problématique du développement économique<sup>32</sup> ». Il faut, devant les contraintes budgétaires de l'État et l'ampleur du problème de la pauvreté et de l'exclusion, « s'organiser autrement, remettre en question des pratiques actuelles et mettre en place les conditions de réussite d'une démarche d'insertion sans négliger le potentiel énorme de l'effort global des collectivités en faveur de l'emploi ».

Le renvoi au développement local s'ajoute ensuite au besoin de coordination dans les interventions et de cohérence dans les actions, dans la mesure où le gouvernement québécois considère que la coexistence de trois

---

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*, p. 31.

réseaux d'emploi (Développement des ressources humaines Canada – DRHC, ministère de la Sécurité du revenu – MSR et Société québécoise de développement de la main-d'œuvre – SQDM) sur le seul territoire québécois handicape la mise en œuvre d'une approche intégrée permettant de bien répondre aux besoins des individus. « Il ne s'agit pas pour l'État de créer une panoplie de programmes et de mesures, mais plutôt de changer les règles du jeu en établissant clairement la participation des prestataires, celle du gouvernement et celle de la collectivité<sup>33</sup>. » Il importe plutôt de « reconnaître que les stratégies de lutte à l'exclusion du marché du travail doivent prendre appui, dans un territoire donné, à la fois sur les collectivités et les partenaires, et miser sur le partenariat entre les secteurs public, privé et communautaire<sup>34</sup> ». Comme « les formes habituelles d'intervention [...] ne suffisent plus, il faut miser davantage sur l'apport substantiel du développement local qui repose essentiellement sur la mobilisation et la valorisation des potentialités d'un milieu, sur le dynamisme individuel et collectif dans la recherche des solutions à la crise de l'emploi et du développement ».

Le gouvernement tient toutefois à préciser que « l'approche du développement local ne vise pas seulement la création d'emplois, mais plus généralement cherche à développer des entreprises et des activités utiles contribuant au développement économique, social et culturel de la collectivité<sup>35</sup> ». Elle doit être saisie comme un moyen de mettre en place des réseaux de médiation facilitant la sortie de la pauvreté et comme une tentative de construire un espace d'inclusion sociale. En outre, la participation locale à l'élaboration d'un plan d'action concertée permettra de mieux fixer et cibler les priorités, de concevoir des stratégies communes et de regrouper les moyens d'action, en d'autres mots, d'établir une meilleure adéquation entre les besoins, les services et les interventions en vue de mieux répondre aux réalités locales. En créant les conditions nécessaires à l'émergence de l'entrepreneuriat économique et social, elle devient l'élément intégrateur des priorités locales en matière de développement de la main-d'œuvre et de l'emploi<sup>36</sup>. Aussi, la proposition de réforme érige-t-elle le développement local en « un facteur d'innovation sociale et économique et un levier d'une politique active du marché du travail permettant de faire face à la montée du chômage et d'assurer plus efficacement le développement de l'emploi<sup>37</sup> ».

---

33. *Ibid.*

34. *Ibid.*, p. 35.

35. *Ibid.*, p. 14.

36. *Ibid.*, p. 37.

37. *Ibid.*, p. 35.

L'insistance sur les particularités régionales et locales trouve son écho dans la volonté de créer des conditions nécessaires à l'insertion en emploi des prestataires aptes à travailler, notamment par leur incorporation dans l'ensemble de la main-d'œuvre québécoise, la réorganisation des services d'aide à l'emploi et le décloisonnement institutionnel. Toutefois, l'aspect le plus novateur reste l'intégration des mesures d'aide financière et des mesures d'emploi. Désormais, les différentes mesures et les services d'emploi gouvernementaux seront offerts sous un même toit et s'adresseront à toutes les personnes au chômage au Québec, que l'on soit prestataire du soutien du revenu, de l'assurance-emploi ou une personne sans soutien public du revenu, comme l'ont longtemps souhaité la plupart des intervenants en formation et en emploi – la conception de différents programmes de formation et de mesures d'employabilité étant placée sous la responsabilité d'Emploi-Québec.

Le gouvernement entend, par la reconfiguration du régime de la sécurité du revenu, répondre à l'augmentation des demandes d'aide sociale, à l'accroissement des problèmes de chômage, de pauvreté et d'exclusion et à une crise persistante des finances publiques. Face à ces défis et aux grandes contraintes budgétaires auxquelles il est confronté, l'État s'ingéniera à se donner une mission proactive dans la gestion des problèmes de pauvreté et d'exclusion en s'insérant dans un ensemble de rapports de partenariat et d'actions concertées avec les autres sphères de la société.

## **LA LOI 186 OU LOI SUR LE SOUTIEN DU REVENU ET FAVORISANT L'EMPLOI ET LA SOLIDARITÉ SOCIALE**

La création d'une commission parlementaire et la tenue en mars 1997 d'une consultation publique ont donné, aux partis de l'opposition et à plus de 140 groupes et organisations de la société civile, la possibilité de s'exprimer, à l'aide de représentations ou de mémoires, sur le contenu de la proposition de réforme du régime de la sécurité du revenu. Les positions ont permis d'influencer le contenu du livre vert, d'inclure ou de retirer certaines recommandations. Le projet de loi 186 qui en a émané a aussi fait l'objet d'un débat public au mois de mai 1998, au cours duquel une vingtaine de groupes et d'individus ont été entendus.

### **LES PROGRAMMES**

Adoptée au mois de juin de la même année et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1999, la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale (projet de loi n<sup>o</sup> 186) confirme le passage de la sécurité du revenu au soutien du revenu, avec l'instauration d'un programme de protection

sociale pour les inaptes au travail (protection sociale)<sup>38</sup>, un programme d'aide financière de dernier recours pour les personnes aptes au travail (assistance-emploi) et la reconduction du Programme d'aide aux parents pour leur revenu de travail (APPORT). Les programmes visent à aider les ménages démunis ou à faible revenu à satisfaire leurs « besoins essentiels » d'adultes vivant seuls ou en famille, soit le logement, la nourriture, l'habillement<sup>39</sup>.

### Le Programme d'assistance-emploi

Le Programme d'assistance-emploi vise à accorder une aide de dernier recours aux personnes aptes au travail, à les inciter à entreprendre ou à poursuivre des démarches d'intégration ou de réintégration en emploi et à les soutenir pendant ces démarches. Il permet également de verser une aide financière aux personnes qui présentent certaines contraintes à l'emploi. Ainsi, une prestation de base peut être attribuée à la personne seule ou à la famille qui démontre que ses ressources sont inférieures au montant qui est nécessaire pour couvrir ses « besoins essentiels ». Cette prestation de base peut être augmentée, selon les cas :

- d'une allocation d'aide à l'emploi de 30\$ par semaine, versée à la personne effectuant une activité dans le cadre d'un parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi. Cette allocation d'aide à l'emploi est gérée par Emploi-Québec ;
- d'une allocation pour contraintes temporaires à l'emploi accordée *notamment* à des personnes dont l'état physique ou mental les empêche d'entreprendre des démarches de réinsertion en emploi pour une durée minimale d'au moins un mois, à la femme connaissant une grossesse d'au moins 20 semaines, et ce, jusqu'à la cinquième semaine suivant l'accouchement, à l'adulte de la famille qui garde un enfant à sa charge qui a moins de 5 ans au dernier 30 septembre<sup>40</sup>, aux personnes âgées de 55 ans et plus qui en font la demande, aux personnes victimes de violence placées en résidence d'accueil ou qui se sont réfugiées dans une maison d'hébergement ;

38. Le programme de protection sociale était essentiellement destiné aux aînés et aux personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi. Toutefois, il n'a jamais été mis en application, jusqu'à ce que la loi 126 vienne complètement l'abroger et modifier en profondeur la loi 186.

39. Les prestations pour enfants à charge ayant été supprimées de l'aide sociale, leurs besoins essentiels sont généralement couverts par l'allocation familiale de la Régie des rentes du Québec et par la prestation fiscale canadienne pour enfants du gouvernement fédéral.

40. Ou si l'enfant a 5 ans à cette date, mais qu'aucune place en classe maternelle à temps plein n'est disponible pour lui. Une allocation pour contraintes temporaires à l'emploi est également accordée à l'adulte de la famille qui garde un enfant qui ne fréquente pas l'école en raison d'un handicap physique ou mental.

- d'une allocation pour contraintes sévères à l'emploi versée à la personne qui démontre, par la production d'un rapport médical, que son état physique ou mental est, de façon significative, déficient ou altéré pour une durée vraisemblablement permanente ou indéfinie et que, pour cette raison et compte tenu de ses caractéristiques socioprofessionnelles, elle présente des contraintes sévères à l'emploi;
- d'une prestation spéciale accordée pour couvrir des besoins de santé, tels les soins et services dentaires, les médicaments et l'examen de la vue, ainsi que les frais occasionnés par des situations particulières comme un décès ou un incendie.

Comme son nom l'indique, la conception du Programme d'assistance-emploi est redevable d'une philosophie voulant que le travail rémunéré soit le meilleur mécanisme d'insertion ou de réinsertion sociale. Plusieurs mécanismes dont l'objectif est d'inciter les prestataires aptes au travail à « entreprendre ou à poursuivre des démarches d'intégration ou de réintégration à l'emploi » ainsi qu'à les soutenir dans ces démarches y sont attachés, de même que des contraintes susceptibles de s'appliquer à toute personne apte au travail refusant d'entreprendre ou de poursuivre des démarches d'intégration ou de réintégration en emploi.

### **Le programme APPORT**

L'Aide aux parents pour leur revenu de travail (APPORT), qui a été reconduite avec certaines modifications<sup>41</sup>, accorde un appui financier aux familles de travailleurs à faible revenu avec enfants à charge en vue de favoriser leur maintien en emploi et leur sortie de la pauvreté<sup>42</sup>. Le programme procure un supplément au revenu de travail des parents dont le revenu brut ne dépasse pas 26 000 \$ et qui ont au moins un enfant à charge, ainsi qu'aux parents prestataires de l'aide sociale ayant réintégré le marché du travail. Le montant du supplément varie selon le nombre de personnes dans la famille, la situation familiale, le revenu, les frais de garde et les coûts du logement.

---

41. Les allocations de maternité et les allocations parentales de l'assurance-emploi ainsi que les prestations du Programme d'allocation de maternité (PRALMA) seront prises en compte pour l'établissement de l'admissibilité et le calcul de la prestation. En ce qui a trait aux sommes versées en trop à une famille lorsque se produit un changement de situation, la partie du trop-payé qui n'a pas pu être évitée, même si le changement de situation a été signalée sans délai, sera annulée.

42. On maintient que c'est entre les familles qui travaillent et celles qui bénéficient de l'aide sociale que les écarts sont les plus minces. Il faut par conséquent essayer d'augmenter les écarts entre les familles qui travaillent au bas de l'échelle des revenus et celles qui dépendent de l'aide sociale pour montrer que cela vaut la peine de travailler.

Le Ministère dispose de banques de données permettant de produire régulièrement une information abondante sur la clientèle de l'assistance-emploi et sur son évolution.

On dénombre les prestataires de l'assistance-emploi de deux façons : en ménages et en adultes.

Un **ménage** est une cellule familiale qui reçoit un montant global chaque mois. Cette allocation est composée d'un montant de base déterminé selon la composition de la famille et parfois d'une aide additionnelle. Cette aide supplémentaire peut être accordée si le ou les adultes du ménage présentent des contraintes à l'emploi et le montant varie selon la nature de ces contraintes. Aussi, diverses majorations peuvent être allouées selon les caractéristiques spécifiques des ménages, par exemple un paiement spécial pour la rentrée scolaire d'enfants à charge.

En mars 2002, on compte au Québec 365 614 ménages prestataires de l'assistance-emploi parmi lesquels on trouve 412 703 adultes et 148 080 enfants. Ces ménages sont composés de personnes seules et de conjoints d'un étudiant (71,1%), de familles monoparentales (16,0%) et de couples avec ou sans enfants (12,9%).

**Caractéristiques  
des ménages prestataires  
Mars 2002**

	N	%
<b>Nombre de ménages</b>	365 614	
<b>Nombre d'adultes</b>	412 703	73,6
<b>Nombre d'enfants</b>	148 080	26,4
<b>Nombre de prestataires (adultes + enfants)</b>	560 783	100,0
<b>Prestation moyenne mensuelle</b>	631,47\$	-
<b>Types de ménages</b>		
Personnes seules et conjoints d'un étudiant	260 133	71,1
Couples sans enfants	21 119	5,8
Familles monoparentales	58 392	16,0
Couples avec enfants	25 970	7,1

La seconde façon de dénombrer les bénéficiaires est de considérer les adultes, c'est-à-dire les personnes âgées de 18 ans et plus ou les individus âgés de moins de 18 ans ayant des responsabilités, telles qu'un enfant à charge.

Un indicateur souvent retenu est le taux d'assistance-emploi. Au mois de mars 2002, le taux d'assistance-emploi des adultes prestataires du Québec, c'est-à-dire la proportion d'individus prestataires de l'assistance-emploi dans l'ensemble de la population âgée de 18 à 64 ans, est de 8,4%.

**Caractéristiques  
des adultes prestataires  
Mars 2002**

	N	%
<b>Taux d'assistance-emploi des adultes prestataires<sup>1</sup></b>	-	8,4
<b>Nombre d'adultes prestataires</b>	412 703	73,6
<b>Type de contraintes</b>		
Sans contraintes à l'emploi	183 342	44,4
Avec contraintes temporaires	104 292	25,3
Avec contraintes sévères	125 069	30,3
<b>Sexe</b>		
Femmes	208 744	50,6
Hommes	203 959	49,4
<b>Âge</b>		
Moins de 30 ans	82 700	20,0
De 30 à 44 ans	146 149	35,4
De 45 à 54 ans	98 415	23,8
55 ans et plus	85 439	20,7
<b>Scolarité<sup>2</sup></b>		
Inférieure à la 5 <sup>e</sup> secondaire	185 536	63,8
5 <sup>e</sup> secondaire	65 316	22,5
Post-secondaire	39 967	13,7
Inconnue	121 884	-
<b>Nés à l'extérieur du Canada</b>	71 298	17,3

1. Les données de population utilisées pour calculer le taux d'assistance-emploi sont des données de l'année 2002, fournies par l'Institut de la statistique du Québec.

2. La scolarité correspond au niveau d'enseignement le plus élevé atteint. Cette information ne nous renseigne pas sur le ou les diplômes obtenus ni sur le nombre d'années de scolarité complétées à l'intérieur de ce niveau. Le calcul des proportions est effectué en excluant les données « inconnues ».

Les adultes prestataires sont classés selon qu'ils présentent ou non des contraintes à l'emploi. Ces contraintes sont temporaires ou sévères. Les contraintes temporaires peuvent être variées et sont réparties en quatre catégories : état de santé, grossesse ou enfants à charge, 55 ans et plus et autres. Les adultes avec contraintes sévères sont ceux qui, en raison d'un problème grave de santé, ne pourront occuper un emploi pour une période indéterminée. Parmi l'ensemble des adultes prestataires en mars 2002, plus de quatre sur dix (44,4 %) n'ont pas de contraintes à l'emploi, le quart d'entre eux (25,3 %) ont des contraintes temporaires, alors que trois sur dix (30,3 %) présentent des contraintes sévères à l'emploi.

#### Données sur la population du Québec

	Année	N	%
<b>Nombre d'adultes de 18 à 64 ans</b>	2001	4 874 298	129,8
<b>Nombre d'adultes total</b>	2001	7 417 732	100,0
<b>Sexe</b>	2001		
Femmes		3 756 203	50,6
Hommes		3 661 529	49,4
<b>Âge</b>	2001		
Moins de 30 ans		2 773 528	37,4
De 30 à 44 ans		1 791 424	24,2
De 45 à 54 ans		1 123 944	15,2
55 ans et plus		1 728 836	23,3
<b>Scolarité</b>	1996		
Inférieure ou égale à la 5 <sup>e</sup> secondaire		3 261 805	57,5
Postsecondaire		2 411 660	42,5
<b>Nés à l'extérieur du Canada</b>	1996	674 700	9,5

En comparaison avec l'ensemble de la clientèle, on remarque que les adultes prestataires sont plus nombreux à être âgés de 30 à 44 ans (35,4 %). Aussi, la proportion d'adultes prestataires (dont la scolarité est connue) ayant une scolarité supérieure au niveau de 5<sup>e</sup> secondaire est de 13,7 %, ce qui est inférieur au taux retrouvé dans l'ensemble de la population québécoise (42,5 %). Au Québec, la 5<sup>e</sup> secondaire représente la scolarité généralement reconnue comme minimale.

Notons qu'on retrouve des proportions d'hommes et de femmes prestataires semblables à celles rencontrées dans l'ensemble de la population québécoise (49 % chez les hommes et 51 % chez les femmes).

Les personnes nées à l'extérieur du Canada représentent, quant à elles, 17,3 % des adultes prestataires de l'assistance-emploi, ce qui est supérieur à la proportion équivalente pour l'ensemble du Québec (9,5 %).

Source : Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique.

L'objectif consiste surtout à maintenir les parents travailleurs en emploi et à inciter les parents prestataires à entreprendre des démarches de réintégration au marché de l'emploi. Le versement peut s'effectuer de trois manières :

- a) une aide mensuelle ;
- b) une aide pour frais de garde de 3\$ par jour pour chaque enfant qui bénéficie d'une place à contribution réduite dans un service de garde sous la présentation de l'attestation du service de garde ayant des places à contribution réduite<sup>43</sup> ;

43. Dans le cadre d'une nouvelle politique familiale, le gouvernement du Québec instaure les centres de la petite enfance (CPE) et lance en septembre 1997 le réseau des garderies à 5\$ par jour et accessible à tous les enfants. Cette politique gouvernementale, dont l'objectif

## FAMILLES PRESTATAIRES DU PROGRAMME APPORT

Le programme APPORT permet à une famille à faible revenu ayant des enfants à charge d'accepter ou de conserver un emploi tout en augmentant ses revenus. Une famille prestataire de l'assistance-emploi peut également obtenir une aide financière du programme APPORT si elle a certains revenus de travail. Cette aide s'ajoute alors à la prestation qu'elle reçoit du Programme d'assistance-emploi. APPORT peut aussi accorder une aide pour financer les frais de garde d'enfants.

Cette aide financière mensuelle s'adapte aux revenus de la famille. Ainsi, parmi les ménages actifs au programme, certains reçoivent des versements chaque mois (31 % en décembre 2002), alors que d'autres en reçoivent un en fin d'année seulement, selon le niveau ou la régularité de leurs revenus.

En décembre 2001, on comptait 30 342 ménages actifs. Parmi ceux-ci, plus de la moitié (51,9 %) étaient des familles monoparentales et les deux tiers (66,5 %) des requérants étaient des femmes. La personne requérante était, huit fois sur dix, âgée de plus de 30 ans. Plus du quart des bénéficiaires du programme APPORT étaient aussi prestataires de l'assistance-emploi.

### Caractéristiques des ménages actifs au programme APPORT Données mensuelles, décembre 2001

	N	%
<b>Nombre de ménages actifs</b>	30 342	–
<b>Familles monoparentales</b>	15 739	51,9
<b>Couples avec enfants</b>	14 603	48,1
<b>Sexe</b>		
Femmes	20 176	66,5
Hommes	10 166	33,5
<b>Âge du requérant</b>		
Moins de 30 ans	6 504	21,4
30-39 ans	12 833	42,3
40 ans et plus	11 005	36,3
<b>Versements</b>		
Aucun	20 934	69,0
1 \$ à 124 \$	5 035	16,6
125 \$ à 174 \$	2 192	7,2
175 \$ à 224 \$	1 398	4,6
225 \$ et plus	783	2,6
<b>Prestataires de l'assistance-emploi</b>	7 899	26,0

est de favoriser le développement des jeunes enfants sans égard au statut socioéconomique des parents – donc selon les principes de la solidarité et de l'égalité des chances – semble faire rapidement consensus. Très vite, la demande excède l'offre, créant ainsi un manque de places à 5 \$. Aux yeux de plusieurs chercheurs, les garderies à 5 \$ constituent un moyen de faciliter la réinsertion en emploi des mères chefs de famille monoparentale et de lutter contre la pauvreté; elles aideraient à prévenir des problèmes de santé mentale. Un bilan sommaire dressé par un ministre de l'ancien gouvernement péquiste indique que, cinq après son instauration, le système répond aux besoins de 70 % des femmes sur le marché du travail. Le budget est passé de 94 millions à 1,4 milliard de dollars, tandis que le nombre de places a crû de 60 000 à 124 000. Toutefois, cette vision positive n'est pas unanimement partagée. Claude Laferrière conclut, à l'issue d'une recherche, que « bénéficiaire d'un prix réduit à 5 \$ ne doit pas être perçu comme un cadeau gratuit ». En tenant compte des mesures fiscales, les ménages qui gagnent annuellement entre 25 000 \$ et 35 000 \$ accuseraient une perte nette de 1 800 \$ par année, alors qu'une famille dont le revenu dépasse les 75 000 \$ obtiendrait un gain net de 1 729 \$ à 2 100 \$ par année. Le nouveau gouvernement libéral issu des dernières élections générales (14 avril 2003) remet en question la logique même des garderies à 5 \$ accessibles à tous. Les scénarios actuellement envisagés pour continuer à financer le réseau vont de la hausse d'impôts à des tarifs plus élevés pour les personnes de la classe moyenne.

**Tableau 1**  
**Prestations – adultes, en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003**

Catégories	Prestation de base (\$)	Allocation pour contraintes à l'emploi (\$)	Montant pour la TVQ <sup>1</sup> (\$)	Montant total de la prestation – adulte (\$)	Revenu de travail permis (\$)
<b>1 adulte</b>					
Sans contraintes à l'emploi	523	0	22,33	545,33	200
Avec contraintes temporaires à l'emploi <sup>2</sup>	523	111	22,33	656,33	200
Avec contraintes sévères à l'emploi	523	243	22,33	788,33	100
<b>1 conjointe ou conjoint d'étudiante ou d'étudiant</b>					
Sans contraintes à l'emploi	143	0	13,33	156,33	200
Avec contraintes temporaires à l'emploi <sup>2</sup>	143	111	13,33	267,33	200
Avec contraintes sévères à l'emploi	143	244	13,33	400,33	100
<b>1 adulte hébergé</b>					
1 adulte hébergé ou tenu de se loger dans un établissement en vue de sa réinsertion <sup>3</sup>	162	0	0	162	100 <sup>4</sup> 200 <sup>5</sup>
<b>2 adultes avec situation identique</b>					
Sans contraintes à l'emploi	809	0	26,66	835,66	300
Avec contraintes temporaires à l'emploi <sup>2</sup>	809	191	26,66	1 026,66	300
Avec contraintes sévères à l'emploi	809	335	26,66	1 170,66	100

1. Si vous êtes un adulte seul et que vous partagez votre logement, le montant pour la TVQ est de 13,33 \$ au lieu de 22,33 \$.

2. Si vous participez à une mesure d'aide à l'emploi d'Emploi-Québec, vous recevrez, en plus de votre prestation de base, une allocation d'aide à l'emploi d'au moins 30 \$ par semaine, versée par Emploi-Québec. Cependant, si vous avez droit à cette allocation, vous ne pouvez recevoir, en même temps, l'allocation pour contraintes temporaires à l'emploi. De plus, n'ont pas le droit à l'allocation pour contraintes temporaires : les revendicateurs de statut de réfugié et les demandeurs de résidence permanente conjoints d'un adulte légalement autorisé à demeurer au Canada.

3. Cette catégorie vise également une personne mineure hébergée avec son enfant.

4. Si vous êtes un adulte hébergé (ou tenu de se loger dans un établissement) avec contraintes sévères à l'emploi, le revenu de travail permis est de 100 \$.

5. Si vous êtes un adulte hébergé (ou tenu de se loger dans un établissement) qui n'avez pas de contraintes sévères à l'emploi, le revenu de travail permis est de 200 \$.

Tableau 1 (suite)

**Prestations – adultes, en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003**

Catégories	Prestation de base (\$)	Allocation pour contraintes à l'emploi (\$)	Montant pour la TVQ <sup>1</sup> (\$)	Montant total de la prestation – adulte (\$)	Revenu de travail permis (\$)
<b>2 adultes avec situation différente</b>					
Sans contraintes et avec contraintes temporaires à l'emploi <sup>2</sup>	809	111	26,66	946,66	300
Sans contraintes et avec contraintes sévères à l'emploi	809	335	26,66	1 170,66	100
Avec contraintes temporaires <sup>2</sup> et avec contraintes sévères à l'emploi	809	335	26,66	1 170,66	100

2. Si vous participez à une mesure d'aide à l'emploi d'Emploi-Québec, vous recevrez, en plus de votre prestation de base, une allocation d'aide à l'emploi d'au moins 30 \$ par semaine, versée par Emploi-Québec. Cependant, si vous avez droit à cette allocation, vous ne pouvez recevoir, en même temps, l'allocation pour contraintes temporaires à l'emploi. De plus, n'ont pas le droit à l'allocation pour contraintes temporaires : les revendicateurs de statut de réfugié et les demandeurs de résidence permanente conjoints d'un adulte légalement autorisé à demeurer au Canada.

Source : Gouvernement du Québec, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

- c) des versements anticipés du crédit d'impôt remboursable pour les frais de garde.

Le programme APPORT est financé à 50 % par le gouvernement fédéral dans le cadre du Programme des initiatives stratégiques et des Projets novateurs porteurs d'avenir.

**Les bonifications**

Plusieurs bonifications ont été, par voie réglementaire, apportées au régime d'aide sociale avant et après l'adoption de la loi 186 :

- l'abolition de la réduction de prestation en raison d'un partage de logement pour les familles monoparentales ;
- la hausse de la valeur nette permise d'une maison, qui passe de 60 000 \$ à 80 000 \$. Une exemption supplémentaire de 1000 \$ par année de possession de la résidence sera reconnue dans le cas des personnes souffrant de contraintes sévères à l'emploi ;

- l'introduction d'une exemption partielle, jusqu'à concurrence de 100 \$ par mois, sur les revenus de pensions alimentaires pour les familles ayant au moins un enfant de moins de 5 ans au 30 septembre de chaque année ;
- une hausse des revenus (gains mensuels) de travail permis, c'est-à-dire sans réduction de la prestation, à 200 \$ pour les personnes seules et les familles monoparentales et à 300 \$ pour les couples.

Dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et à la suite de l'entrée en vigueur de la loi 126 en janvier 2003, les réductions prévues en raison du partage de logement et du coût de logement ont été abolies.

### **Des mécanismes de fonctionnement et de gestion**

La loi 186 autorise la mise en place d'un ensemble de mécanismes de fonctionnement et de gestion dont l'objectif premier est de rétablir l'équilibre entre les prérogatives du Ministère d'appliquer la loi, les droits du citoyen-prestataire d'être informé et assisté, ainsi que les différentes obligations. Par exemple, il incombe au Ministère de :

- prêter assistance à toute personne qui le demande, de lui faciliter la compréhension des programmes et la formulation d'une demande d'admissibilité à une prestation (art. 36 et 85) ;
- informer les personnes sur leurs droits et leurs obligations, sur l'existence des programmes, des mesures et des services, ainsi que des autres services (prestation familiale du Québec, supplément de prestation nationale pour enfants du gouvernement fédéral, programme d'allocation logement unifié de la SHQ et programmes d'aide financière de la RAMQ) (art. 38) ;
- donner un préavis de dix jours, écrit et motivé avant de réduire ou cesser de verser un montant d'aide financière à une personne qui n'aurait pas déclaré sa situation réelle (art. 40) ;
- prêter assistance aux personnes qui ont besoin d'aide pour la formulation d'une demande de révision (art. 131).

Le principe de la conformité qui répond aux exigences d'une saine gestion des fonds publics vise d'abord à assurer que l'aide financière est versée à la bonne personne, qu'elle répond à la situation de la personne et correspond aux renseignements transmis par la personne à son centre local d'emploi<sup>44</sup>. En ce sens, il revient au prestataire « de faire bien marcher le

---

44. Le pourcentage de personnes dont les déclarations ne concordent pas avec les situations réelles se situe à 7-8 % de l'ensemble de la clientèle.

système et de respecter les principes d'équité » en informant le centre local d'emploi de tout changement dans sa situation pouvant avoir une influence sur l'interprétation de son dossier et sur le montant de sa prestation, ainsi qu'en produisant chaque mois une déclaration concernant sa situation réelle. Notamment, le prestataire doit aussi, s'il ne présente pas de contraintes temporaires ou sévères à l'emploi :

- entreprendre des démarches pour trouver un emploi (art. 45) ;
- ne pas refuser un emploi convenable ni l'abandonner sans motif sérieux<sup>45</sup> (art. 49) ;
- pour la personne âgée de moins de 25 ans, sans enfants à charge, se présenter à une entrevue aux fins de déterminer des activités à réaliser dans le cadre d'un parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi (art. 56). Un manquement, sans motif valable, aux obligations prévues à la loi peut entraîner une réduction de la prestation. Comme il est stipulé à l'article 152.1 du règlement, cette réduction s'élève à 150 \$ pendant 12 mois pour chaque manquement à l'une des dispositions de l'article 49 de la loi (par refus ou par abandon d'emploi). Selon l'article 152 du règlement, la prestation peut être réduite de 75 \$ pendant 12 mois pour chaque manquement à l'une des dispositions des articles 45, 47 et 56 de la loi. La réduction n'est toutefois pas irréversible. La pleine prestation peut toujours être restituée, notamment si l'individu accepte d'entreprendre une démarche de réinsertion en emploi « adaptée à sa situation ».

Ces engagements et obligations sont aussi assortis de la reconnaissance d'un ensemble de droits dont disposent les personnes concernées, entre autres le droit d'être assisté, le droit d'être traité avec dignité et respect, le droit à une information complète en français ou en anglais, le droit de consulter son dossier, le droit de demander une révision, le droit de se faire accompagner de la personne de son choix au cours des démarches entreprises ainsi que le droit à la confidentialité.

Enfin, divers mécanismes de gestion et de contrôle sont mis en place. Par exemple, le Bureau des renseignements et plaintes informe les personnes visées par la loi de leurs droits et de leurs obligations. Ce service doit chaque année préparer un rapport relatif à ses activités et le soumettre au ministre. À la lumière de ces dispositions, le Bureau des renseignements et plaintes devient « le garant de la qualité des services rendus aussi bien aux personnes visées par des mesures, programmes ou services d'aide à l'emploi qu'aux

---

45. Voir les articles 50 et 51 de la loi 186 pour les motifs sérieux reconnus et acceptés.

prestataires des programmes d'aide financière<sup>46</sup> ». Un comité conseille le ministre sur les orientations générales relatives aux services rendus par le Bureau et au mode de traitement des demandes et des plaintes qui lui sont soumises. Le comité est constitué de membres désignés par le ministre parmi les organismes sociaux et communautaires représentant les personnes sans emploi. Enfin, le Service de révision est chargé du traitement des demandes de révision d'une décision rendue en vertu de la loi. Il est composé de personnes choisies par le Ministère pour des termes précisés à l'acte de désignation. Contrairement à ce qui avait cours antérieurement, il se veut indépendant de l'instance qui rend la décision. « Le Service des révisions sera ainsi le gage d'une plus grande équité et d'une plus grande impartialité dans l'application des décisions rendues en vertu des programmes d'aide financière<sup>47</sup>. »

La mise en place de mécanismes fonctionnant de manière indépendante de la structure administrative semble traduire un effort pour régler objectivement les situations litigieuses, pour permettre des recours en toute liberté à des prestataires qui se sentent lésés dans leurs droits et, enfin, pour rendre les fonctionnaires responsables de leurs décisions. Ces mécanismes, peut-on penser, remplissent une fonction de légitimation à un double égard : permettre au Ministère de fonder ses décisions sur des procédures formelles et au prestataire de faire valoir ses revendications. Ils laissent apparaître les procédures formelles, l'élaboration des critères d'admissibilité et les règles objectives de gestion comme des dimensions importantes dans le respect du droit égal de citoyenneté des prestataires. S'il ne fait pas de doute que la loi 186 s'inscrit dans le cadre plus large de la modernisation de l'administration publique, elle nous renvoie aux exigences démocratiques d'un État de droit de prévenir et de contrôler les abus de l'appareil gouvernemental tout en donnant au citoyen – quel que soit son statut socioéconomique – des outils pour faire valoir et défendre ses droits.

## AU CŒUR DE LA RÉFORME

La dernière réforme de la sécurité du revenu et la loi 186 sont structurées autour de la nécessité d'articuler l'aide publique et la réinsertion en emploi. Elles sont traversées par le désir de reconnaître et de combler les besoins particuliers des personnes ayant des contraintes temporaires ou sévères à l'emploi, par la préoccupation d'apporter aux personnes aptes une aide financière facilitant leur réinsertion sociale et professionnelle, par l'impératif

---

46. Carole Poirier (1998). *La Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*. Conférence prononcée le 21 janvier devant le Regroupement inter-organismes pour une politique familiale au Québec, p. 6.

47. *Ibid.*

de soutenir les parents à faible revenu et de les aider à se maintenir en emploi. La réorganisation des systèmes d'aide financière et le redéploiement des services d'emploi sont liés au souci de préserver la solidarité, la justice et l'équité comme des valeurs qui sont le fondement même de la société québécoise.

Tout en marquant le recentrage de la politique publique québécoise vers la réinsertion en emploi des prestataires aptes au travail, la réforme tend à renforcer une logique de responsabilisation – individuelle et collective – articulée autour de plusieurs principes. Celui de réciprocité définit des exigences mutuelles entre l'État, la société et les citoyens-prestataires. En d'autres mots, s'il apparaît du devoir de l'État de fournir une aide financière au citoyen dépourvu des moyens de satisfaire ses besoins essentiels, l'État exige qu'en contrepartie le citoyen-prestataire s'engage dans des mesures susceptibles de développer son potentiel et de le conduire vers l'emploi et l'autonomie individuelle. Il incombe en outre aux collectivités locales de tisser des liens de partenariat et de concertation en vue de créer les conditions favorables à la réinsertion sociale et professionnelle des individus exclus sur le plan social, politique et économique. Autrement dit, l'État québécois transforme sa politique providentielle en une politique axée sur la responsabilisation individuelle et collective, sur l'acquisition de l'autonomie et sur le développement des collectivités locales.

Le principe d'obligation qui apparaît explicite dans le cas des jeunes de moins de 25 ans qui n'ont pas d'enfants à charge – sans disparaître pour autant pour les autres catégories d'âge – est présenté comme une dimension de la réciprocité. L'inscription obligatoire dans des *parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi* se pose alors comme une stratégie d'orientation, d'encadrement, d'accompagnement et de formation en vue de la sortie rapide de l'aide sociale, de la réinsertion en emploi et de la contribution au développement de la société en général. Il s'agit, a déclaré un député en assemblée, de ne pas priver la société québécoise d'une partie de sa jeunesse, de sa force et de son avenir. En ce sens, le gouvernement se défend bien d'exercer de la discrimination, ce qui serait en violation des chartes des droits canadienne et québécoise, et de la coercition, ce qui irait à l'encontre des idéaux du libre choix et de l'individu rationnel<sup>48</sup>.

La logique de responsabilisation est inscrite dans les principes plus larges de protection sociale, de justice et de solidarité sociale. Elle est compatible avec la reconnaissance qu'il existe dans la société des groupes d'individus qui ne peuvent – soit à cause de contraintes physiques ou mentales,

---

48. Cette idée fait surtout référence au contenu des débats sur la nature même du principe d'obligation.

soit à cause des exigences du marché de l'emploi – espérer accéder au marché du travail pour satisfaire leurs « besoins essentiels ». La responsabilité collective consiste justement à offrir à ces personnes les moyens de faire face aux difficultés quotidiennes.

Disons, en définitive, que les différents programmes proposés dans le cadre de la réforme du système de la sécurité du revenu trouvent leur cohérence dans l'idée de faire de la réinsertion en emploi le principal mécanisme de redistribution et le garant de la cohésion sociale dans une société québécoise connaissant d'importants changements technologiques, démographiques et sociologiques. Ce choix de société ne conteste ni le principe de la pleine citoyenneté pour les prestataires, ni le droit à l'assistance publique, particulièrement lorsqu'on affirme que :

Les prestataires doivent être considérés comme des citoyens à part entière, avec tous les droits et toutes les obligations qui s'ensuivent. C'est donc dire que les ménages dans le besoin conserveront le droit de recevoir une aide financière et que l'État aura la responsabilité de favoriser leur autonomie financière et la réalisation de leur potentiel par l'emploi<sup>49</sup>.

La préoccupation d'établir des balises, notamment à travers l'idée d'« emploi convenable », est manifeste. Cette préoccupation laisse entendre qu'il existe des limites à l'action de l'État, dont l'exigence que l'emploi proposé corresponde minimalement aux champs d'intérêt, aux capacités et aux compétences de la personne, même s'il ne répond pas à toutes ses aspirations économiques et professionnelles.

Le recentrage de la politique publique et l'arrimage de l'aide financière et des « mesures concrètes » de réinsertion en emploi sont guidés par « les principes d'équité, d'égalité des chances, d'accessibilité, de réciprocité, de subsidiarité et d'efficacité qui président à cette réforme de la sécurité du revenu<sup>50</sup> ». La visée étant de permettre à l'individu de reprendre sa place au sein de la société et d'y participer en tant que citoyen à part entière, on se trouve à plusieurs lieues du modèle punitif du *welfare* américain dont l'individualisme forcené tend à opposer droits sociaux, droits économiques et droits politiques, et pour lequel l'individu n'est confirmé dans son statut de citoyen de plein droit qu'en sa qualité de producteur et de consommateur.

---

49. Gouvernement du Québec, *Un parcours vers l'insertion*, op. cit., p. 28.

50. *Ibid.*, p. 27.

## SOUS LE SIGNE DE LA CONTINUITÉ

Si l'on met en parallèle la réforme de 1989 et celle de 1999, on constatera à coup sûr qu'il existe entre les deux une relation de continuité, fondée sur les similarités dans la manière de penser les programmes d'aide financière, les mesures de réinsertion en emploi, les perspectives d'action, ainsi que les stratégies d'intervention. Par exemple, si les notions de développement local, de partenariat et de concertation n'étaient pas clairement explicitées dans le document d'orientation de 1987, on peut tout de même y lire : « Il est évident que le succès du programme APTE et des mesures qu'il inclut repose sur la nécessité d'une sensibilisation, d'une adhésion et d'une association des milieux régionaux et locaux à la réinsertion des bénéficiaires »<sup>51</sup>. Le gouvernement d'alors a aussi exprimé son intention de « miser sur la créativité et le dynamisme des milieux pour faire surgir des projets adaptés aux problèmes particuliers à certaines clientèles ainsi qu'aux marchés régionaux de l'emploi », de « favoriser les initiatives locales et régionales » et de « développer un mécanisme d'« accréditation » des projets issus des organismes locaux et régionaux et y orienter les bénéficiaires qui pourront en tirer profit ». La Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale semble venir confirmer, concrétiser, renforcer et améliorer les orientations prises en 1989 consistant à encadrer et à soutenir les personnes dans leur démarche d'intégration, de réintégration ou de maintien en emploi.

La relation de continuité peut être attribuée à plusieurs facteurs d'ordre consensuel. D'abord, les sensibilités développées au Québec en ce qui concerne la lutte contre les inégalités sociales, la promotion d'une société de citoyenneté et le maintien de la cohésion sociale continuent d'attribuer un rôle central à l'État dans la gestion du social. La mise en réseau de la sécurité du revenu facilite certes la participation d'une large variété d'acteurs, de groupes et d'institutions de la société civile dans la réalisation de plusieurs services, programmes et sous-programmes destinés à des catégories cibles. Mais le système n'est nullement aussi décentralisé que celui d'autres provinces ou pays – Ontario et États-Unis par exemple – où municipalités et localités disposent du pouvoir de fixer leurs propres modalités de gestion. Un autre facteur est le consensus sur les valeurs fondamentales de justice et de solidarité qui domine dans la société québécoise. Ce consensus ne commande pas seulement que l'aide publique soit accordée à toute personne dans le besoin – ce qui est d'ailleurs une exigence pancanadienne ; il veut que les « besoins essentiels » soient couverts de manière adéquate et reflètent ce que peut représenter le minimum vital décent. Il apparaît même que c'est la référence à cette logique – et à la méthodologie qui en découle – des

---

51. *Ibid.*, p. 34.

« besoins essentiels reconnus et calculés sur des bases objectives » qui apporte sa cohérence à un système québécois qui reste à la fois complexe et centralisé ; cette référence fonde une rationalité qui distingue le Québec des autres provinces canadiennes. Ainsi, par exemple, comme le fait remarquer un haut fonctionnaire, il serait improbable de voir se produire au Québec ce qui s'est passé en Ontario il y a quelques années, quand le gouvernement néo-démocrate a augmenté les prestations de 40 % et que le gouvernement conservateur qui lui a succédé les a diminuées de 22 %.

En somme, cette relation de continuité que produit la mise en place de stratégies à long terme n'apporte pas seulement au *modèle québécois* sa spécificité et sa stabilité, elle le met à l'abri d'éventuels comportements arbitraires et non démocratiques. En s'appuyant sur une méthodologie de base qui est celle des besoins essentiels, ce modèle se prémunit jusqu'à un certain point contre les déséquilibres et des fluctuations relatives aux idéologies sociales, politiques et économiques. La part d'arbitraire dans les prestations s'avère limitée et contrôlée. De cette manière, la continuité confirme la vitalité d'une démocratie québécoise qui, en étant participative et ouverte, refuse qu'un changement de gouvernement puisse entraîner un bouleversement des valeurs humanistes et des sensibilités sociales sur lesquelles est érigé l'édifice de la protection sociale.



## 3

**LES PRINCIPAUX MÉCANISMES  
DE RÉINSERTION SOCIALE**

L'une des principales caractéristiques de la dernière réforme de l'aide sociale au Québec consiste à articuler les services d'aide financière et les services d'aide à l'emploi. Cette politique intégrée inscrit la réforme de la sécurité du revenu au cœur de la politique active du marché du travail ; elle alimente l'idée que c'est en facilitant la réinsertion et le maintien en emploi des prestataires aptes que les programmes d'aide financière feront la démonstration de leur bien-fondé et trouveront leur sens. L'aide à l'emploi présuppose la reconfiguration des mesures passives en des mesures actives visant autant « le développement des capacités des personnes » que « le développement économique des collectivités dans lesquelles elles vivent ».

**LES CENTRES LOCAUX D'EMPLOI (CLE)**

L'architecture qui fait de l'emploi le principal instrument de l'insertion sociale et de la sortie de la pauvreté est construite autour des centres locaux d'emploi (CLE), rendant manifestes autant la décision d'articuler l'aide publique et la réinsertion au marché du travail que celle de réunir sous un même toit et dans un seul réseau les mesures de soutien du revenu et les services publics d'emploi. Désormais, les ressources consacrées à la formation et au développement de la main-d'œuvre deviennent accessibles à toutes les personnes en recherche d'emploi, que celles-ci soient prestataires de l'assistance-emploi, de l'assurance-emploi ou « sans-chèque ». Dans cette perspective, il incombe aux CLE de jouer le rôle de principal mécanisme de repérage de la clientèle et d'orientation vers les ressources appropriées. Les CLE effectuent un travail de dépistage qui consiste à trouver les personnes risquant de connaître un chômage prolongé, à définir les mesures qui correspondraient le mieux à leurs besoins et, enfin, à établir le niveau d'allocation et les priorités d'intervention par rapport à la mission d'Emploi-Québec.

Le travail de repérage est généralement suivi de celui d'orientation ou de prestation des services spécialisés, jugés adaptés aux besoins spécifiques des individus. Citons notamment les services d'aide à l'emploi et les sessions de groupe pour les personnes qui ont toutes « les compétences requises » ; les formations de courte durée pour celles qui, bien qu'ayant les compétences de base nécessaires, n'ont pas toutes les compétences requises ; et, enfin, les activités de formation de longue durée pour les personnes qui sont susceptibles de connaître le chômage de longue durée. Les mesures de longue durée incluent l'acquisition d'une formation de base générale, professionnelle ou technique, l'acquisition d'expérience dans des organismes communautaires et dans des entreprises au moyen des subventions salariales. La prestation des services spécialisés s'effectue selon le mode de gestion par cas, une gestion par objectifs axée sur les résultats, tout cela dans une perspective d'accroissement de l'emploi et de développement de la main-d'œuvre. « Le ciblage de la clientèle, avance-t-on, est un facteur déterminant de l'efficacité de la mesure de formation, une condition essentielle à son utilité<sup>1</sup>. »

En effet, la volonté de décroiser les mesures d'aide à l'emploi ne se traduit pas seulement par une prestation intégrée ; elle conduit à l'harmonisation et à la simplification des mesures de développement de la main-d'œuvre. Elle implique une réorganisation administrative faisant des 153 centres locaux d'emploi des unités opérationnelles assurant les services aux individus et jouant un rôle de démarchage auprès des employeurs. Les services étant destinés autant aux personnes en demande d'emploi ayant besoin d'accompagnement, d'aide et de soutien financier qu'aux « employeurs soucieux d'embaucher du personnel qualifié et désireux d'obtenir des réponses à toute question concernant la main-d'œuvre et le développement de ses compétences », la mise en place des CLE établit la jonction entre une politique sociale axée sur la réinsertion en emploi et la décision administrative de restructurer les services publics d'emploi.

## **LE PARCOURS INDIVIDUALISÉ VERS L'INSERTION, LA FORMATION ET L'EMPLOI**

La reconfiguration de l'organisation des services d'emploi, de l'octroi de l'aide financière et de la gestion des programmes s'effectue de manière à répondre aux besoins des demandeurs d'emploi qui auront à fournir l'effort de s'engager dans un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi. Dès son admission à l'assistance-emploi, le prestataire apte au travail a l'obligation

---

1. Gouvernement du Québec, Emploi-Québec (1998), *Fonds de développement de la main-d'œuvre. Formation de la main-d'œuvre*, p. 41.

de rencontrer un conseiller du centre local d'emploi en vue de déterminer, dans le cadre d'une entrevue, ses capacités, ses besoins et ses difficultés au regard du marché de l'emploi, ainsi que d'être informé des ressources disponibles qui l'aideront à trouver un emploi et à sortir de la pauvreté. Le parcours ainsi défini vise non seulement à répondre aux besoins des prestataires aptes en matière de formation, d'encadrement, de soutien financier, mais aussi à surmonter les obstacles individuels entravant leur réinsertion en emploi.

Institué comme une « dimension nouvelle et essentielle » du régime de l'aide sociale québécoise, le parcours individualisé peut éventuellement inclure des activités de formation générale ou spécifique, des mesures favorisant la préparation, l'insertion ou le maintien en emploi, ou encore un soutien à la création d'emplois par le travail autonome<sup>2</sup>. La participation, qui est généralement proposée aux personnes susceptibles de connaître une période de chômage de longue durée, amène le citoyen-prestataire à s'inscrire à des mesures ou à des programmes d'activités lui permettant soit de se former, soit de s'intégrer au marché du travail ou de recevoir le soutien dont il a besoin. Volontaire pour les prestataires de la sécurité du revenu, la participation devient obligatoire dans le cas des jeunes de 18-24 ans qui n'ont pas de contraintes à l'emploi ni d'enfants à charge<sup>3</sup>. Les personnes qui entreprennent l'une ou l'autre des activités ont droit au remboursement de certaines dépenses relatives à leur participation.

Conçu en fonction du profil personnel et avec la préoccupation de fournir des outils facilitant l'accès et le maintien en emploi, le parcours individualisé donne au prestataire l'accès à un ensemble de services d'aide spécialisée destinés à répondre à ses besoins d'encadrement, de conseil, d'accompagnement, de soutien ou d'orientation, ainsi que la possibilité de choisir sa propre mesure de formation et de réinsertion en emploi. Cela ne revient pas seulement à reconnaître que les personnes vivant en situation de pauvreté ne constituent pas une population homogène définie par la précarité quotidienne, mais renvoie à la préoccupation de tenir compte de la diversité des besoins, des perceptions et des rationalités. À cet égard, il ne

---

2. Comme ces programmes, ces mesures ou ces services ne sont pas strictement réservés aux prestataires de la Sécurité du revenu (ils sont aussi destinés aux prestataires de l'assurance-emploi ou aux personnes sans soutien public de revenu et sont également gérés par Emploi-Québec), nous les décrivons plus loin dans la section portant sur Emploi-Québec.

3. Selon C. Poirier, la conception d'un parcours individualisé d'insertion obligatoire dans le cas des jeunes de 18-24 ans qui n'ont pas de contraintes à l'emploi et qui n'ont pas d'enfants à charge vise d'abord à briser la « dépendance intergénérationnelle ». Carole Poirier (1998). *La Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*. Conférence prononcée le 21 janvier devant le Regroupement inter-organismes pour une politique familiale au Québec.

serait pas exagéré de dire que le fait d'attribuer au citoyen-prestataire la responsabilité d'établir un « itinéraire personnel » vers l'emploi, tout en l'ayant soumis à des sanctions au cas où il refuserait de participer, ne traduit pas seulement la volonté de dépasser l'approche rigide de développement de l'employabilité. Il synthétise aussi les exigences de concevoir des modalités d'assistance publique (ou de réforme) qui répondent aux critères d'un État

## PROFIL DES INDIVIDUS PARTICIPANTS

Les mesures et services d'aide à l'emploi permettent de développer une main-d'œuvre qualifiée et compétente et favorisent l'équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre sur le marché du travail.

### Caractéristiques de la clientèle participant aux mesures et services d'aide à l'emploi Avril 2001 à mars 2002

	N	%
<b>Nombre d'individus distincts participants</b>	256 131	–
<b>Statut<sup>1</sup></b>		
Prestataires de l'assistance-emploi <sup>2</sup>	110 698	43,2
Participants de l'assurance-emploi <sup>3</sup>	152 002	59,3
Personnes sans soutien public du revenu <sup>4</sup>	26 734	10,4
<b>Sexe</b>		
Femmes	119 095	46,5
Hommes	137 036	53,5
<b>Âge</b>		
Moins de 30 ans	84 123	32,8
45 ans et plus	62 500	24,4
<b>Scolarité</b>		
Inférieure ou égale à la 5 <sup>e</sup> secondaire	135 532	52,9
<b>Familles monoparentales</b>	31 250	12,2
<b>Nés à l'extérieur du Canada</b>	33 322	13,0

1. Un individu peut être à la fois prestataire de l'assistance-emploi (aide sociale) et participant de l'assurance-emploi (indemnisation du chômage).
2. Personnes recevant le versement d'une aide financière de l'assistance-emploi (aide sociale).
3. Individus recevant des prestations d'assurance-emploi (indemnisation du chômage) ou qui en ont reçu dans les dernières années.
4. Individus qui ne sont ni prestataires de l'assistance-emploi ni admissibles ou participants à l'assurance-emploi.

Plusieurs mesures et services s'adressent aux personnes reconnues comme étant défavorisées sur le plan de l'emploi et sont offerts selon les besoins spécifiques de ces personnes. La gestion de ces activités et mesures se fait par résultats à partir d'indicateurs définis et ciblés en début d'année. En ce qui concerne les participants, l'indicateur dénombre ceux qui ont entrepris au moins une participation dans l'année financière (du 1<sup>er</sup> avril au 31 mars).

De ces 256 131 individus distincts, plusieurs sont participants de l'assurance-emploi (59,3 %) ou prestataires de l'assistance-emploi (43,2 %), alors qu'une faible proportion sont sans soutien public du revenu (10,4 %).

Les hommes participent plus que les femmes : ils représentent 53,5 % des individus participant aux mesures et aux services d'aide à l'emploi. Près du tiers des participants ont moins de 30 ans.

Nous observons, parmi la clientèle dont la scolarité est connue, que 52,9 % ont une scolarité inférieure ou égale à une 5<sup>e</sup> secondaire. De plus, 12,2 % des participants sont des chefs de famille monoparentale.

Les individus nés à l'extérieur du Canada représentent 13,0 % des participants aux mesures et aux services d'aide à l'emploi.

de droit et en accord avec les principes d'une société démocratique faisant des individus des citoyens égaux en droit, en liberté et en participation. On tente ainsi de maintenir dans un rapport d'équilibre les pôles d'un paradoxe fondamental se situant au cœur même de la démocratie libérale, soit le respect de la liberté individuelle et la reconnaissance du citoyen comme acteur rationnel (liberté individuelle, contrainte sociale et rationalité) et la nécessité d'instaurer des contraintes publiques.

## L'AGENCE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU

Tout en s'occupant de l'aide financière de dernier recours, la Sécurité du revenu offre, en collaboration avec Emploi-Québec et en complémentarité, plusieurs services d'aide et d'insertion en emploi.

### DESTINATION EMPLOI

Destination emploi est une « nouvelle approche » par laquelle on veut faire en sorte que les prestataires aptes au travail soient mieux accompagnés dans leurs démarches vers l'emploi. Cette mesure est ouverte à tous, que l'on soit nouvellement admis ou déjà inscrit à la Sécurité du revenu.

Dans le cadre de Destination emploi :

- l'agent d'aide socioéconomique, à la suite d'une entrevue et de l'évaluation du potentiel d'emploi de la personne, l'adresse à un agent d'aide à l'emploi d'Emploi-Québec ;
- l'agent d'aide à l'emploi évalue l'employabilité de la personne et établit un plan d'intervention axé sur la recherche d'emploi ou un parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi ;
- la personne qui se cherche elle-même un emploi doit participer à une activité de soutien à la recherche de l'emploi offerte par Emploi-Québec<sup>4</sup>. Dans ce cas, un suivi périodique est effectué en vue de faire le point sur les recherches et les résultats, de cerner les difficultés et d'examiner les besoins. Au cas où cela se révélerait nécessaire, l'agent d'aide socioéconomique dirigera le prestataire vers les services spécialisés d'Emploi-Québec pour « une aide plus approfondie ».

---

4. Au cours de cette activité, l'individu reçoit, entre autres, de l'information liée au marché du travail et des conseils pour établir un plan d'action personnalisé de recherche d'emploi.

## **ACTION EMPLOI**

Action emploi est une mesure de supplément de revenu de travail offerte<sup>5</sup>, sur une base volontaire, aux personnes effectuant un retour au travail qui ont bénéficié d'une aide de dernier recours pendant un minimum de 36 mois sur une période de 45 mois et qui occupaient un emploi à temps plein au moment de leur demande. Les critères d'admissibilité étaient : être une personne salariée assujettie aux règles relatives au salaire minimum (à compter du 1<sup>er</sup> février 2003, le salaire minimum est de 7,30 \$ l'heure ou de 6,55 \$ l'heure pour les emplois à pourboires) et effectuer au moins 130 heures par mois. La personne salariée non assujettie au salaire minimum doit gagner un revenu mensuel brut d'au moins 949 \$. Le travailleur autonome, le travailleur agricole ou la personne entièrement payée à la commission doit gagner des revenus mensuels nets d'au moins 949 \$. Action emploi est une mesure qui a été conçue dans une double perspective de lutte contre la pauvreté et de relance de l'emploi, essentiellement afin de faciliter la réinsertion en emploi de cette catégorie de prestataires en leur offrant une incitation financière. Toutefois, contrairement au programme APPORT, le programme Action emploi a une durée maximale, qui est de 36 mois, et on ne peut y participer qu'une fois<sup>6</sup>. En mars 2003, 10 192 personnes bénéficiaient des avantages de cette mesure.

## **SOLIDARITÉ JEUNESSE**

Solidarité jeunesse constitue une solution de rechange pour les jeunes de 18-20 ans qui font une demande de prestations d'assistance-emploi. Ce projet issu du Sommet du Québec et de la jeunesse offre à ces derniers l'occasion d'établir un plan d'action leur permettant principalement de réintégrer les études ou le marché de l'emploi. L'objectif premier est d'aider ces jeunes à cheminer vers l'atteinte de leur autonomie financière en explorant des avenues mieux adaptées à leurs réalités et à leurs besoins que le soutien du revenu – entre autres en leur assurant pendant un an l'accompagnement, le suivi et un soutien personnalisé à l'intérieur d'organismes expérimentés dans le travail d'intégration des jeunes au marché du travail, souvent un Carrefour Jeunesse-emploi<sup>7</sup>.

---

5. La période de référence pour le dépôt des demandes d'admissibilité à cette mesure s'est étendue du 1<sup>er</sup> décembre 2001 au 30 novembre 2002.

6. Le montant mensuel accordé décroît graduellement : réduction d'un tiers par année jusqu'à l'élimination complète : 390 \$ par mois la première année, 260 \$ par mois la deuxième année, 130 \$ par mois la troisième année.

7. Les principaux partenaires de Solidarité jeunesse sont la Sécurité du revenu, Emploi-Québec et les organismes jeunesse, majoritairement les Carrefours Jeunesse-emploi. On compte en plus des partenaires parmi les élus locaux (députés), les municipalités, les commissions

Au cours d'une période de réflexion et d'orientation de trois mois, marquée par différents types d'activités, on aide le jeune qui s'implique à faire le point sur ses forces et ses faiblesses, à dresser le bilan de ses acquis scolaires et de ses compétences professionnelles, à s'interroger sur le genre d'emploi auquel il peut aspirer, à définir son plan d'action vers l'autonomie et, enfin, à déterminer ses conditions de réussite. Trois options s'offrent après une telle période : retourner aux études, occuper un emploi, participer à une activité d'insertion. En échange de sa participation, le jeune reçoit un montant au moins équivalent à celui alloué dans le cadre de l'assistance-emploi. Bien que la participation soit volontaire et que le refus de s'engager dans une telle démarche n'entraîne aucune sanction<sup>8</sup>, Solidarité jeunesse se donne comme objectif de réinsérer au travail ou aux études 75 % des nouveaux demandeurs à l'assistance-emploi, 18 mois après le début de leur participation. Les projets satellites mis en place par le Ministère comptent sur l'apport d'employeurs locaux qui donnent aux jeunes la chance d'acquérir une expérience de travail concrète et de développer leurs compétences au moyen d'une formation, ainsi que sur celui d'autres organismes leur apportant le soutien nécessaire à la réalisation de leur plan d'action. Jusqu'à présent les résultats satisfaisants semblent témoigner de la qualité et de la pertinence de cette mesure conçue comme une mesure alternative à l'aide sociale pour les jeunes.

Pour sa part, le volet spécialisé Ma place au soleil est destiné aux jeunes mères seules désireuses de poursuivre leurs études tout en assumant leurs responsabilités familiales. Au cours de la première année, les participantes doivent, en principe, chercher à acquérir les prérequis à la formation professionnelle, c'est-à-dire le français, les mathématiques et l'anglais. Durant la deuxième année, elles s'inscrivent à un programme de formation professionnelle menant à l'obtention d'un diplôme d'études professionnelles (DEP) ou d'une attestation de spécialisation professionnelle (ASP). Les institutions gouvernementales et les organismes communautaires travaillent en concertation avec les jeunes parents qui bénéficient d'un accompagnement personnalisé en plus d'un service de garde et d'un transport adaptés à leurs besoins.

---

scolaires, les CLSC, les organismes communautaires, les entreprises, les chambres de commerce et les acteurs du développement local. Des projets satellites sont mis en place par le Ministère dans plusieurs régions avec l'apport d'employeurs permettant aux jeunes d'acquérir une expérience de travail concrète et de développer leurs compétences au moyen d'une formation. Plusieurs autres organismes leur apportent le soutien nécessaire à la réalisation de leur plan d'action et les appuient dans leurs différentes démarches.

8. En maintenant la participation volontaire, on essaie d'éviter un engagement factice des jeunes et on cherche à réduire le taux d'abandon.

Comme pour Solidarité jeunesse, la conception de ce programme s'inspire de la pédagogie du décloisonnement institutionnel et met en interaction une diversité d'intervenants et d'institutions. Tout en partant de la conviction qu'il est impossible pour l'individu isolé de sortir de la pauvreté, elle s'inspire de l'idée de solidarité et des différentes sensibilités sociales qui ont jusqu'à présent constitué la marque distinctive du système québécois.

## EMPLOI-QUÉBEC

Né à la suite de l'entente Canada-Québec sur le partage des responsabilités en matière de main-d'œuvre, Emploi-Québec résulte de la fusion de trois services publics : le réseau Travail-Québec, la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre et Développement des ressources humaines Canada. La nouvelle agence gouvernementale dispose d'un budget annuel se situant entre 800 et 900 millions de dollars ; elle sert une population évaluée à plus d'un demi-million de personnes, des milliers d'entreprises privées et publiques et des organisations de différents types (établissements de formation, organismes communautaires, ministères, organismes consultatifs, structures de concertation et de planification, comités sectoriels de la main-d'œuvre, etc.).

Inscrite par les activités qu'elle commande dans les responsabilités d'ensemble du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, la mission d'Emploi-Québec consiste surtout à « promouvoir le développement d'une main-d'œuvre qualifiée et compétente et à favoriser l'équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre sur le marché du travail ». Il s'agit de permettre aux entreprises québécoises d'augmenter leur productivité et d'accroître ainsi leur compétitivité, en même temps que de favoriser l'autonomie économique et sociale des individus par leur réinsertion en emploi.

Autant dans son plan d'action pour 2001-2002 que dans celui visant 2002-2003, Emploi-Québec retient les quatre orientations suivantes :

1. l'insertion en emploi des personnes qui sont en situation de chômage ;
2. le soutien aux personnes menacées de sous-emploi, de chômage de longue durée et d'exclusion ;
3. le renforcement de la capacité des entreprises à maintenir et à créer des emplois ;
4. l'amélioration de la gestion par résultats et des services aux citoyens.

Ces orientations « s'inscrivent dans les orientations gouvernementales, qui sont notamment de favoriser une économie compétitive, d'avant-garde et créatrice d'emplois, une société solidaire et équitable, des services adaptés

et accessibles, et une gestion rigoureuse de l'État<sup>9</sup> ». Elles rendent manifeste la préoccupation de concilier performance économique des entreprises québécoises et option gouvernementale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Les deux plans d'action se définissent dans un continuum et misent sur une approche concertée mobilisant un grand nombre de partenaires du marché du travail à l'échelle du Québec. Les deux définissent les priorités d'action, les axes d'intervention et les stratégies autour des notions de formation, d'information et de partenariat. Les deux tentent de réconcilier les visions économiques et sociales du marché du travail autour de constats qui rendent compte de la complexité des situations vécues sur le marché du travail par les individus sans emploi, en emploi et par les entreprises. Les deux recommandent l'ajustement des mécanismes d'intervention à la réalité d'un marché du travail saisi dans sa relativité et sa diversité locale, régionale et provinciale.

## LES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT

Juridiquement, le fonctionnement d'Emploi-Québec s'insère dans un ensemble de lois différentes mais convergentes dans leurs objectifs et leurs finalités – entre autres la Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail, la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale, la Loi favorisant le développement de la main-d'œuvre, ainsi que l'entente Canada-Québec relative au marché du travail. Ce cadre juridique complexe trouve sa cohérence dans la volonté de faire de la réinsertion en emploi la réponse à l'ensemble des défis que constituent le taux de chômage élevé, la dépendance à l'égard de l'aide sociale, la concentration du chômage de longue durée et de la pauvreté chez certaines catégories d'individus (les femmes, les jeunes, les immigrants récents et les minorités visibles), les disparités régionales et l'exode des populations des régions à taux de chômage élevé, la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, ainsi que le manque de productivité de certaines entreprises. Dans le cadre spécifique de la gestion et de l'application de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre, Emploi-Québec doit offrir des services d'information aux employeurs visés par la loi, prendre en charge l'agrément des formateurs, certifier l'admissibilité des activités, mettre sur pied des programmes de subventions et, enfin, gérer le Fonds national de formation de la main-d'œuvre sous l'autorité de la Commission des partenaires du marché du travail. Ce cadre juridique complexe est donc marqué par la préoccupation de résoudre les problèmes

---

9. Gouvernement du Québec, Emploi-Québec (2001). *Convention de performance et d'imputabilité*.

de la pauvreté, du chômage et de l'exclusion, ainsi que par la volonté de faire de la réinsertion en emploi le principal mécanisme de la redistribution du revenu et le moteur de la solidarité sociale.

Les structures administratives et opérationnelles apparaissent tout aussi complexes, avec la participation des instances gouvernementales, ministérielles, régionales, locales et sectorielles. De concert avec le ministre, la Commission des partenaires du marché du travail définit les orientations, les mesures et les services; elle exerce d'importantes responsabilités en matière d'affectation des ressources et de réglementation, précisées dans la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre. Pour sa part, le comité exécutif assure le suivi du plan d'action, le suivi budgétaire et administratif, le suivi et l'évaluation des résultats.

Emploi-Québec compte 17 directions régionales. Il existe, en plus, 17 conseils régionaux des partenaires du marché du travail, généralement composés de représentants de la main-d'œuvre, des entreprises, du réseau de l'enseignement et d'organismes communautaires.

Disposant de sa propre enveloppe budgétaire, chaque direction régionale d'Emploi-Québec possède le pouvoir décisionnel de réajuster les mesures existantes selon ses priorités propres ou de développer des mesures mieux adaptées aux besoins spécifiques de la communauté. L'élaboration de plans d'action régionaux et locaux apparaît ainsi comme le prolongement du plan d'action global et le meilleur moyen de mobiliser les différents acteurs du monde économique dans une concertation pour l'emploi et pour la lutte contre le chômage et l'exclusion. Il appartient, par exemple, à un CLE de déterminer la part du budget qu'il veut consacrer à la formation et de cibler les interventions auxquelles il donne priorité, au terme bien sûr d'une analyse prenant en considération le profil de sa clientèle, ses difficultés et les besoins du marché du travail. Comme il importe surtout de mettre en place des mécanismes de prise de décision susceptibles de tenir compte de la diversité des situations et des besoins, le niveau et le type d'investissement peuvent fluctuer selon les choix, les priorités régionales et locales, les caractéristiques de la clientèle ciblée ainsi que la disponibilité des ressources en formation. Disons que, conçus dans le cadre des grandes orientations nationales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion à travers la réinsertion en emploi, les critères mis en place par Emploi-Québec se révèlent assez flexibles pour laisser aux instances régionales une marge de manœuvre leur permettant de répondre aux besoins des individus selon les priorités locales. Chaque direction régionale ne peut toutefois agir qu'en concertation avec les partenaires locaux et selon les règles d'imputabilité qu'on trouve au cœur de la loi 82 sur la modernisation de l'administration publique.

Pour leur part, les comités sectoriels de main-d'œuvre sont composés de représentants de la main-d'œuvre et des entreprises. Créés en vertu de la Loi favorisant le développement et la formation de la main-d'œuvre, ils « ont pour mandat de cerner les besoins de leur secteur en matière de main-d'œuvre, de gestion des ressources humaines, d'organisation du travail et de formation de la main-d'œuvre. Ils ont également comme mandat de trouver les solutions permanentes en fonction de besoins définis et de les mettre en œuvre<sup>10</sup>. » Ces comités fournissent des informations pratiques et stratégiques sur le marché du travail, produisent des outils et organisent diverses activités de formation. Ils posent notamment des diagnostics sectoriels de main-d'œuvre, font des analyses de métiers ou de professions, établissent des profils de compétences, organisent des séances d'information sur la Loi favorisant le développement et la formation de la main-d'œuvre et sur le Fonds national de formation de la main-d'œuvre et, enfin, conçoivent des guides et des ateliers de gestion de ressources humaines. Ils ont en outre la responsabilité de définir les normes professionnelles sur lesquelles s'appuient l'acquisition et la reconnaissance des compétences dans le cadre du Programme d'apprentissage en milieu du travail.

En fin de compte, la responsabilité revient au sous-ministre « d'intégrer les actions ministérielles afin d'assurer une vision d'ensemble des dossiers reliés à l'emploi et à la solidarité sociale, d'optimiser les relations entre les réseaux d'emploi et de la Sécurité du revenu et d'harmoniser stratégiquement la gestion budgétaire ministérielle, les développements technologiques et l'évaluation des programmes<sup>11</sup> ».

## **PRÉSENTATION DES MESURES, DES SERVICES ET DES PROGRAMMES D'EMPLOI-QUÉBEC**

Les interventions d'Emploi-Québec, qui se développent dans le cadre de la politique active du marché du travail, visent tant les individus demandeurs d'emploi que les employeurs et les entreprises. Il faut distinguer plusieurs types de services.

### **Les services universels**

Les services dits universels comprennent, entre autres, l'information sur le marché du travail, les services de placement dans les salles multiservices des centres locaux d'emploi (CLE) et le service en ligne d'appariement des offres

---

10. *Ibid.*, p. 11.

11. *Ibid.*, p. 15.

et des demandes d'emploi<sup>12</sup>. Selon Emploi-Québec, ces mécanismes permettent également aux entreprises de combler plus rapidement « les postes vacants » en même temps que de réduire les coûts qui y sont associés. Ils jouent un rôle promotionnel auprès des demandeurs d'emploi comme auprès des employeurs.

### **Les interventions auprès des individus**

En ce qui concerne les individus, les mesures de formation vont du soutien à la recherche d'emploi à la participation à des activités encadrées de recherche d'emploi ou même à une mesure d'insertion en emploi. Comme il s'agit de répondre à des besoins individuels sur le plan de la réinsertion en emploi, ces mesures, qui sont au nombre de dix, se répartissent selon les axes structurants de la politique active du marché de l'emploi<sup>13</sup>.

#### ***L'axe de la préparation à l'emploi***

Cet axe comprend deux grandes familles de mesures : les Services d'aide à l'emploi et les Projets de préparation à l'emploi.

Les Services d'aide à l'emploi sont des activités de courte durée qui visent à aider les personnes possédant déjà les compétences et les habiletés nécessaires à leur réintégration rapide sur le marché du travail. Ces services, qui exigent une participation de moins de 180 heures, sont fournis par les organismes du milieu et par d'autres types d'intervenants externes ; ils consistent principalement en des sessions d'information sur le marché du travail et en des services d'orientation professionnelle (motivation, évaluation psychosociale, détermination des besoins et accompagnement). Alors que les différentes activités peuvent s'inscrire ou non à l'intérieur d'un parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi, des prestations supplémentaires de garderie et de transport et une allocation d'appoint aux prestataires de l'assistance-emploi (6 \$ par jour) sont versées si la durée des activités dépasse une journée. Le nombre total des interventions oscille entre 50 000 et 60 000 par année.

Le volet des Projets de préparation à l'emploi s'adresse globalement aux individus considérés comme défavorisés sur le plan de l'emploi lors du processus de repérage de la clientèle. Il a pour objectif général de permettre

---

12. Pour sa part, Emploi-Québec définit ces mesures comme étant des mesures universelles. Ainsi, par exemple, l'information est accessible à tout le monde : employeurs, demandeurs d'emploi, réseaux d'enseignement, organismes de terrain travaillant dans le domaine de la main-d'œuvre, de l'emploi et du développement économique.

13. Pour une description complète des différents programmes, nous renvoyons au schéma présenté par Emploi-Québec sur les mesures et les services liés à la Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail.

à des personnes défavorisées au plan de l'emploi d'acquérir ou de développer des compétences personnelles liées à l'insertion au marché du travail au moyen d'activités intégrées de préparation et d'insertion en emploi. Les projets de préparation à l'emploi regroupent les mesures du volet général, les Entreprises d'insertion, le programme Jeunes Volontaires et les stages en milieu de travail.

Conçu pour des individus peu défavorisés sur le plan de l'employabilité, le volet général offre les services de soutien, de suivi ou de mise à niveau des habiletés et compétences de base dans les démarches vers l'emploi. Il privilégie une approche de groupe combinant les services psychosociaux avec des visites d'entreprises ou des stages d'observation de courte durée. Ce « plan d'intervention global », qui exige une participation d'une moyenne minimale de 20 heures par semaine pour une durée d'au moins 180 heures et ne dépassant pas 52 semaines, est mis en œuvre par des organismes spécialisés dans le développement de l'employabilité par les établissements d'enseignement reconnus par le ministère de l'Éducation.

Utilisant l'approche d'insertion par l'activité économique, les Entreprises d'insertion s'adressent à des personnes en situation d'exclusion sociale, économique et professionnelle. Une entreprise d'insertion, qui doit répondre à un certain nombre de critères (sept au total) pour être accréditée et reconnue par Emploi-Québec, combine les services de suivi psychologique et d'orientation professionnelle avec les activités de production en milieu de travail; l'objectif visé est de faciliter à l'individu l'acquisition et le développement des compétences personnelles, professionnelles et sociales liées à l'emploi. L'aspect original et novateur de cette mesure est le fait que les participants passent du statut de prestataire à celui de salarié recevant le salaire minimum en vigueur. La durée de participation à une entreprise d'insertion se situe à environ 26 semaines sur la base de 35 heures par semaine. Si, en tant que salariés, les participants n'ont pas droit à l'allocation d'aide à l'emploi, ils peuvent toujours recevoir des allocations supplémentaires pour les dépenses liées à la garde des enfants, au transport et au séjour en dehors du foyer.

Les participants au projet Jeunes Volontaires sont généralement des jeunes âgés de 16 à 29 ans ayant leur propre projet d'insertion socioprofessionnelle. Le projet consiste à permettre à ces « jeunes adultes » de bénéficier de l'expertise et de l'accompagnement des ressources locales en vue d'acquérir et de développer les compétences nécessaires à la définition et à la gestion de leur projet. Alors que le personnel du CLE peut s'engager à aider et à conseiller le jeune dans la préparation de son projet, la pertinence de celui-ci est évaluée par un comité-conseil composé de bénévoles issus de

la communauté à laquelle le jeune appartient. Les ressources participatives peuvent être un organisme sans but lucratif ou une entreprise à propriété unique. En fait, cette démarche qui vise à établir des conditions d'apprentissage propres à chacun des participants autorise une participation d'au moins 180 heures et d'au plus 52 semaines. Depuis 1983, Jeunes Volontaires a aidé près de 40 000 jeunes adultes. Parmi les réalisations, mentionnons la mise sur pied de petites entreprises, l'organisation de services au profit de la communauté ou la réalisation de projets personnels.

Enfin, les stages en milieu de travail ou autres expériences socioprofessionnelles offrent aux jeunes de 18-35 ans « une occasion d'acquérir des compétences et des habiletés favorisant leur insertion en emploi dans le cadre d'ententes triennales avec l'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ) et l'Office Québec-Amériques pour la jeunesse (OQAJ) ». La participation peut notamment intégrer des activités préparatoires, des activités de suivi, ainsi que des stages pratiques à l'étranger. La durée de participation peut varier de 4 à 24 semaines.

### ***L'axe de l'insertion en emploi***

L'axe de l'insertion en emploi regroupe les mesures Subventions salariales et Supplément de retour au travail.

La mesure Subventions salariales regroupe des mécanismes d'insertion en emploi et d'acquisition d'expériences de travail transférables. Dans le premier volet, elle vise avant tout à faciliter l'intégration durable en emploi de personnes risquant de connaître un chômage prolongé, ainsi qu'à offrir une expérience de travail à de jeunes diplômés de moins de 30 ans ayant obtenu un diplôme d'études professionnelles (DEP), d'études collégiales (DEC) ou d'études universitaires de premier cycle (baccalauréat), une attestation de spécialisation professionnelle (ASP) ou d'études collégiales (AEC) ou tout diplôme reconnu par le MEQ et qui sont sans emploi depuis au moins neuf mois à compter de la date de leur fin d'études. Le deuxième volet s'adresse aux personnes menacées de chômage qui ont besoin d'une expérience professionnelle pour maintenir ou développer leurs compétences, et accroître ainsi leurs possibilités de s'intégrer au marché de l'emploi. Selon les difficultés d'intégration du travailleur, la durée de la mesure, qui est de 30 semaines, peut exceptionnellement atteindre un maximum de 40 semaines. Au-delà de cette période, il faut démontrer que toute prolongation s'avérerait pertinente et nécessaire pour améliorer les chances de réintégration en emploi de la personne.

On entend, par la mesure Supplément de retour au travail, « encourager les personnes ciblées à accepter des emplois au moyen d'un incitatif de retour au travail<sup>14</sup> ». Pour être admissible, l'emploi doit être à temps plein (au moins 30 heures par semaine), assurable au sens de la Loi sur l'assurance-emploi, non financé par un programme gouvernemental, convenable au sens où l'entend l'article 48 de la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale.

### ***L'axe de la création d'emplois***

Dans cet axe, on retrouve la mesure Soutien au travailleur autonome, qui consiste à offrir aux personnes ayant en main des « projets prometteurs » et « viables » un soutien et des conseils les aidant à atteindre l'autonomie et à développer leur entreprise, que ces personnes soient prestataires de l'aide sociale ou de l'assurance-emploi, sans soutien public de revenu ou travailleurs précaires. La mesure se développe en concertation avec les intervenants du milieu compétents en matière d'entrepreneuriat, particulièrement avec le ministère des Régions, les CLD ou les organismes compétents agréés par les CLD. L'aide technique et financière est convenue avec chaque participant pour une période maximale de 65 semaines. Alors qu'une aide d'allocation à l'emploi sera accordée aux prestataires de l'assistance-emploi et de l'assurance-emploi, les sans-chèque n'en recevront aucune.

### ***L'axe du maintien-stabilisation de l'emploi***

La concertation pour l'emploi favorise la prise en charge par les intervenants concernés de la problématique à laquelle ils doivent faire face, en les aidant à élaborer des stratégies permettant de réagir efficacement devant les changements démographiques et technologiques, de satisfaire aux exigences en ressources humaines, de résoudre les difficultés liées au développement et à l'accès à l'emploi. Les interventions en entreprise visent normalement les activités associées à l'adaptation des ressources humaines et d'autres activités viables pour le maintien des emplois (mise sur pied de mécanismes de concertation, de comités de reclassement, de comités sectoriels et de comités consultatifs) ; des projets d'aménagement et de réduction du temps de travail ; des activités de soutien à la gestion des ressources dans les petites et moyennes entreprises. L'objectif, en stabilisant l'emploi, est autant de protéger les emplois et les travailleurs précaires (autonomes et saisonniers) que de réduire la dépendance des derniers à l'égard des régimes d'assistance publics.

---

14. Les « personnes ciblées » sont les prestataires de l'assistance-emploi ainsi que les prestataires de l'assurance-emploi qui n'ont pas travaillé comme salariés au cours des 52 semaines précédant le début de l'emploi et qui ne fréquentent pas au moment de la demande un établissement d'enseignement à temps plein.

## L'axe de l'insertion sociale

L'axe de l'insertion sociale s'adresse à des personnes qui se trouvent depuis longtemps en dehors du marché du travail et qui bénéficient de l'assistance-emploi. L'objectif dans ce cas est d'abord de faire acquérir graduellement par ces personnes des attitudes, des compétences et des habiletés préalables à leur intégration au marché du travail en leur permettant de rétablir des contacts et des liens avec leur milieu de vie; en d'autres mots, de leur offrir des opportunités et des espaces de resocialisation. La participation mène à des activités communautaires bénévoles ou à l'alphabétisation considérée comme un préalable à toute démarche d'intégration en emploi. La durée

### MESURES ET SERVICES DESTINÉS AUX INDIVIDUS

Les mesures et services s'articulent autour de quatre axes, soit les axes de préparation à l'emploi, d'insertion en emploi, de création d'emplois et les mesures hors axes.

#### Nouvelles participations aux mesures et services d'aide à l'emploi par type de mesure Avril 2001 à mars 2002

	N	%
<b>Total des participations<sup>1</sup></b>	334 284	100,0
<b>Axe de la préparation à l'emploi</b>		
Mesure de formation	132 067	39,5
Projets de préparation à l'emploi	48 129	14,4
Services d'aide à l'emploi	10 388	3,1
	73 550	22,0
<b>Axe de l'insertion en emploi</b>		
Subventions salariales	33 450	10,0
Supplément de retour au travail	17 117	5,1
	16 333	4,9
<b>Axe de la création d'emplois</b>		
Soutien au travail autonome	4 052	1,2
	4 052	1,2
<b>Autres mesures</b>	164 715	49,3

1. Le nombre de nouvelles participations excède celui des participants, puisqu'une même personne peut avoir participé à plusieurs mesures au cours de la période.

création d'emplois. Le Soutien au travail autonome visant à soutenir les individus qui souhaitent lancer leur propre entreprise ou développer leur propre emploi est la mesure offerte aux individus pour cet axe d'intervention, qui représente 1,2 % des nouvelles participations pour l'année 2001-2002.

D'autres mesures représentent 49,3 % des nouvelles participations en 2001-2002. Elles regroupent un large spectre d'activités ou de mesures, allant de l'insertion sociale étalée sur plusieurs mois à des activités ponctuelles et très courtes d'aide à l'emploi.

L'axe de la **préparation à l'emploi** a pour but de répondre aux besoins du marché du travail en matière de préparation à l'emploi en offrant des mesures préalables à l'insertion ou à la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi. En 2001-2002, il représente 39,5 % des nouvelles participations réparties entre la Mesure de formation de la main-d'œuvre, les Projets de préparation pour l'emploi et les Services d'aide à l'emploi.

L'axe de l'**insertion en emploi** vise l'insertion et la réinsertion durable des individus rencontrant des obstacles à l'emploi. Une nouvelle participation sur dix se situe dans cet axe pour l'année financière 2001-2002. Les mesures offertes sont les Subventions salariales pour l'insertion en emploi et le Supplément de retour au travail.

L'axe de la **création d'emplois** apporte un soutien financier, technique et conseil aux initiatives en faveur de la

mensuelle de cette participation est généralement de 60 heures pour les six premiers mois et de 80 heures par la suite. S'il n'existe aucune durée maximale, on exige que la participation soit évaluée après douze mois, et reconduite si c'est nécessaire. Les personnes prestataires de l'assistance-emploi reçoivent une allocation d'aide à l'emploi de 30 \$ par semaine.

### ***Les frais de participation aux mesures***

Sauf pour les Entreprises d'insertion et les Subventions salariales, Emploi-Québec accorde des allocations de participation aux mesures actives d'emploi et rembourse les dépenses supplémentaires que celles-ci occasionnent : transport, garderie, séjour à l'extérieur du domicile, frais de formation, etc. La stratégie consiste à appliquer une « approche normée » de 30 \$ par semaine dans le cas des personnes prestataires de l'assistance-emploi et une « approche individualisée » selon la situation socioéconomique dans le cas des personnes prestataires de l'assurance-emploi et des sans-chèque<sup>15</sup>. Par exemple, dans le cadre du volet général, l'allocation d'aide à l'emploi de 30 \$ versée aux prestataires d'assurance-emploi n'est pas disponible pour les sans-chèque, tandis que tous les participants reçoivent des compensations pour les frais de garde, les frais de transport et de séjour hors-foyer. Dans le cadre des Jeunes Volontaires, on observe les mêmes approches pour les prestataires de l'assistance-emploi et ceux de l'assurance-emploi. Cependant, les personnes sans soutien public de revenu – les sans-chèque – ont droit à une allocation mensuelle de 165 \$ s'ils n'ont pas de DES ou de DEP, ou de 300 \$ s'ils en ont un. Tous les participants sont aussi admissibles à un montant mensuel n'excédant pas 150 \$ pour le fonctionnement du projet, et à des frais de garde, de transport et de frais de séjour calculés selon la politique en vigueur. Enfin, si aucune allocation d'aide à l'emploi n'est disponible pour les personnes sans soutien public de revenu participant aux Stages en milieu de travail ou autres expériences socioprofessionnelles, tous les participants à des stages à l'étranger reçoivent une aide additionnelle versée par l'OQAJ ou l'OFQJ, selon le cas, pour payer les dépenses occasionnées par un séjour à l'extérieur.

### **Les services aux entreprises**

Emploi-Québec offre, en deuxième lieu, une gamme de services visant à aider les entreprises et les employeurs à se développer, à « accroître les compétences » de leur main-d'œuvre et à « optimiser la gestion de leurs ressources humaines ». À la fois technique et financière, cette assistance prend tantôt

---

15. Le montant reste toutefois à 30 \$ pour les sans-chèque dont le revenu ne dépasse pas le seuil minimal.

la forme de conseils et d'interventions en matière de formation de la main-d'œuvre, de gestion des ressources humaines ou de productivité, tantôt la forme d'une contribution financière pour évaluer et combler les besoins de formation, de réorganisation du milieu du travail ou d'adaptation aux changements technologiques et à l'évolution rapide des marchés. On entend ainsi permettre aux entreprises de compter sur une main-d'œuvre qualifiée et compétente en vue de faire face à la concurrence. Cette manière d'intervenir requiert la capacité non seulement de faire des diagnostics appropriés sur la nature du marché du travail et sur son évolution, mais aussi de formuler des prévisions valides quant aux besoins de main-d'œuvre qualifiée et aux emplois en demande à court, à moyen et à long terme.

### ***L'aide conseil (technique)***

Répartis sur les axes de maintien, de création et de stabilisation de l'emploi, les services aux entreprises sont surtout orientés vers les petites et moyennes entreprises, considérées comme les principales créatrices d'emplois au Québec. Ils forment « une vaste gamme de produits et d'outils » conçus de manière à aider ces entreprises à mieux s'adapter aux réalités de la concurrence internationale en leur fournissant une information pertinente sur les caractéristiques et les tendances du marché du travail, particulièrement en ce qui concerne l'évolution de la conjoncture économique, du marché du travail, des métiers et des secteurs d'activité<sup>16</sup>. Parmi cet ensemble diversifié de services aux employeurs figurent l'aide au recrutement et l'aide au reclassement des travailleurs licenciés collectivement.

*L'aide au recrutement* vise une meilleure gestion de chacune des étapes du processus d'embauche (formulation des offres d'emploi, mise à jour de la liste des postes vacants, diffusion, recherche et évaluation des candidats). Elle implique que les postes à pourvoir soient rendus plus accessibles à un plus grand nombre de candidats potentiels par le truchement des guichets Info-emploi, des services de placement, de la diffusion sans frais par Internet et de la publication dans les journaux locaux. Pour sa part, *l'aide au reclassement*

---

16. Emploi-Québec met à la disposition tant des employeurs que des chercheurs d'emploi plusieurs sources d'information (bulletins régionaux trimestriels sur le marché du travail, bulletin mensuel *Emploi au Québec*, la liste de projets d'investissements). On trouve également de l'information sur les métiers et les professions (perspectives professionnelles, guide des taux de salaire au Québec), ainsi que sur les secteurs d'activité économique (profils, problématiques et perspectives sectorielles), les tendances et les priorités du marché du travail au Québec et dans chaque région.

est envisagée dans la double perspective de prévenir le licenciement collectif (dix employés ou plus) et de faciliter la réintégration au marché du travail des personnes licenciées<sup>17</sup>.

Emploi-Québec tente ensuite de promouvoir dans les rapports employés-employeurs une perspective de concertation pour l'emploi. Elle table beaucoup sur « la bonne gestion des ressources humaines » pour permettre aux entreprises de « consolider » leurs opérations, d'« accroître » leur rendement et d'« accélérer » leur croissance en s'appuyant sur des spécialistes internes qui se chargeront autant de recruter du personnel qualifié et d'optimiser les mécanismes d'embauche et de résolution des conflits que de réduire les irritants associés aux négociations et à l'administration des conventions collectives. Les interventions d'un spécialiste pourraient se dérouler sur les fronts du recrutement, de la sélection et de la gestion de la main-d'œuvre, de la planification, de l'organisation et des conditions du travail, de la gestion de la main-d'œuvre, de l'évaluation des besoins en formation et en qualification, de la gestion du personnel en difficulté et des conflits, du renforcement de la structure et des liens organisationnels et, enfin, de la mobilisation du personnel et de la cohésion des équipes. Dans sa double dimension qui consiste à améliorer le climat organisationnel et à conduire les entreprises à augmenter leur productivité et leur capacité concurrentielle, cette stratégie se présente comme une « politique » et un « système de gestion du rendement ».

On peut également classer dans cette ligne de pensée la création des comités de concertation, généralement composés de représentants de l'employeur, de représentants des employés, d'un président sans lien avec les parties et d'un conseiller d'Emploi-Québec agissant à titre de personne-ressource<sup>18</sup>. Cette étroite collaboration entre les différents membres du personnel est définie comme un moteur de changement et de mobilisation aidant à éviter les bouleversements susceptibles de mettre en péril des emplois. Il importe d'essayer de développer dans l'entreprise ou chez

---

17. On procède généralement à l'évaluation des besoins des personnes licenciées en vue d'élaborer un plan d'action axé sur la réintégration de l'individu au marché du travail. Il est également prévu de réaliser plusieurs activités inscrites dans les plans d'action individuels, ainsi que d'en évaluer les résultats. Emploi-Québec couvre 50 % des frais relatifs aux dépenses de fonctionnement du comité ainsi qu'à ses activités de recyclage.

18. La visée d'un comité de concertation est de trouver des solutions durables aux problèmes complexes concernant le développement d'une entreprise. Le mandat d'un comité de concertation consiste à : 1) préciser les causes des difficultés ; 2) faire le point sur la fonction de l'entreprise ; 3) évaluer les possibilités et les limites de l'organisation ; 4) envisager des solutions et recommander des actions en conséquence ; 5) veiller à la coordination et au suivi du plan d'action. Emploi-Québec paie 50 % des honoraires de la présidence et des spécialistes en ressources humaines retenus pour les divers mandats. Le comité peut aussi recevoir l'équivalent de 50 % des frais de fonctionnement comme appui financier. Emploi-Québec (2003). *Une trousse à votre rescousse*, <[www.emploi-quebec-trousse.com](http://www.emploi-quebec-trousse.com)>.

## PROFIL DES ENTREPRISES ET DES ORGANISMES ET MESURES ET SERVICES QUI LEUR SONT DESTINÉS

Les services d'Emploi-Québec visent à faciliter l'adaptation des entreprises et des organismes aux changements de l'environnement économique, commercial et technologique et à améliorer leur compétitivité. Les entreprises et les organismes ont ainsi

### Caractéristiques des entreprises et organismes participant à des mesures et services Avril 2001 à mars 2002

	N	%
Nombre d'entreprises ou d'organismes distincts	3 724	-

Nouvelles participations		
	N	%
<b>Total des nouvelles participations</b>	4 677	100,0
<b>Type de mesure</b>		
Formation de la main-d'œuvre	955	20,4
Stabilisation de l'emploi	96	2,1
Maintien en emploi	3 626	77,5
<b>Type d'entreprise ou d'organisme</b>		
Organisme public	163	3,5
Sans but lucratif	1 345	28,8
À but lucratif	2 823	60,4
Inconnu	346	7,4
<b>Taille de l'entreprise ou de l'organisme</b>		
0 à 4 employés	1 679	35,9
5 à 9 employés	684	14,6
10 à 49 employés	1 150	24,6
50 employés et plus	694	14,8
Inconnue	470	10,0

accès à des informations variées sur le marché du travail et peuvent bénéficier d'aide et de conseils en gestion des ressources humaines.

Afin de maintenir, stabiliser ou créer des emplois, les entreprises et organismes peuvent avoir recours à une mesure nommée Concertation pour l'emploi, leur offrant un diagnostic suivi d'un plan d'action adapté à leurs besoins. Aussi, Emploi-Québec peut accorder des subventions destinées à la formation de la main-d'œuvre.

En 2001-2002, 3 724 entreprises ou organismes distincts ont participé aux mesures d'Emploi-Québec, pour un total de 4 677 nouvelles participations, dont le plus grand nombre va au Maintien en emploi (77,5 %). Ces nouvelles participations se sont produites en grande partie dans les entreprises ou organismes à but lucratif (60,4 %). Plus du tiers des nouvelles participations ont été effectuées dans des entreprises ou des organismes ayant de 0 à 4 employés (35,9 %) et près du quart dans des entreprises ou des organismes employant de 10 à 49 personnes (24,6 %).

Source : Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique.

l'entrepreneur la capacité d'adaptation aux changements. Enfin, le *coaching* de gestion consiste en un ensemble de conseils et d'interventions « légères, ponctuelles, de courte durée » visant à initier les employeurs aux techniques de la « bonne » gestion et à leur permettre de « développer des habiletés jugées nécessaires à la conduite d'une organisation » et de « régler certains problèmes afférents à la gestion des ressources (matérielles et humaines) en vue d'accroître la productivité de l'entreprise »<sup>19</sup>.

19. Emploi-Québec (2003). *Une trousse à votre rescousse*, <[www.emploi-quebec-trousse.com](http://www.emploi-quebec-trousse.com)>.

### ***L'aménagement et la réduction du temps de travail***

Emploi-Québec intervient aussi dans la réorganisation du milieu du travail par l'intermédiaire de son programme d'aménagement et de réduction du temps de travail. Un tel programme est proposé comme une solution alternative à l'abolition massive de postes de travail ou, dans le cas de fusion des entreprises, comme le moyen d'absorber le choc de changements technologiques, de transformation du marché ou comme une réponse aux défis engendrés par le vieillissement des ressources humaines. Cette formule fondée sur la coopération entre employeurs et employés offre un large éventail de modalités, notamment la réduction de la semaine du travail ou des heures supplémentaires, le travail à temps partiel, le partage de postes, la retraite progressive, le congé sans solde, le congé sabbatique à traitement différé, les congés pour études ou les congés compensatoires. Les avantages associés à cette manière de réorganiser le milieu du travail apparaissent multiples, dans la mesure où ils consistent à garder des gens d'expérience même en période de ralentissement, à conserver ou à attirer du personnel intéressé à réduire son temps de travail, à préparer la relève, à prévenir l'épuisement professionnel et les accidents de travail et, enfin, à mieux gérer les ressources humaines.

### ***L'aide financière***

Emploi-Québec combine les conseils avec une aide financière prenant la forme de subventions salariales, de soutien aux projets créateurs d'emplois ou de stabilisation de l'emploi, ou encore de soutien pour l'embauche de personnes handicapées. Dans la majorité des cas, cette aide couvre également la moitié des honoraires professionnels, des frais de consultation, des frais de fonctionnement des comités mis sur pied et des salaires du personnel embauché. Par exemple, on s'engage à payer 50 % des honoraires et des frais de consultation d'un spécialiste en ressources humaines pour des interventions concernant la planification, l'évaluation des besoins en formation de la main-d'œuvre ou le recrutement, la réorganisation du milieu du travail, les modalités de prise de décision ainsi que la gestion des conflits. Le désir d'aider l'employeur à trouver les « ressources nécessaires » est également accompagné d'une offre de payer 50 % du salaire de la personne engagée pour une période de 12 mois.

Les mêmes responsabilités financières sont endossées pour les dépenses engagées lors de la mise en place d'un comité de concertation, avec une aide financière équivalant à 50 % des honoraires de la présidence et des spécialistes en ressources humaines et à 50 % des frais de fonctionnement du comité. Dans le cas de l'aménagement et de la réduction du temps de travail, la promesse de supporter les dépenses engagées (50 %) se double d'une mesure incitative pour chaque emploi maintenu ou créé ; le soutien

accordé peut aller jusqu'à 36 mois. Enfin, le même pourcentage de 50 % s'applique, jusqu'à concurrence de 100 000 \$, aux investissements dans la formation ou dans la réalisation d'un projet de formation, cela pour couvrir les coûts d'achat de formation, d'analyse des besoins de formation, d'élaboration d'outils d'évaluation de l'efficacité de la formation, les salaires de formateurs, les coûts reliés aux frais de séjour ou de déplacement et, à certaines conditions, pour les salaires du personnel en formation. Une aide financière et technique est également accordée dans les secteurs touchés par les fluctuations saisonnières en vue de prolonger les durées d'emploi. En accord avec la Commission des partenaires du marché du travail, Emploi-Québec soutient les secteurs de l'économie sociale et l'entrepreneuriat.

Emploi-Québec axe ses services aux employeurs sur le double objectif d'accroître les compétences de la main-d'œuvre et d'optimiser la gestion des ressources humaines. La préoccupation de prévenir les pénuries de main-d'œuvre qualifiée se trouve ainsi doublée de la détermination à renforcer la capacité d'adaptation des entreprises aux changements technologiques – ce qui permet en toute logique de soutenir la création d'emplois et de maintenir les postes existants. La croissance de la productivité, croit-on, passe par l'adoption de nouvelles technologies et par l'innovation. Être performant au cœur d'une nouvelle économie axée sur le savoir exige que les entreprises revoient en profondeur leurs pratiques de gestion des ressources humaines et matérielles, ainsi que leur organisation du travail. Il est important qu'elles souscrivent à une logique de formation continue qui renforce autant le niveau d'employabilité de la main-d'œuvre que sa capacité d'adaptation.

Tout comme dans le cas des individus, Emploi-Québec compte sur des mécanismes de dépistage précoce des entreprises en difficulté du ministère de l'Industrie et du Commerce et développe une approche de concertation à la lumière de laquelle les employeurs deviennent à la fois des « clients » et des « associés ». Toutefois, et comme il est indiqué dans la pochette qu'Emploi-Québec conçoit à l'intention des employeurs, si le spécialiste concerné aide ces derniers à envisager des façons de faire et de procéder différentes, à élaborer d'autres approches et à acquérir de nouvelles aptitudes en gestion, le chef d'entreprise reste le « seul maître à bord ».

### **Les mesures « bicéphales »**

Nous considérons comme « bicéphale » toute mesure qui s'adresse autant aux chercheurs d'emploi qu'aux employeurs. Il en est ainsi du Programme d'apprentissage en milieu du travail, qu'Emploi-Québec présente comme étant « à l'avant-garde de la compétence ». Le programme est caractérisé d'abord par des activités de formation structurées, élaborées à partir des normes professionnelles mises en place par les partenaires sectoriels. Il habilite le personnel d'expérience à transmettre aux travailleurs en situation

d'apprentissage le savoir-faire nécessaire à l'exercice d'un métier. Ce transfert de connaissances, qui s'effectue selon un plan individuel d'apprentissage et en vertu d'une entente tripartite entre l'apprenti, le compagnon et Emploi-Québec<sup>20</sup>, est sanctionné par la reconnaissance officielle des acquis de compétences et par la délivrance de certificats de qualification professionnelle par Emploi-Québec et la Commission des partenaires du marché du travail. Conçue dans le but de répondre aux exigences actuelles et futures des secteurs d'emploi, la stratégie de formation de la relève en milieu de travail permet autant « d'agir dans l'immédiat » que de « préparer les prochains coups ». Les dépenses engagées par l'entreprise pour la participation au Programme d'apprentissage en milieu de travail sont généralement admissibles à un crédit d'impôt.

Enfin, parce qu'elles sont conditionnelles au fait que l'entreprise embauche une personne qui lui est adressée par Emploi-Québec, les Subventions salariales peuvent être considérées d'une part comme une compensation versée à l'entreprise pour une éventuelle perte de productivité, d'autre part comme une manière de faciliter l'insertion durable en emploi de certaines catégories de personnes ayant de la difficulté à revenir sur le marché du travail. Tout comme l'apprentissage en milieu de travail, les subventions salariales tentent d'arrimer les besoins en main-d'œuvre de l'employeur et la nécessité de permettre à l'individu d'acquérir des expériences de travail qualifiantes et transférables tout en le rendant économiquement autonome. Pensées dans une double perspective de relance de l'emploi et de lutte contre le chômage, les subventions salariales consistent à accorder un appui financier pour embaucher des gens ayant des difficultés d'intégration au marché du travail. Elles sont accordées pour permettre d'accueillir et d'intégrer dans l'entreprise « des personnes qui sont animées d'un désir réel de retourner sur le marché du travail ».

Pour bénéficier des avantages de la mesure Subventions salariales, l'employeur doit être une entreprise privée, une coopérative, un organisme communautaire à but non lucratif, une municipalité ou un conseil de bande autochtone. Le poste doit être à temps plein (30 ou 40 heures par semaine) ; il doit s'agir d'un poste vacant ou nouvellement créé ou d'un travail saisonnier récurrent. La subvention, qui est octroyée pour 30 semaines et exceptionnellement pour une durée de 40 semaines, peut atteindre, dans le cas des entreprises de l'économie sociale, une durée de 52 semaines avec une possibilité de renouvellement selon un mode décroissant. Pour les jeunes de moins de 30 ans qui ont obtenu leur diplôme depuis au moins neuf mois et qui

---

20. En tant que personne devant transmettre le savoir-faire professionnel, le compagnon bénéficie d'une formation en « compagnonnage » et en *coaching*, tandis que le personnel d'Emploi-Québec assure le suivi des apprentissages.

n'ont pas trouvé d'emploi dans leur domaine, la subvention couvre 50 % du salaire versé pendant la durée du contrat, jusqu'à concurrence de 9 500 \$. Dans le cas d'embauche de personnes handicapées, le soutien salarial sert à couvrir autant la perte de productivité que les dépenses engagées pour rendre accessible le lieu de travail et adapter le poste aux besoins particuliers de la personne embauchée. Selon Emploi-Québec, cet appui financier servant à embaucher des gens ayant des difficultés d'intégration au marché du travail ne contribue pas seulement à « faire échec au chômage » : il permet que « tout le monde y gagne ».

### **La Mesure de formation de la main-d'œuvre**

La configuration des services et des modalités d'intervention d'Emploi-Québec fait de la formation le principal moyen d'action. Emploi-Québec lui consacre en moyenne 52 % de son budget annuel, soit 413 millions sur 800 millions de dollars<sup>21</sup>.

Emploi-Québec adopte la définition large de la formation de la main-d'œuvre inscrite au cœur de la Déclaration de Hambourg sur l'éducation des adultes<sup>22</sup>. Les modules intègrent la formation générale, professionnelle et technique, la formation de base en langue seconde et en « francisation », la formation universitaire, la formation de formateurs, la formation structurée en entraînement à la tâche, ainsi que la formation en gestion. La satisfaction de tous ces besoins de formation donne lieu à un volume élevé d'interventions, d'organisation de services, de mesures et de modalités d'organisation. Alors que les lieux reconnus d'acquisition de savoirs valides et de compétences qualifiantes et transférables deviennent pluriels et multiples (réseaux d'éducation publics et privés, entreprises, organismes locaux, régionaux et sectoriels, milieux du travail, ressources externes d'emploi et de main-d'œuvre, etc.), les établissements d'enseignement subventionnés sont considérés comme partenaires actifs disposant d'une expertise plutôt que comme de simples fournisseurs de services. Trois grands types de clientèle sont particulièrement visés par les mesures intégrées de formation et de réinsertion en emploi : les prestataires de l'assistance-emploi, les prestataires de l'assurance-emploi et les personnes sans soutien public de revenu ou « sans-chèque ». Est également admissible toute personne connaissant une précarité d'emploi

---

21. Ce montant inclut les frais supplémentaires occasionnés par la formation, les achats des cours dans les établissements publics et privés subventionnés, ainsi que les subventions au soutien du revenu.

22. Cette définition englobe l'ensemble des processus d'apprentissage à la lumière desquels les adultes d'une société parviennent à enrichir leurs connaissances et à améliorer leurs compétences professionnelles ou techniques ou à les orienter en fonction de leurs besoins et des besoins de la société à laquelle ils appartiennent.

ou éprouvant des difficultés de mobilité professionnelle. L'intention première est de toucher les diverses catégories d'individus susceptibles d'avoir des difficultés à s'intégrer ou à se maintenir en emploi, liées à leurs faibles compétences et à leur manque de formation. Il s'agit de permettre à tous d'acquérir les compétences dont ils ont besoin pour bien s'intégrer au marché de l'emploi.

La Mesure de formation de la main-d'œuvre tend à aider les individus à acquérir les compétences nécessaires à leur intégration en emploi, et donc à faciliter leur sortie de la pauvreté, du chômage et de l'exclusion. Elle est, en plus des catégories mentionnées ci-dessus, destinée à toute personne vivant une précarité d'emploi – y compris les travailleurs autonomes, les personnes en situation de sous-emploi ou inscrites à des formations à temps partiel, les personnes engagées dans un régime d'apprentissage ou de qualification. Les activités « qualifiantes et transférables » incluent l'alphabétisation, la francisation, la formation en langue seconde, les préalables à la formation professionnelle, la formation professionnelle, technique ou universitaire menant au marché du travail. Les activités préparatoires et essentielles à la démarche de formation englobent le bilan des compétences et l'aide à la recherche d'emploi à la fin de la formation. Alors que les allocations de formation couvrent la scolarité, l'inscription, les fournitures scolaires et l'équipement individuel obligatoire, d'autres montants sont octroyés pour la garde des enfants, le transport, le séjour à l'extérieur du foyer et le déménagement pour participer à une mesure.

Si les programmes de formation de courte durée sont conçus en fonction de la réinsertion rapide en emploi, d'autres donnent lieu à des plans d'intervention à long terme au sein desquels s'articulent et se renforcent plusieurs activités. À titre d'illustration, l'alphabétisation ou l'appropriation des acquis de lecture, d'écriture et de calcul sont souvent suivies d'une formation professionnelle qui rend l'individu apte à répondre aux exigences du marché du travail. Les compétences ainsi acquises ne servent pas seulement à améliorer le niveau d'employabilité ; elles peuvent faire la différence entre participer ou ne pas participer au marché du travail, entre un emploi précaire et un emploi stable. En d'autres mots, elles facilitent l'accès au travail autant qu'elles établissent les conditions essentielles à une bonne insertion socioprofessionnelle. Aussi apparaît-il impératif de déterminer quel type et quel mode de formation sont les plus appropriés dans une situation donnée. C'est d'ailleurs à la lumière de cette même perspective de résolution des problèmes de chômage et de lutte contre la pauvreté par la réinsertion que peuvent être interprétées les interventions sectorielles au bénéfice des jeunes (16-30 ans), des travailleurs âgés (45 ans et plus), des personnes ex-judicialisées et des femmes, l'attention particulière accordée aux immigrants récents, aux minorités visibles et aux personnes handicapées

considérées comme autant de catégories confrontées à des problèmes spécifiques d'accès au marché de l'emploi, aussi bien que la constitution à cet effet de comités consultatifs ayant pour objectif non seulement de trouver des stratégies adéquates, mais aussi de critiquer les programmes et mesures mis en place.

Dans le cas des employeurs, la Mesure de formation de la main-d'œuvre se développe dans un contexte de maintien, de stabilisation ou de création de l'emploi<sup>23</sup>. La promotion d'une « formation qualifiante et transférable » et une meilleure gestion des ressources humaines apparaissent comme le moyen, d'une part, de renforcer la capacité des entreprises à faire face aux changements démographiques et technologiques et à satisfaire aux exigences du marché, et, d'autre part, de prévenir la pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans les secteurs stratégiques d'occupation, susceptibles de compromettre la croissance de l'économie et de l'emploi. On propose non seulement de revoir les pratiques dans le domaine de la formation de la main-d'œuvre, mais aussi d'ajuster le contenu de cette formation en fonction des réalités d'aujourd'hui et des besoins actuels du marché du travail. Dans le cas des entreprises, Emploi-Québec attribue à la formation la valeur stratégique de « bâtir un bon plan de match », puisque pouvoir compter sur une main-d'œuvre qualifiée et compétente est retenu comme la clé pour « devancer la concurrence ».

Considérée dans son double volet individus et employeurs, la Mesure de formation de la main-d'œuvre apparaît comme la meilleure façon d'assurer l'adéquation de l'offre et de la demande sur le marché de l'emploi. Elle est conçue de manière à « permettre à des clientèles ciblées d'acquérir des compétences générales ou spécialisées liées à l'emploi par une aide aux individus et aux employeurs visant une formation adaptée afin de contribuer à l'insertion au marché du travail et au maintien en emploi ». Elle est, selon Emploi-Québec, une « nécessité incontournable », le principal moyen d'accroître l'accès et la participation à l'emploi et d'assurer le maintien et le développement des compétences des individus.

## **UN PARTENARIAT TRÈS ÉTENDU**

Les interventions d'Emploi-Québec se font dans une perspective d'action concertée et dans un esprit de partenariat en vue du développement de la main-d'œuvre et de l'accroissement de l'emploi. Parmi les multiples partenaires

---

23. Comme il a été indiqué dans la section précédente, les employeurs peuvent être des entreprises privées, des regroupements d'entreprises privées, des associations d'employés, des corporations municipales, des collectivités et conseils de bande autochtones, des organismes à but non lucratif, des coopératives et des travailleurs autonomes.

figurent les employeurs, les entreprises, les associations des salariés, les syndicats, les organismes *ad hoc* du milieu du travail, les organismes de terrain œuvrant dans le domaine de l'employabilité, les organismes de développement économique, ainsi que les organismes à but non lucratif. Les actions sont menées en collaboration avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, le ministère de l'Éducation, le ministère des Régions, les réseaux d'enseignement publics et privés subventionnés, les commissions scolaires, etc. Il semble toutefois que le ministère de l'Éducation reste de loin le partenaire le plus important. Après avoir émis en 1998 un avis invitant les établissements publics à participer à la formation de la main-d'œuvre<sup>24</sup>, deux ministères ont signé en 1999 une entente « portant sur le financement des services éducatifs requis par la clientèle d'Emploi-Québec et sur les modalités de collaborations afférentes<sup>25</sup> ». Cette logique de coopération et de réciprocité s'est encore une fois renforcée avec l'adoption de la Politique de la formation continue le 2 mai 2002.

En effet, parce qu'il est vaste et complexe, le domaine d'intervention d'Emploi-Québec exige l'implication d'une multitude d'intervenants engagés dans le développement de l'emploi et la réduction du chômage ou concourant à la réalisation d'activités de formation comme moyen de résoudre le problème du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion. Ces intervenants agissent soit comme des partenaires, des fournisseurs de services, des agents de changement, des acheteurs de services ; souvent, ils remplissent plusieurs de ces rôles selon les circonstances, les enjeux et les contextes d'intervention. Cette multiplicité de champs de compétences et d'expertises rend de plus en plus crucial le besoin de cohérence, et cela, au nom même de l'objectif de garantir l'équilibre entre l'offre et la demande sur le marché de l'emploi. Emploi-Québec répond à de tels défis en privilégiant, au niveau sociétal, l'émergence d'une vision axée sur la coopération, la mobilisation et la concertation. Elle opère le choix stratégique de stimuler l'offre et la demande en misant sur la construction des rapports fonctionnels fondés

---

24. Conseil supérieur de l'éducation (1998). *La formation continue de la main-d'œuvre. Un défi pour le réseau public d'éducation*, Gouvernement du Québec.

25. *Entente entre le ministre d'État à l'Éducation et à la Jeunesse et la ministre d'État au Travail et à l'Emploi portant sur le financement des services éducatifs requis par la clientèle d'Emploi-Québec et sur les modalités de collaborations afférentes*. Le MEQ accepte, dans le cadre de cette entente, de financer les activités destinées à des individus – et non à des groupes – dans les domaines de l'alphabétisation et de la francisation, de la formation générale présecondaire et secondaire, des préalables à la formation professionnelle ou collégiale, des services d'intégration sociale et socioprofessionnelle, de même que dans le domaine de la formation professionnelle au secondaire ou de la formation postsecondaire. De son côté, Emploi-Québec finance les activités généralement destinées aux groupes de prestataires, ainsi que les activités entreprises dans le cadre de la formation générale de base, de la formation professionnelle et de la formation postsecondaire.

sur la nécessité d'apporter des réponses adéquates aux besoins engendrés par la réalité d'un marché du travail en pleine mutation, en ce qui concerne le développement de la main-d'œuvre ainsi que la lutte contre le chômage, la pauvreté et l'exclusion<sup>26</sup>. Les interventions se situent dans une dynamique non seulement de client/fournisseur, mais aussi de partenariat.

## EN RÉSUMÉ

En résumé, disons que la réorganisation des services publics d'emploi traduit l'idée qu'une intégration sur le marché du travail n'est possible que si, et seulement si, des conditions favorables à la création et à la stabilisation de l'emploi existent. En ce sens, on adopte une politique intégrée de soutien au revenu. On dessine une gamme de services d'aide à l'emploi comprenant, entre autres, l'accompagnement, la « référence », la formation, les clubs de recherche d'emploi, le placement, les subventions salariales ainsi que le soutien au travail autonome. Ces programmes, mesures et services d'emploi ont notamment pour visée d'aider les demandeurs à trouver un emploi et les employeurs à trouver des employés répondant à leurs besoins. Ils s'adressent à la fois aux prestataires de l'aide sociale, aux prestataires de l'assurance-emploi, aux personnes sans soutien public du revenu, aux sans-chèque, aux personnes en emploi, aux étudiants et aux jeunes en quête d'emploi.

L'hétérogénéité même de cette clientèle commande que soit proposée une pluralité de modes d'intervention tels ceux dont nous en avons fait état précédemment (formation en entreprise, milieu du travail, compagnonnage, milieu formel, informel). Elle oblige à inventer des méthodes novatrices qui non seulement rendent accessibles des modalités de formation et de transfert de compétences adaptées aux besoins de la clientèle, mais contribuent aussi à maximiser les chances de réussite. Il importe de considérer l'ensemble de ces individus en fonction de leurs besoins plutôt que de se concentrer sur leur statut, puisque tous partagent la situation commune d'adultes sans emploi (problèmes financiers, statut social incertain, manque de valorisation personnelle et d'épanouissement professionnel) ayant des besoins spécifiques liés à la formation, à l'acquisition de compétences et à l'adaptation aux changements technologiques. L'important est d'amener ces personnes à acquérir les compétences qui leur font défaut.

Emploi-Québec offre également aux entreprises une aide à la fois technique et financière qui englobe les modalités d'embauche et de recrutement, la formation de la main-d'œuvre, la gestion des ressources humaines,

---

26. Certaines mesures s'adressent aux sans-emploi, mais d'autres visent les personnes qui sont déjà en emploi et qui ont besoin de se recycler et de se requalifier.

ainsi que la réorganisation du milieu du travail. La justification de cette aide à l'insertion sociale et économique des personnes au chômage passe par le renforcement de la capacité des entreprises à maintenir et à créer des emplois. Cette double préoccupation conduit à des actions concertées pour la création d'emplois et le développement de la main-d'œuvre. Elle ancre la définition des orientations et des priorités qu'Emploi-Québec se donne, en matière de développement de la main-d'œuvre et de l'emploi, dans la culture de concertation et de partenariat. La concertation, indique-t-on, crée un « effet de levier » au renforcement mutuel des interventions et des initiatives ; elle « contribue à mobiliser les individus et les milieux de travail en vue de résoudre les problèmes et de trouver des solutions originales aux défis du marché du travail<sup>27</sup> ». C'est de l'arrimage des actions gouvernementales et de la mobilisation des partenaires du marché du travail que dépendent l'efficacité des interventions ainsi que la réalisation des divers objectifs.

En d'autres mots, cet ensemble de mesures, de programmes et d'interventions qui apparaît à première vue fragmenté et éclaté répond à un souci de cohérence et de rationalité fondé sur l'idée que « le travail est le premier moyen pour accéder à l'autonomie financière et à l'insertion sociale des individus et que la croissance économique constitue le principal moteur du développement de l'emploi<sup>28</sup> ». Il n'est plus suffisant d'instaurer des programmes, des mesures et des services d'emploi. Il faut aussi faciliter la création et le maintien de l'emploi, ainsi que l'essor d'une « formation continue de la main-d'œuvre, qualifiante et transférable ». Cependant, sur le plan de la justification des mesures, on peut se demander si la forte insistance mise sur le manque de compétences individuelles ne l'est pas au détriment d'une analyse portant sur les facteurs structurels, organisationnels ou environnementaux à l'origine du déficit de formation.

---

27. Gouvernement du Québec (2001). *Convention de performance et d'imputabilité*, op. cit., p. 7.

28. *Ibid.*, p. 9.



## 4

**L'INSERTION PAR LE LOGEMENT**

Aux yeux du gouvernement du Québec, l'accès au logement est « un point d'ancrage pour rejoindre les personnes démunies et les soutenir dans leur démarche d'insertion sociale et professionnelle<sup>1</sup> ». Aussi peut-on lire dans *La volonté d'agir, la force de réussir*: « L'aide aux logements constitue certainement l'un des moyens les plus importants pour assurer la sécurité sociale et économique des Québécoises et Québécois et leur garantir un niveau de vie décent<sup>2</sup>. » Il s'avère d'autant plus important de favoriser « l'accès à un logement décent à prix raisonnable » que le logement consomme une forte portion du revenu des personnes défavorisées, plus de la moitié dans certains cas.

Ce type de raisonnement a semblé, tout au long de la deuxième moitié des années 1990, constituer le cœur de la politique publique québécoise en matière d'accès au logement. Déjà dans *L'action gouvernementale en habitation* (1995), on affirme avec force que « les bonnes conditions de logement sont à la base de tout effort visant à améliorer le mieux-être de la population. Ce défi de société doit être envisagé avec le contexte sociodémographique, avec les changements structurels de l'économie et avec les contraintes budgétaires du gouvernement [...] L'habitation est un secteur important pour toute société en raison de son importance sociale et économique. Non seulement le logement constitue-t-il un besoin essentiel et un élément déterminant de la qualité de vie des citoyens, mais les investissements qu'il commande et le nombre d'emplois qu'il génère sont autant d'indicateurs de son caractère

- 
1. Gouvernement du Québec (2002). *Sommaire. Énoncé politique: La volonté d'agir, la force de réussir*, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, p. 2.
  2. Gouvernement du Québec, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (2002). *La volonté d'agir, la force de réussir*, p. 38.

stratégique<sup>3</sup>. » Par sa double portée sociale et économique, la question du logement intègre « la stratégie globale d'assurer le mieux-être de tous les citoyens et de tous les milieux ». Cette stratégie est conçue « dans un souci d'équité et d'équilibre quant à la répartition des ressources ». Les objectifs consistent surtout à « encourager le maintien ou le retour à une situation d'autonomie en habitation », ainsi qu'à favoriser une prise en charge du milieu de vie par les citoyens.

## **UNE DIVERSITÉ DE PROGRAMMES D'AIDE AU LOGEMENT SOCIAL ET COMMUNAUTAIRE**

Parce que le logement a toujours constitué un axe important de la politique publique québécoise, une diversité de programmes d'aide au logement en faveur des ménages à faible revenu ont été mis en œuvre au fil des ans. Les groupes cibles restent les familles, les personnes âgées, les personnes souffrant de handicaps physique et mental, les itinérants, les femmes et les enfants victimes de violence. Nous présentons ici les programmes les plus importants d'accessibilité au logement.

### **LE PROGRAMME HABITATIONS À LOYER MODIQUE (HLM)**

Les HLM sont destinés à des ménages à faible revenu (personnes âgées, famille, personne seule, couple seul, couple avec enfants) vivant dans de mauvaises conditions de logement<sup>4</sup>. Selon le Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique, le loyer de base se situe à 25 % du revenu du ménage, avec la possibilité que soient ajoutés des frais supplémentaires pour l'électricité, pour le stationnement et, le cas échéant, pour des services spéciaux comme les soins infirmiers ou une cafétéria. Les HLM comportent, jusqu'au 31 décembre 2001, quatre volets qui se différencient tant par la clientèle que par les modalités de gestion :

- les logements sociaux majoritairement gérés par les offices municipaux d'habitation (OMH), qui comptent 62 884 logements à prix modique ;
- les unités de logements sociaux gérées par les coopératives d'habitation et les organismes à but non lucratif (volet COOP-OBNL), au nombre de 6 249, dont une bonne partie se trouve adaptée aux besoins de personnes ayant des déficiences physiques, intellectuelles et psychiques ;

3. Gouvernement du Québec, Société d'habitation du Québec (1997). *L'action gouvernementale en habitation. Orientations et plan d'action*, p. 2.

4. On trouve notamment parmi les locataires des personnes handicapées et des personnes âgées en perte légère d'autonomie.

- les logements sociaux pour autochtones hors réserve, qui comportent 1 927 unités destinées à des autochtones à faible revenu vivant en milieu urbain (LUA) ou rural (LRA) et qui relèvent de la corporation Habitat Métis du Nord ;
- les logements sociaux dont la gestion est confiée à l'Office d'habitation Kativik (volet Inuits), qui comptent 43 unités destinées aux besoins des ménages inuits.

Tableau 1

**Aide au logement social et communautaire**  
**Programme d'Habitation à loyer modique (HLM)**  
 Dépenses, revenus et subventions mensuels moyens,  
 par logement en 2001 et 2000

Volets	2001			2000		
	Dépenses	Revenus	Subvention au déficit d'exploitation <sup>1</sup>	Dépenses	Revenus	Subvention au déficit d'exploitation <sup>1</sup>
OMH	\$ 600	271	329	598	268	330
	% 100	45	55	100	45	55
Inuits	\$ 2 675	283	2 392	2 593	276	2 317
	% 100	11	89	100	11	89
COOP-OBNL	\$ 707	254	453	716 <sup>2</sup>	253 <sup>2</sup>	463
	% 100	36	64	100	28	72
Autochtones hors réserve	\$ 824	252	572	914	243	671
	% 100	311	69	100	27	73

1. Subvention totale incluant la part fédérale et la part municipale, le cas échéant.
2. Le rapport annuel 2000 tenait compte des revenus et des dépenses des organismes subventionnés au rabattement d'intérêt. Une modification a été apportée pour uniformiser les données et ne considérer que les organismes subventionnés au déficit d'exploitation.

Selon l'entente-cadre Canada-Québec de 1986 sur le logement social, les déficits d'exploitation (c'est-à-dire la différence entre les frais d'exploitation et les revenus générés) sont, dans le premier cas, financés conjointement par le gouvernement fédéral (54 %), le gouvernement du Québec (36 %) et les municipalités (10 %). Ils sont, dans le deuxième et le troisième cas, couverts à 75 % par le fédéral (SCHL) et à 25 % par le gouvernement du Québec (SHQ).

## LE PROGRAMME DE SUPPLÉMENT AU LOYER

Tout comme les personnes vivant en HLM, les bénéficiaires du Programme de supplément au loyer sont des personnes à faible revenu et soumises aux mêmes critères de sélection et règles d'attribution<sup>5</sup>. Le montant de leur loyer est également fixé selon le Règlement sur les conditions de location des logements à loyer modique, c'est-à-dire à 25 % du revenu total de l'année précédente. Ce programme qui s'applique par l'intermédiaire de conventions signées avec des propriétaires privés (volet locatif privé), des coopératives d'habitation et des organismes à but non lucratif (volet COOP-ONBL) permet de subventionner un total de 11 781 logements. Le déficit d'exploitation, c'est-à-dire la part restante entre le montant payable par le locataire et celui fixé par le bail, est encore conjointement supporté par le gouvernement fédéral (SCHL), le gouvernement du Québec (SHQ) et les municipalités dans des proportions variables.

## LE PROGRAMME ALLOCATION-LOGEMENT

L'Allocation-logement consiste en une aide financière directe que le gouvernement du Québec accorde mensuellement aux ménages à faible revenu qui dépensent plus de 30 % de leur revenu pour se loger. Il s'agit, entre autres, de personnes seules âgées de 55 ans et plus, de couples dont l'un des membres est âgé de 55 ans et plus, de familles (travailleurs, étudiants, prestataires de la sécurité du revenu ou autres familles à faible revenu) ayant au moins un enfant à charge. On peut tout aussi bien être un propriétaire, un locataire, un « chambreur » ou une personne partageant un domicile avec d'autres<sup>6</sup>. Un total de 155 721 ménages bénéficiaient de cette aide au 31 décembre 2001. L'aide financière, qui est calculée selon le niveau de revenu, la taille, le type du ménage et le loyer mensuel, s'élève à 53 \$ en moyenne par mois et peut atteindre jusqu'à 80 \$ (voir le tableau 2).

La structure d'administration et de gestion de ces logements présente l'inconvénient d'être complexe parce qu'elle relève de quatre ministères et organismes : la Société d'habitation du Québec (SHQ), le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), le ministère du Revenu (MRQ) et la Société

---

5. Les personnes doivent d'abord soumettre une demande. On trouve surtout ces bénéficiaires dans la liste des ménages inscrits auprès d'un office municipal. Elles doivent n'avoir qu'un faible revenu et sont sélectionnées en fonction de leurs revenus et de l'état de la maison qu'elles occupent.

6. Ne sont pas admissibles les personnes habitant un HLM, un centre hospitalier ou un centre d'accueil, les bénéficiaires du supplément au loyer ou d'autres subventions gouvernementales pour le loyer, ainsi que les ménages dont l'un des membres dispose de biens ou de liquidités qui dépassent la valeur de 50 000 \$.

**Tableau 2**  
**Niveaux de revenus et aide financière donnée par Allocation-logement**

<b>Nombre de personnes dans votre ménage</b>	<b>Votre type de ménage</b>	<b>Votre loyer<sup>1</sup> est supérieur à :</b>	<b>Le revenu annuel<sup>2</sup> de votre ménage est inférieur à :</b>
1 ou 2 adultes <sup>3</sup>	Chambreur âgé de 55 ans ou plus habitant une maison de chambres.	198 \$	16 480 \$
1 adulte et 1 enfant	Chambreur avec un enfant à charge habitant une maison de chambres.		
1 adulte	Personne seule âgée de 55 ans ou plus.	308 \$	16 480 \$
2 adultes	Couple sans enfants dont au moins une des personnes est âgée de 55 ans ou plus.	398 \$	19 320 \$
1 adulte et 1 enfant	Famille monoparentale avec un enfant.		
2 adultes et 1 enfant	Couple avec un enfant.	434 \$	20 360 \$
1 adulte et 2 enfants	Famille monoparentale avec deux enfants.		
2 adultes et 2 enfants	Couple avec deux enfants.	460 \$	21 160 \$
1 adulte et 3 enfants	Famille monoparentale avec trois enfants.		
2 adultes et 3 enfants ou plus	Couple avec trois enfants ou plus.	486 \$	22 000 \$
1 adulte et 4 enfants ou plus	Famille monoparentale avec quatre enfants ou plus.		

1. Si vous payez vous-même l'électricité ou le chauffage, vous pouvez être admissible à l'Allocation-logement même si votre loyer est inférieur aux montants indiqués.

2. Selon la déclaration de revenus (Québec) produite par le demandeur et son conjoint, s'il y a lieu.

3. Dans le cas d'un couple, au moins une personne doit avoir 55 ans ou plus.

Source : Société d'habitation du Québec, <[www.shq.gouv.qc.ca./fr/pg/lis/pgaloh00.html](http://www.shq.gouv.qc.ca/fr/pg/lis/pgaloh00.html)>.

canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL). Comme les paramètres et les définitions utilisés sont largement différents d'une institution à l'autre, les niveaux d'aide demeurent aussi variables. Pour le gouvernement du Québec, ce manque d'harmonisation des politiques se traduit par des coûts d'exploitation beaucoup plus élevés.

Tableau 3

**Aide au logement social et communautaire**  
**Supplément au loyer et Allocation-logement**  
 Subventions mensuelles moyennes par ménage en 2001 et 2000

Programmes	2001 \$	2000 \$
Supplément au loyer – Volet COOP-OBNL	200 <sup>1</sup>	202
Supplément au loyer – Volet du marché locatif privé	267 <sup>1</sup>	273
Supplément au loyer – Achat-rénovation	194 <sup>2</sup>	184
Supplément au loyer – AccèsLogis	227 <sup>3</sup>	183
Allocation-logement <sup>4</sup>	53 <sup>1</sup>	56

1. La diminution de la subvention, en 2001, s'explique généralement par une augmentation des revenus des ménages.
2. L'augmentation s'explique par une révision à la hausse du loyer des projets en exploitation récente.
3. L'augmentation s'explique par la mise en exploitation de projets plus onéreux.
4. Au 30 septembre de chacune des années.

### Allocation-logement

Nombre de bénéficiaires et allocation moyenne selon le type de clientèle au 30 septembre 2001

Clientèle	Nombre de bénéficiaires	Allocation annuelle \$	Allocation mensuelle \$	Allocation totale M\$
Personnes âgées	84 494	694,19	57,85	62,13
Familles	66 227	552,06	46,00	36,56
Total	155 721	633,74	52,81	98,69

Source : Société d'habitation du Québec, *Rapport annuel 2001*, p. 17.

## LE NOUVEAU PLAN D'INVESTISSEMENTS PUBLICS

Après les périodes économiques difficiles du début des années 1990, le gouvernement du Québec a décidé de procéder à de nouveaux investissements publics dans le but de contrer la crise du logement qui affecte les grands centres urbains et touche durement les ménages à faible revenu. Le Plan d'accélération des investissements publics en habitation présenté dans le budget 2001-2002 engage des dépenses de 486 millions de dollars, consacrées à la construction, à la rénovation, à la transformation ou à l'adaptation de près de 40 200 logements repartis selon quatre grandes mesures :

1. le programme reconduit et bonifié d'AccèsLogis Québec ;
2. le nouveau programme de Logement abordable du Québec ;
3. le programme étendu de Rénovation Québec ;
4. le programme reconduit RénoVillage.

En d'autres mots, on projette la construction en cinq ans de 13 000 nouveaux logements locatifs à prix abordable dans le cadre des programmes AccèsLogis (6 500 logements en cinq ans) et Logement abordable du Québec (6 500 logements au cours des deux prochaines années), ainsi que la restauration, la rénovation et la transformation de 27 000 autres dans le cadre de Rénovation Québec (21 200 logements) et RénoVillage (6 000 logements). Les retombées de la mise en place de ce vaste chantier sont estimées à 20 700 emplois directs ou indirects<sup>7</sup>. Les deux premiers programmes ont pour spécificité de favoriser le regroupement des ressources publiques, communautaires et privées en vue de réaliser des projets d'habitation au bénéfice des ménages à revenu faible ou modeste, ainsi que de tenter de répondre aux besoins spéciaux d'autres catégories (personnes âgées en perte légère d'autonomie, handicapés physiques ou mentaux, personnes toxicomanes, itinérantes, femmes ou enfants victimes de violence, etc.).

## ACCÈSLOGIS QUÉBEC

Créé en 1997, reconduit dans le cadre du plan d'investissements publics en matière de logement, AccèsLogis s'adresse aux coopératives et aux organismes à but non lucratif ayant comme principal objectif de réaliser des projets d'habitation sociale et communautaire à destination des ménages à revenu faible ou à des populations ayant des besoins particuliers en matière d'accès au logement. Il « favorise le regroupement des ressources publiques, communautaires et privées afin de réaliser des logements communautaires et sociaux » avec une contribution financière du milieu de 5 % à 22 % pour les coûts de réalisation. Cette contribution peut provenir d'une municipalité, d'un organisme de charité, d'une entreprise privée, d'une collecte de fonds, ou prendre la forme d'un crédit de taxe, d'un don de terrain, d'un prêt sans intérêt, d'une corvée ou de services professionnels gracieusement offerts<sup>8</sup>.

Le programme comporte trois volets principaux (voir tableau 4). Le premier est destiné aux familles, aux personnes seules et aux personnes âgées autonomes. Le deuxième vise la réalisation de projets au profit de

---

7. Gouvernement du Québec, Société d'habitation du Québec (2001). *Rapport annuel 2001*, p. 7.

8. Depuis novembre 1999, la participation du milieu peut se situer à un niveau de seulement 5 % des coûts de réalisation, surtout quand la viabilité financière du projet est démontrée.

Tableau 4  
Principales modalités selon le type de projet

Types de projet	Subvention Pourcentage des coûts admissibles de réalisation	Contribution minimale du milieu Pourcentage des coûts admissibles de réalisation	Supplément au loyer <sup>1</sup> Pourcentage des ménages locataires du projet
<b>Volet 1</b> – 850 logements/an Logement permanent pour des ménages à revenu faible ou modeste : <ul style="list-style-type: none"> <li>• familles</li> <li>• personnes seules</li> <li>• personnes âgées autonomes</li> <li>• personnes handicapées autonomes</li> </ul>	50 %	5 % à 15 %	20 % au minimum et 50 % au maximum
<b>Volet 2</b> – 360 logements/an Logement permanent avec services <sup>2</sup> pour personnes âgées en légère perte d'autonomie	50 %	15 %	Comme Volet 1, ci-dessus
<b>Volet 3</b> – 90 logements/an Logement avec services <sup>2</sup> pour des personnes ayant des besoins particuliers de logement <sup>3</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>• logement <i>permanent</i> ou de <i>transition</i></li> <li>• hébergement <i>d'urgence</i> (chambre)</li> <li>• logement temporaire, destiné à des femmes ou à des jeunes victimes de violence familiale<sup>4</sup></li> </ul>	50 %  66 % 100 %	15 %  15 % 0 %	20 % au minimum et jusqu'à 100 % Non admissible Non admissible
Total : 1 300 logements par an			

1. Le Supplément au loyer consiste en une aide financière destinée aux ménages économiquement faibles qui, sans cette aide supplémentaire, devraient consacrer plus de 25 % de leur revenu au loyer ; il est assumé à 90 % par la SHQ et à 10 % par la municipalité.

2. L'organisme responsable du projet doit définir la nature et le financement des services à offrir (p. ex. : repas, maintien à domicile, entretien ménager, etc.), en association avec des organismes locaux œuvrant auprès de ces personnes.

3. Ce type de logement s'adresse aux personnes effectuant une démarche de réintégration sociale et d'autonomie en logement. Il peut s'agir aussi de projets du type refuge pour sans-abri, toxicomanes et autres personnes en difficulté.

4. Ce type de projets, qui consiste en une amélioration des maisons d'hébergement, est financé conjointement à 75 % par la Société canadienne d'hypothèques et de logement et à 25 % par la Société d'habitation du Québec.

Source : Société d'habitation du Québec, <[www.shq.gouv.qc.ca/fr/pg/lsp/sgaloh00.html](http://www.shq.gouv.qc.ca/fr/pg/lsp/sgaloh00.html)>.

personnes âgées en perte légère d'autonomie, tandis que le troisième volet s'adresse exclusivement à des personnes éprouvant des besoins spéciaux de logements temporaires ou permanents. Ici aussi, les personnes peuvent, dans une proportion variant de 20 % à 100 % et en fonction de leur revenu, accéder aux avantages (bénéfices) du Supplément au loyer qui leur permettent de payer un montant de base équivalant à 25 % de leur revenu annuel total.

Un montant de 50 millions de dollars par année pour une période de cinq ans a été octroyé à AccèsLogis, dans le cadre du dernier budget, en vue de réaliser 6500 nouvelles unités de logements sociaux et communautaires. L'aide financière que la SHQ accepte d'accorder à un organisme promoteur prend au départ d'abord la forme d'un prêt; elle devient une subvention variant entre 45 % et 66 % des coûts admissibles quand le projet est pleinement réalisé et que sont respectés les engagements relatifs aux conditions d'exploitation. La SHQ garantit également les prêts hypothécaires pour une période maximale de 25 ans, tout en encourageant les municipalités à appuyer les promoteurs de projets et à signer avec elle des ententes leur déléguant la gestion du programme. Un projet peut porter sur la construction de logements neufs, sur la rénovation ou sur la transformation de bâtiments non résidentiels en résidentiels – mais aucun ne peut être admissible sans l'acquisition d'un terrain ou d'un immeuble.

## **LOGEMENT ABORDABLE DU QUÉBEC (LAQ)**

L'entente conclue en 2001 entre la SCHL et la SHQ a débouché sur le lancement, le 5 mars 2002, du programme Logement abordable du Québec (LAQ), qui vise à remédier à la crise du logement affectant plusieurs grandes villes<sup>9</sup>. Ce programme comporte deux grands volets :

- a) Le volet social et communautaire du LAQ s'adresse aux organismes du milieu (municipalités, coopératives d'habitation, organismes communautaires ou à but non lucratif, offices municipaux d'habitation) intéressés à mettre en chantier des projets d'habitation au profit des ménages à revenu faible ou modeste. Il vise la construction de logements neufs, la transformation ou le recyclage d'immeubles n'ayant pas encore une vocation résidentielle, ainsi que la rénovation de logements détériorés – pour un total de 5 000 logements destinés à des familles à faible revenu, à des personnes en perte légère d'autonomie et aux diverses catégories de personnes ayant des besoins particuliers sur

---

9. L'investissement pour le LAQ totalisera 485 millions de dollars sur deux ans (2002-2004), selon le mode de financement tripartite. Le gouvernement fédéral y affectera une somme de 161,7 millions de dollars. La quote-part du Québec se chiffre à 105 millions, alors qu'on attend une contribution de 57 millions de la part des municipalités concernées.

Tableau 5

**LAQ: coût maximal de réalisation admissible pour fins de subvention**

Volet I: 50 % du coût maximal de réalisation admissible pour fins de subvention

Nature du projet	Tout territoire		Montréal/Québec/Gatineau	
	Achat-rénovation	Construction neuve et transformation-recyclage	Achat-rénovation	Construction neuve et transformation-recyclage
Chambre	39 000 \$	41 000 \$	40 000 \$	43 000 \$
Studio	48 000 \$	49 300 \$	49 400 \$	52 800 \$
1 c.c.	60 000 \$	62 000 \$	62 700 \$	67 800 \$
2 c.c.	70 000 \$	76 000 \$	73 200 \$	84 000 \$
3 c.c.	79 500 \$	91 500 \$	97 400 \$	100 700 \$
4 c.c.	92 000 \$	105 800 \$	101 800 \$	116 400 \$

Volet II: 50 % du coût maximal de réalisation admissible pour fins de subvention

Volet III: 50 % du coût maximal de réalisation admissible pour fins de subvention

Volet III: 66 % du coût maximal admissible pour les chambres servant de logement d'urgence

Volet III PAHM: 100 % du coût maximal de réalisation admissible pour fins de subvention

Nature du projet	Tout territoire		Montréal/Québec/Gatineau	
	Achat-rénovation	Construction neuve et transformation-recyclage	Achat-rénovation	Construction neuve et transformation-recyclage
Chambre	56 000 \$	61 200 \$	61 600 \$	67 300 \$
Studio	62 000 \$	64 000 \$	64 000 \$	70 400 \$
1 c.c.	68 000 \$	75 000 \$	71 700 \$	82 500 \$
2 c.c.	76 000 \$	85 300 \$	81 500 \$	94 000 \$

Note 1. Pour les projets de construction neuve et de transformation-recyclage réalisés dans certaines régions éloignées (Abitibi-Témiscamingue, Nord-du-Québec, Côte-Nord, Gaspésie et Îles-de-la-Madeleine) et dont le coût de réalisation par unité résidentielle excède le coût maximal de réalisation ci-haut mentionné, les subventions pourront, après justification, être majorées d'un montant n'excédant pas 4 000 \$ par unité résidentielle selon l'échelle de subvention applicable au volet concerné.

Note 2. Pour la clientèle handicapée, une subvention pouvant aller jusqu'à un maximum de 5 000 \$ par unité résidentielle pourra être octroyée pour couvrir 100 % des coûts des travaux d'adaptation.

Note 3. Pour les groupes ayant une capacité d'emprunt insuffisante pour viabiliser leur projet à l'intérieur du coût maximal de réalisation pour fins de subvention, les subventions établies et majorées, le cas échéant, des subventions additionnelles pouvant être accordées en vertu des notes 1 et 2, pourront, après justification, être majorées d'un montant n'excédant pas 2 250 \$ par unité résidentielle.

le plan de l'accès au logement<sup>10</sup>. L'aide financière prend deux formes. D'abord, la SHQ accorde une subvention pouvant atteindre jusqu'à 60 % du coût maximal d'achat ou de rénovation, coût calculé à la lumière de ses propres estimations. Ensuite, elle garantit le prêt hypothécaire à 100 % par la SHQ pour la partie remboursable par l'organisme, et ce, pour une période de 25 ans pouvant aller jusqu'à 35 ans. Le premier objectif est de rendre disponibles des logements de qualité dont le loyer sera inférieur au loyer médian, c'est-à-dire inférieur à la moyenne des loyers payés par les ménages qui occupent un logement équivalent sur le marché locatif pour une agglomération de recensement donnée. C'est l'Office d'habitation de chacune des municipalités participantes qui dresse, selon les critères établis pour l'attribution des logements à loyer modique, la liste des ménages admissibles à un loyer à prix abordable.

- b) Le volet privé est destiné à stimuler la réalisation de logements dont les loyers seront abordables pour les ménages à revenu moyen qui habitent dans les municipalités où les taux d'inoccupation de logements locatifs sont inférieurs à 3 %. Il vise principalement à inciter des promoteurs du secteur privé à présenter des projets de construction de logements neufs ou de recyclage de bâtiments n'ayant pas actuellement de vocation résidentielle. D'un montant forfaitaire variable selon la localisation et la typologie des logements, ce financement devrait, selon les estimations du gouvernement, permettre la réalisation de 1 500 logements pour des ménages à revenu moyen. La municipalité doit en principe supporter 15 % du montant total de l'aide financière attribuée à chaque projet. Il lui revient également d'édicter les règles et de fixer le loyer selon les directives de la SHQ. Le promoteur aura lui-même l'obligation de soumettre à l'approbation de la SHQ les augmentations de loyer, cela pour une période de dix ans<sup>11</sup>. On s'attend à ce que le Logement abordable exerce un impact majeur sur l'activité économique en habitation et dans les secteurs d'activité connexes grâce à cette double composante sociale-communautaire et privée.

---

10. Alors que les activités de construction ou de recyclage ne concernent que les municipalités ou des secteurs de municipalités où le taux d'inoccupation est inférieur à 3 %, les projets de rénovation peuvent être réalisés partout au Québec.

11. Gouvernement du Québec, Société d'habitation du Québec (2002). *Logement abordable Québec, volet social et communautaire. Document de travail.*

## RÉNOVILLAGE ET RÉNOVATION QUÉBEC

Le gouvernement du Québec a également mis en place deux autres programmes de rénovation, de restauration et de revitalisation (pour un total de 27 000 logements), cherchant ainsi à répondre en priorité aux besoins des propriétaires à revenu faible ou modeste. Le programme reconduit RénoVillage offre une aide à la rénovation aux propriétaires-occupants à faible revenu vivant dans des municipalités de moins de 5 000 habitants en milieu rural ou dans des secteurs des municipalités de plus de 5 000 habitants ne disposant pas d'un réseau d'aqueducs en milieu rural; hormis le terrain, la valeur de la maison ne doit pas dépasser 35 000 \$. Selon la gravité de la «défectuosité», la subvention accordée peut atteindre 90 % des coûts des travaux pour un maximum de 6 500 \$.

Par ailleurs, la reconduction pour un an du Programme de revitalisation des vieux quartiers (PRVQ), à laquelle s'ajoute la création pour deux ans de Rénovation Québec – qui est en fait une bonification et une extension de PRVQ vers les centres urbains petits et moyens –, appuie les municipalités dans leur démarche de restauration et de revitalisation des quartiers urbains en décroissance. Le 11 avril 2002, le PRVQ s'est vu octroyer une enveloppe de 115 millions de dollars pour une période de deux ans, en vue d'améliorer les conditions de logement de 21 000 ménages habitant les grands, les moyens et les petits centres urbains. Si le projet est financé conjointement par le gouvernement du Québec et les municipalités, le propriétaire paie au moins le tiers des coûts des travaux de rénovation.

## L'APPUI À L'INDUSTRIE DE L'HABITATION

Tout en mettant sur pied un programme d'accession à la propriété<sup>12</sup>, la SHQ intervient de manière ciblée et stratégique dans l'industrie de l'habitation en vue, d'une part, de s'assurer de «la qualité de l'habitat» et, d'autre part, «de soutenir sa croissance, son développement» et de favoriser «une présence accrue des entreprises du secteur sur les marchés extérieurs<sup>13</sup>». Le Programme d'appui au développement de l'industrie québécoise de l'habitation est doté d'un budget annuel de 700 000 \$ pour faciliter le regroupement des entreprises, accroître les standards de qualité, accélérer l'intégration de nouvelles technologies, élaborer de nouveaux concepts d'habitation et faire la promotion du savoir-faire québécois. La SHQ collabore également avec

---

12. Le programme Premier toit permet aux ménages ayant acheté une première résidence avant la fin de 1995 de bénéficier d'un crédit d'impôt. C'est une mesure fiscale élaborée par la SHQ en collaboration avec le ministère des Finances et le celui de la Sécurité du revenu.

13. Gouvernement du Québec, Société d'habitation du Québec (2001). *Rapport annuel 2001*.

plusieurs autres partenaires gouvernementaux, industriels et universitaires pour mener, tant au niveau interne qu'au niveau externe, des projets d'étude et de développement de nouveaux marchés d'habitation. Elle vise surtout à accroître l'expertise dans le domaine de la préfabrication des produits destinés à l'exportation (protocole d'évaluation, performance acoustique, résistance au feu du système à ossature de bois, etc).

## **LE VIRAGE VERS LE SOCIAL-COMMUNAUTAIRE**

Si le communautaire a toujours occupé une place importante dans le développement du logement social au Québec, son rôle s'est particulièrement accentué avec l'institution du Fonds québécois d'habitation communautaire. Ce fonds, qui est issu du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996 et a vu le jour en septembre 1997, est composé de représentants des pouvoirs publics, des organismes du milieu, des municipalités et de l'entreprise privée. Il sollicite et administre les dons, les legs et toute autre forme de contribution provenant des associations, des fondations, des entreprises privées ou des individus particuliers. Il a pour mission de trouver des réponses aux attentes et aux projets du milieu communautaire. Le Fonds participe, de concert avec la SHQ, à l'orientation des programmes d'aide au logement social et communautaire (AccèsLogis et Logement abordable – volet social et communautaire). Il tente de favoriser et de renforcer les liens de partenariat tissés entre différents acteurs du monde de l'habitation – coopératives, organismes à but non lucratif, groupes de ressources techniques – dans la perspective de « réaliser des logements communautaires de qualité à coût abordable » au bénéfice des ménages à faible revenu, des personnes âgées en perte d'autonomie, ainsi que des personnes ayant des « besoins spéciaux » d'accès au logement, dont les sans-abri, les déficients intellectuels, les jeunes en difficulté ou les femmes victimes de violence. Le Fonds inscrit la promotion de l'habitation de type coopératif et sans but lucratif dans la foulée du développement social et économique des communautés locales.

Ces dernières années, on a observé également une tendance de plus en plus marquée de la SHQ à soutenir et à faire la promotion de l'initiative communautaire en HLM, ainsi qu'à encourager la formation de réseaux de partenariat et d'échange de services. Depuis 1999, les activités communautaires sont perçues comme un moyen de mieux répondre aux besoins recensés par les communautés, par les associations de locataires ou par les offices municipaux d'habitation (OMH).

Les projets sont évalués et financés par l'intermédiaire de deux programmes principaux :

1. Le *Programme d'aide à l'initiative communautaire et sociale en HLM (PAICS)*. Ce programme s'adresse aux associations de locataires et aux offices d'habitation. Mis en œuvre conjointement par le ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE) et la SHQ – et financé à parts égales de 200 000 \$ –, il a pour objectif de « supporter la réalisation de projets d'action communautaire s'adressant autant aux familles, aux jeunes, aux personnes âgées ou à toute autre clientèle dans le besoin, et ce, au moyen de réseaux d'interventions, d'entraide ou de services<sup>14</sup> ». Les retombées attendues pour la communauté de HLM ou pour des communautés environnantes se révèlent multiples. Il s'agit :
  - d'encourager le soutien au rôle familial ;
  - de favoriser la prise en charge individuelle ou collective des résidents par des projets mettant l'accent sur l'engagement bénévole et encourageant la vie associative ;
  - de créer des milieux de vie familiaux, communautaires ou sociaux adaptés aux besoins des personnes ;
  - de contribuer à la lutte contre l'exclusion et la pauvreté par l'intermédiaire de projets ayant comme finalité l'entraide ou l'insertion sociale ;
  - d'améliorer les conditions de vie des familles vivant en HLM par l'action communautaire concertée ;
  - de briser l'isolement, prévenir la transmission de la pauvreté, améliorer les conditions des familles et, enfin, encourager le développement d'une citoyenneté responsable dans la communauté des HLM.

Tout organisme à but non lucratif ayant un comité d'administration dûment élu et auquel siègent des locataires de HLM est admissible à ce programme. Les projets sont évalués en fonction de leur pertinence par rapport aux besoins du milieu, de leur faisabilité, de leur potentiel d'intégration pour les gens et d'implication d'autres organismes du milieu, et, enfin, en fonction de leur caractère novateur et de leur degré d'utilité publique. Ils peuvent autant viser l'amélioration de la qualité de vie des ménages que porter sur des enjeux aussi variés que la prévention du vandalisme et de la violence, l'entretien des espaces collectifs et le réaménagement de l'espace, la sécurité, la reconstruction du tissu associatif et communautaire. Beaucoup d'attention est accordée à tout ce qui concerne la mise en place de mécanismes de gestion des conflits, la négociation des rapports intergénérationnels et le rapprochement interculturel. Le troisième axe privilégié, qui est celui du soutien au rôle parental, englobe les activités d'aide aux devoirs, les cafés-

---

14. Gouvernement du Québec, Société d'habitation du Québec et Ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE) (2002). *Le Programme d'aide à l'initiative communautaire et sociale (PAICS)*. Document d'information.

rencontres, la cuisine collective, la halte-garderie, l'encadrement des jeunes et des tout-petits et, enfin, tout autre projet d'ordre éducatif, récréatif et sportif. La mise en œuvre d'activités à caractère social et communautaire auprès des locataires consiste aussi bien à les aider à améliorer leur cadre de vie qu'à les accompagner dans une démarche de prise en charge de leur milieu. L'enjeu pour le MFE est justement d'aider les familles des milieux défavorisés à bénéficier d'un milieu de vie adéquat offrant des services répondant à la diversité de leurs besoins.

2. Le *Programme d'aide aux organismes communautaires*. À ce programme est allouée une enveloppe budgétaire de 1,3 million pour l'année 2002-2003, à laquelle s'ajoute un montant de 200 000 \$ provenant de la contribution au secteur du programme AccèsLogis. Il s'agit, dans ce cas, aussi bien d'améliorer les conditions d'habitation et de favoriser la prise en charge de ces conditions par les individus eux-mêmes que de faire la promotion d'interventions novatrices et de soutenir les projets issus du milieu communautaire. La SHQ cherche par ce programme à « stimuler le développement et la concertation des initiatives communautaires en matière d'habitation » en attribuant une subvention annuelle à près de 85 organismes communautaires œuvrant dans le domaine de l'habitat, notamment des organismes de représentation et de défense des droits des citoyens en matière de logement. Le programme, qui entend répondre aux priorités gouvernementales de maintien et de création d'emplois dans ce secteur, considère l'action communautaire concertée en HLM « à la fois comme un outil de développement de la citoyenneté et des collectivités et comme un moteur du développement social<sup>15</sup> ».

## LA GESTION PARTENARIALE

La SHQ reste le « maître d'œuvre » qui administre, subventionne, gère et édicte autant les conditions d'accès, les règles de sélection que les règles d'attribution. Elle s'associe toutefois à un réseau de partenaires, dont les municipalités, les coopératives d'habitation, les organismes communautaires ou à but non lucratif, les offices d'habitation municipaux (OMH), les entreprises privées. Selon le discours gouvernemental, ce mouvement de *décentralisation* ou de virage vers les communautés locales et régionales consiste à permettre aux intervenants du monde du logement de mettre à contribution leurs connaissances sur le milieu et leurs compétences en vue de bâtir un avenir prometteur pour l'habitation au Québec. Il implique un accroissement des pouvoirs et de la responsabilité des instances locales et régionales

---

15. *Ibid.*, p. 3.

et suppose que l'on reconnaît « aux municipalités [...] un rôle prépondérant dans la conception, la maîtrise d'œuvre et la gestion des programmes spécifiques d'amélioration de l'habitat, d'adaptation résidentielle et d'accès à la propriété<sup>16</sup> ». À titre d'illustration, la SHQ s'apprête à déléguer la gestion du programme Logement abordable du Québec aux municipalités ayant des expertises dans le domaine, notamment à la condition d'établir une entente leur octroyant la marge de manœuvre nécessaire pour décider de la taille des projets, de leur localisation et de la typologie des logements (1, 2, 3, 4... chambres à coucher). En ce qui concerne les programmes Rénovation Québec et RénoVillage, les municipalités jouissent de beaucoup de latitude et d'autonomie dans la définition et dans la gestion du programme. Celles qui participent ou désirent y participer dessinent leurs propres modalités d'intervention, notamment en relation avec les lignes directrices du programme donné et à la condition de conclure une entente avec la SHQ. Les propriétaires n'ont qu'à s'adresser à leur municipalité de résidence pour savoir s'ils sont admissibles au programme.

Cherchant à habiliter la SHQ à repenser ses interventions à la lumière du nouveau contexte socioéconomique, la nouvelle loi adoptée le 30 avril 2002 (projet de loi 49) semble avoir également pris le virage social-communautaire. Tout en élargissant le mandat des OMH, elle apporte plusieurs modifications et nouveautés privilégiant la gestion participative tant des logements sociaux que de la problématique qui y est associée. En d'autres mots, la nouvelle loi encourage la mise en place de structures consultatives desquelles devra en principe résulter une modalité de partenariat. Elle rend obligatoires pour chaque OMH la création d'un comité consultatif de résidents et pour tout OMH gérant plus de 2 000 logements la constitution de comités de secteurs ; elle les oblige également à reconnaître le rôle des associations de locataires dans la gestion courante et les activités quotidiennes. L'une des nouveautés veut même que les grands centres urbains créent le Fonds de développement du logement social comme mécanisme de réalisation d'un seuil minimal de logements communautaires. Chaque municipalité a la responsabilité de développer le secteur de l'habitation sociale et de tisser des liens de partenariat lui permettant de mieux répondre aux besoins de logement sur son territoire<sup>17</sup>. Le ministre attribue à « l'esprit de cette

---

16. Gouvernement du Québec, Société d'habitation du Québec (1997). *L'action gouvernementale en habitation*.

17. En effet, la loi retient l'établissement des liens de partenariat entre les différents intervenants du monde du logement – qu'il s'agisse de la SHQ, des municipalités, des MRC, des coopératives, des organismes communautaires, des offices municipaux, des associations de locataires et des résidents – comme une manière de répondre aux besoins des personnes ayant des difficultés d'accès aux logements et de faciliter le développement du logement communautaire et social. Chacun des partenaires maintiendra bien sûr sa spécificité et ses champs d'intervention.

nouvelle législation » l'objectif ultime « d'améliorer les conditions de logement des Québécoises et des Québécois et de faire face aux nombreux besoins et défis en habitation<sup>18</sup> ».

## L'APPROCHE GLOBALE INTÉGRÉE

Si l'on revient au bilan que le gouvernement dresse dans *La volonté d'agir*, on constate que l'action pour le logement ne vise pas à régler le seul problème d'accessibilité dans une période de crise. Elle est proposée comme une voie privilégiée pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion des ménages à revenu faible ou modeste. La question de l'accès au logement est abordée dans ses liens avec d'autres problèmes sociaux (isolement, pauvreté, chômage, perte d'autonomie individuelle, handicap physique et mental, etc.). Les interventions (programmes et mesures) s'incorporent à « une approche intégrée d'amélioration de la qualité de vie des Québécoises et des Québécois, de développement social et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion<sup>19</sup> ». D'ailleurs, le ministre ne déclare-t-il pas que « [...] nous devons être conscients qu'au-delà de l'aide à la pierre, il faut considérer et viser le mieux-être des personnes. Des personnes qui ont besoin d'un toit, mais aussi d'un milieu propice à leur santé et à leur épanouissement pour pouvoir prendre leur place dans la collectivité<sup>20</sup>. » L'insertion par le logement est alors devenue une dimension incontournable d'une stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion en quête d'une meilleure synergie entre le développement économique et le développement local, social et humain.

---

18. Jacques Côté, ministre délégué à l'Habitation (2002). *Notes d'une allocution prononcée à l'occasion du congrès de l'Association des offices municipaux d'habitation du Québec*, Saguenay, le 10 mai, <[www.shq.gouv.qc.ca/fr/al/al2002051005.html](http://www.shq.gouv.qc.ca/fr/al/al2002051005.html)>, p. 6.

19. *Ibid.*, p. 3-4.

20. *Ibid.*, p. 4.



P  
A  
R  
T  
I  
E

3

**LA STRATÉGIE DE LUTTE  
CONTRE LA PAUVRETÉ  
ET SES INTERFACES**



Le gouvernement du Québec est préoccupé d'inscrire sa Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans le prolongement des mesures de politique publique mises en place depuis 1994. Cette continuité demande tout autant d'innover que de capitaliser sur les actions menées antérieurement.

Cette partie de l'ouvrage présente de manière descriptive et systématique ces différentes actions en leur appliquant une grille de lecture axée sur les notions de citoyenneté, de droit, de démocratie et de justice sociale. Il importe de mettre en évidence le nouveau rôle que l'État québécois entend jouer dans le contexte de la mondialisation ou de cerner la manière dont il a pu maintenir sa gouvernabilité au cours de ces périodes de mutations sociales, politiques, économiques et culturelles.



## LES MOMENTS CHARNIÈRES

Il ne fait aucun doute que la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et l'adoption du projet de loi 112 (Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale) marquent l'aboutissement d'un long processus ponctué d'événements clés.

### LE SOMMET SUR L'ÉCONOMIE ET L'EMPLOI DE 1996

Au cours des années 1990, le Québec a dû faire face à l'obligation de résoudre une série de problèmes d'ordre social, politique et économique : déficit budgétaire, crise des finances publiques, crise de l'emploi, baisse de sa cote de crédit auprès des agences de cotation internationales, augmentation de la pauvreté, multiplication des demandes d'aide sociale, perte de confiance dans les institutions étatiques, etc. Cet ensemble de défis a inspiré au gouvernement une tentative de rallier les forces sociales en proposant une démarche de concertation conçue en deux étapes et auxquelles ont participé les principaux groupes constitutifs de la société<sup>1</sup>. À la Conférence sur le devenir social et économique du Québec, tenue au mois de mars 1996, on a pu atteindre un consensus sur la nécessité de redresser les finances publiques et d'éliminer le déficit budgétaire au cours de l'année 1999-2000 (le slogan du déficit zéro). Les *dissensus* sur les moyens d'y parvenir n'ont pas empêché que soit instituée une commission d'étude sur la fiscalité et le financement des services publics. Mais c'est aux grands chantiers sur l'économie et sur

---

1. Citons, entre autres, les associations patronales, les organisations syndicales, les groupes de femmes, les associations étudiantes, les organismes communautaires, le milieu de l'éducation, les milieux religieux, les groupes de défense des droits, etc.

l'emploi qu'a été confié le mandat d'élaborer les recommandations qui auront été analysées et débattues au cours du Sommet sur l'économie et l'emploi du mois d'octobre 1996. Le consensus global permettait désormais au gouvernement :

- d'assainir les finances publiques ;
- de concevoir des actions pour relancer l'emploi et améliorer la compétitivité ;
- d'adapter les services publics aux besoins d'une société en pleine mutation ;
- de renforcer la solidarité entre les acteurs économiques et de diminuer les inégalités ;
- enfin, de développer la conception d'un « État visionnaire », « stratège », « efficace » et « souple ».

L'organisation du Sommet de 1996 témoigne autant de la vitalité de la démocratie québécoise que de la capacité de la société à se rallier à un projet devant mener à une réflexion collective sur son avenir social, politique et économique. Les participants ont, au regard du développement économique et de l'emploi, convenu d'une répartition des responsabilités entre les paliers local, régional et national, alors que la relance de l'économie, la création d'emplois et la réduction de la pauvreté se sont profilés comme des enjeux majeurs de l'action gouvernementale. Néanmoins, la réunion autour d'une même table de forces sociales hétérogènes, d'acteurs et de groupes d'acteurs avec des positions, des visions et des rationalités divergentes a contraint le gouvernement à faire plusieurs concessions. D'abord, on s'est entendu sur le fait que la poursuite de l'objectif du déficit zéro ne pouvait aucunement évacuer l'obligation de protéger les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi. Ensuite, que les compressions à effectuer dans les programmes sociaux avaient comme limite ou contrepoids l'application de la clause d'appauvrissement zéro exigée par plusieurs groupes de la société civile, en particulier par les groupes communautaires et de défense des droits. Enfin, tout en inscrivant le projet de réforme dans un contexte de réduction des dépenses publiques, le gouvernement s'est engagé à indexer les prestations d'aide sociale et à abolir la réduction du montant de l'aide sociale pour le partage d'un logement.

Les dynamiques mises en œuvre ont produit de nouveaux référents sociaux, politiques et économiques. La relance de l'économie et les services de proximité apparaissent comme la pierre d'assise du développement local. Le partenariat, la concertation et l'économie sociale viennent encadrer les nouvelles interactions entre le privé, le public et le communautaire. Elles s'imposent comme des outils permettant de répondre au problème des

déséquilibres entre les régions. La réinsertion en emploi et la lutte contre la pauvreté deviennent des mots clés de la politique publique québécoise, la voie par excellence pour sortir de la crise et les principaux mécanismes de la redistribution du revenu. Les pouvoirs publics continuent certes de stimuler la participation collective dans la prise en charge des problèmes locaux et de promotion des solidarités. Mais ces deux éléments sont au cœur de l'action de la société civile et ils en constituent le moteur. Intégrer cet ensemble d'enjeux revient en fait à refonder sous une forme positive les rapports entre l'économique, le politique et le social.

L'organisation du Sommet de 1996 marque ainsi un point tournant dans la vie sociale, économique, politique et culturelle du Québec. Elle a permis au gouvernement québécois, d'une part, de légitimer son option de déficit zéro par un consensus d'ordre national et d'en négocier démocratiquement les conditions; et, d'autre part, de s'engager dans un processus de réorganisation des services publics grâce à des réformes touchant les principales sphères de la vie en société: famille, petite enfance, emploi, revenu, logement, communauté locale, etc. Selon certains participants, le Sommet a facilité l'émergence d'un « nouveau pacte social » reposant sur la concertation entre le secteur public (le gouvernement, l'État), le secteur privé (les entreprises) et les secteurs communautaire et associatif (les organismes communautaires, les OSBL, les coopératives et autres associations de la société civile). On a assisté au dynamisme d'une société en mouvement, qui fait preuve d'une étonnante capacité réflexive.

## **LE FONDS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ PAR LA RÉINSERTION AU TRAVAIL**

Le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail est issu du consensus qui s'est dégagé lors du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996. Cette initiative, qui devait être temporaire et conjoncturelle, a été suggérée et appuyée dans l'optique d'amoindrir l'impact de la lutte contre le déficit sur les personnes les plus démunies et de permettre au gouvernement d'accentuer les mesures de retour de ces personnes sur le marché de l'emploi. Le montant de 250 millions de dollars prévu à cet effet aurait dû être constitué à parts équivalentes des contributions des individus particuliers et des entreprises par le double mécanisme de la fiscalité et d'une taxe temporaire – « une contribution de solidarité » – imposée pour une période de trois ans, du 27 novembre 1996 au 26 novembre 1999. Tandis que le montant d'imposition pour les particuliers était fixé à 0,3 % de l'impôt sur le revenu, il était de 2,8 % pour les « sociétés », accompagné d'une contribution additionnelle égale à 3 % de la taxe sur le capital versé payable pour l'année, dans le cas des institutions financières (banque, caisse d'épargne et

de crédit, société de fiducie ou faisant le commerce des valeurs immobilières). Ce mode de financement hybride a permis, pour la période allant de 1997 à 2001, d'amasser la somme totale de 334 842 554 \$. La création du Fonds, soutient le gouvernement, « s'inscrit dans la tradition de corvée d'entraide et de solidarité propre aux Québécoises et aux Québécois<sup>2</sup> ». C'est « une occasion additionnelle d'unir nos efforts contre la pauvreté, l'exclusion et la dépendance qui résultent du sous-emploi d'une partie de la main-d'œuvre québécoise<sup>3</sup> ».

Tableau 1

### Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail Revenus (particuliers et sociétés)

Sommaire des contributions perçues par le ministère du Revenu pour le Fonds de janvier 1997 à mars 2001

Contributions	Revenus 1999-2000	Revenus 2000-2001 <sup>1</sup>	Revenus 1997-2001
Particuliers	34 875 756 \$	9 594 800 \$	138 072 854 \$
Sociétés	36 888 584 \$	39 486 514 \$	196 769 700 \$
Total	71 764 40 \$	49 081 314 \$	334 842 554 \$

1. Pour l'année 2000-2001, il peut y avoir quelques ajustements.

Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Rapport annuel 2001*, p. 9.

Géré par le MESS, le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail a pour objectif premier de faciliter « l'intégration durable » en emploi des personnes défavorisées qui connaissent des difficultés majeures d'insertion au marché du travail. Il permet de subventionner globalement trois types de projets : a) insertion en emploi et stages, b) création d'emplois, c) formation vers l'emploi. Les projets de formation « visent l'acquisition de compétences par le recours à de la formation intensive, variée et multiple, et qui répond à des besoins clairement identifiés sur le marché du travail » – entre autres la formation d'appoint ou de perfectionnement, la formation qualifiante dans des métiers spécialisés, la formation sur mesure avec une garantie d'embauche pour ceux qui terminent la formation avec succès. Les activités d'insertion en emploi et de stages en entreprise peuvent inclure la mise à niveau des compétences, l'évaluation psychosociale, l'aide à la

2. Gouvernement du Québec (1998). *Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail. Bilan des interventions. Juin 1997 à mars 1998.*

3. *Ibid.*

recherche d'emploi ou des sessions d'information sur le marché du travail. Ces interventions s'adressent à des personnes peu scolarisées, ayant peu ou pas d'expérience du marché du travail et cherchant à acquérir une expérience de travail reconnue par les employeurs.

Les promoteurs de ces projets peuvent être des organismes à but non lucratif, des coopératives, des municipalités et des conseils de bande autochtones<sup>4</sup>. Peuvent également être acceptées des propositions de stages dans des entreprises à but lucratif qui travaillent en association avec des organismes spécialisés en insertion, ainsi que des projets novateurs en matière d'insertion et de création d'emplois cadrant mal avec les programmes courants. L'attention est surtout centrée sur les catégories de population menacées par le chômage et qui vivent des situations d'exclusion et de marginalisation – en particulier les prestataires de l'assistance-emploi, les femmes, les personnes immigrantes, principalement les minorités visibles. Alors que certains projets visent le recyclage des biens, d'autres touchent la culture, le récréotourisme et l'aide à la recherche d'emploi. Les emplois subventionnés concernent surtout les services, le soutien et l'hébergement de personnes ayant des difficultés particulières (toxicomanes, victimes de violence conjugale), la protection de l'environnement et la mise en valeur des ressources forestières.

Le Fonds de lutte contre la pauvreté a été instauré en 1997 pour une période de trois ans, puis reconduit jusqu'en 2003. Ayant pour objectif d'intégrer à l'emploi les personnes économiquement démunies, il subventionne trois catégories de projets :

- a) les projets de préparation à l'emploi, c'est-à-dire des projets qui permettent aux personnes visées d'entrer sur le marché du travail à travers des activités de formation, d'orientation et de développement de l'employabilité ;
- b) les projets d'insertion en emploi, ceux qui comportent une période d'apprentissage et de formation suivie d'une expérience de travail ;
- c) les projets de création d'emplois qui offrent des expériences de travail pertinentes et transférables.

Les organismes promoteurs peuvent être des organismes à but non lucratif, des coopératives (sauf les coopératives de travailleuses et de travailleurs actionnaires), des municipalités et des municipalités régionales de comté, ainsi que des entreprises privées à but lucratif qui proposent, en association avec des organismes spécialisés en insertion, des projets de stage et, exceptionnellement, des projets de formation.

---

4. Sont exclus les coopératives de travailleurs actionnaires ; les partis ou associations politiques ; les bureaux de conseillers, de maires, ou de députés ; les ministères ou les organismes gouvernementaux et paragouvernementaux ; les organismes ou entreprises se trouvant dans une situation de conflit de travail (grève ou lock-out).

Tout projet doit être d'abord envoyé à la Direction régionale d'Emploi-Québec qui, après analyse, le soumet à l'approbation d'un comité régional ou local. Si le projet touche plusieurs régions, son évaluation est plutôt faite par un comité national qui se trouve en même temps chargé de l'accepter ou de le refuser. Ces comités sont constitués de représentants du gouvernement et de personnes issues des organismes du milieu communautaire. Nommées par le ministre, ces dernières ont également la responsabilité de s'assurer que chaque projet bénéficie d'un suivi approprié.

Du point de vue de la clientèle et des groupes cibles, le Fonds vise la participation majoritaire des prestataires de l'assistance-emploi dans une proportion de 70 % et plus. Alors qu'une attention particulière devrait être portée aux personnes immigrantes en général, et aux minorités visibles en particulier, dans les régions où leur nombre s'avère significatif, on recommande aussi que les femmes représentent 50 % et plus des participants dans le cadre des projets acceptés au niveau local et régional. La participation des individus et des prestataires aux activités financées par le Fonds ne peut être que sur une base volontaire, dans le sens où personne ne doit se sentir contraint de s'y engager.

De manière générale, les projets subventionnés par le Fonds sont d'une durée maximale d'une année, sauf dans le cas où une prolongation s'avérerait nécessaire pour répondre aux besoins de personnes démunies les plus éloignées du marché du travail en termes d'apprentissage et d'expérience qualifiante de travail. Les projets doivent prévoir des activités d'accompagnement et de formation en vue de faciliter une « véritable intégration » au marché du travail. On accorde toutefois priorité aux projets qui permettent aux personnes de demeurer en emploi après la période de subvention, particulièrement ceux qui relèvent du secteur de l'économie sociale.

## QUELQUES PARAMÈTRES ET ORIENTATIONS

Sur le plan pratique et organisationnel, les modalités de gestion et de fonctionnement sont réparties entre plusieurs partenaires, selon les principes de délégation de responsabilités et de reddition de comptes. Il incombe d'abord à un comité consultatif (appelé comité « aviseur ») formé de personnes représentant le milieu communautaire, les syndicats, les entreprises et le gouvernement de fixer les orientations, de déterminer les paramètres et de poser les balises. Le comité d'approbation est implanté dans chacune des 17 régions administratives du Québec et constitué de trois représentants du gouvernement en région et de deux représentants du secteur communautaire, dont au moins une femme. Il a la responsabilité de définir les priorités d'intervention et d'en faire la promotion dans le milieu. La Direction nationale, qui relève du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, coordonne les modalités relatives au fonctionnement du Fonds. Elle assure les liaisons avec le comité aviseur et les autres ministères, en même temps qu'elle est

responsable du Comité national d'approbation des projets. Elle assume également le suivi en collaboration avec les autres unités administratives concernées du Ministère.

Aux niveaux régional et local, c'est à Emploi-Québec qu'il revient de coordonner les interventions et de présider aux activités relatives à leur implantation, à leur administration et à leur fonctionnement. Il lui incombe d'établir la liaison entre les différentes instances (nationales, régionales et locales), de convenir des modalités des protocoles d'entente en lien avec les subventions accordées ainsi que d'assurer le suivi des projets. Tout en faisant la promotion du Fonds et en alimentant les liens avec le milieu, les directions régionales d'Emploi-Québec ont la responsabilité de coordonner les comités régionaux d'approbation et de soutenir les organismes promoteurs dans la préparation et l'élaboration de leur projet. Quant aux centres locaux d'emploi, qui sont aussi une émanation d'Emploi-Québec, ils doivent fournir les renseignements nécessaires, sélectionner les personnes admissibles et les diriger vers les organismes promoteurs. De façon générale, ils vérifient les demandes de versement, effectuent les paiements et transmettent aux directions régionales les informations pertinentes sur les projets en termes de suivi, de participation et de respect des engagements.

En d'autres mots, Emploi-Québec en région préside aux interventions, fournit l'information et le soutien logistique nécessaires au bon fonctionnement des comités et veille à l'arrimage des actions du milieu avec celles des organismes gouvernementaux. Le Fonds a ainsi permis de développer un « partenariat original » entre le secteur public, le secteur communautaire et les entreprises qui offrent des emplois aux personnes ayant bénéficié d'une expérience de travail dans le cadre de ses activités. Comme les mécanismes d'intégration des personnes en emploi peuvent varier d'une région à l'autre, le Fonds adopte un mode de gestion par projets et par résultats, qui semble être plus apte à répondre aux besoins des individus et des collectivités et à faciliter l'adaptation des orientations aux priorités locales et régionales. Toutefois, on veille à ce que : 1) les subventions ne servent pas à financer les frais de fonctionnement des organismes, mais seulement à couvrir les frais reliés aux projets d'intégration en emploi présentés; 2) qu'elles ne soient pas utilisées à augmenter les salaires de personnes déjà en place; 3) et que les emplois créés ne se substituent pas à des postes existants ou n'induisent pas une concurrence déloyale. Il importe surtout d'améliorer la qualité de vie des citoyens, de créer une synergie productive entre les ressources du milieu et de faciliter la participation des citoyens à la prise en charge locale.

Il incombe aux organismes promoteurs de disposer de l'expérience et d'une certaine expertise dans les domaines de préparation, d'insertion et de création d'emplois au moment même de la présentation d'un projet. Car, en plus de sa mission sociale, l'organisme doit préciser son champ

d'intervention, ses activités courantes, la durée et le lieu de réalisation du projet, ainsi que la catégorie de participants visés (femmes, personnes immigrantes, familles monoparentales, minorités visibles, personnes handicapées, etc.). La description des activités à réaliser et des objectifs à atteindre s'accompagne de l'identification des partenaires associés au projet et des précisions sur les retombées économiques, sociales et professionnelles – soit en matière de formation et d'intégration des personnes démunies en emploi (accès à de nouvelles connaissances, acquisition d'expériences de travail, développement des habiletés et des aptitudes, etc.), soit en matière de développement des infrastructures et des services et de réponse à de nouveaux besoins ou de lutte contre la pauvreté pour les régions, les collectivités et les communautés; soit en matière d'augmentation des revenus autonomes, d'amélioration et d'augmentation des services ou de développement d'une expertise pour l'organisme.

### **Des bilans positifs**

Déjà, au cours des dix premiers mois de son fonctionnement (1997-1998), le Fonds a engagé 83,2 millions de dollars, soit 59,4 millions dans des projets de création d'emplois et 23,8 millions répartis entre les activités de formation, d'insertion en emploi ou de stages en entreprise. Cet investissement a permis à 8 000 personnes de participer à des activités conduisant au marché du travail. Tout aussi éloquents s'avèrent les rapports annuels publiés respectivement en 1999 et en 2001. Ainsi, de juin 1997 à mars 2001, un total de 3 540 projets ont été soutenus (279 M\$) et 28 000 postes créés, donnant la possibilité aux individus d'accéder à un emploi ou de cheminer vers l'emploi par l'acquisition d'une formation ou d'une expérience de formation ou d'une expérience visant clairement l'intégration au marché du travail.

Par ailleurs, le bilan des résultats dressé dans deux études du MESS sur les effets du Fonds au cours des trois premières années retient le fait que le Fonds a eu d'importants impacts positifs sur les situations de pauvreté, tant du point de vue économique, psychologique que social<sup>5</sup>. Le niveau de satisfaction des personnes participantes, dans le cadre des projets de formation (85 %) ou à titre de personnes salariées (92 %), est très élevé. Le niveau de satisfaction s'avère équivalent quand il s'agit de l'information reçue pour les projets (87 %) et de la prise en considération des besoins des personnes par les agents (87 %). Quant aux acquis des formations, ils sont jugés appropriés et importants dans des proportions de 91 % pour les personnes ayant

---

5. Benoît Gauthier (2000). *Évaluation des impacts individuels du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion en emploi*, Rapport d'évaluation présenté à la Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, MESS.

Tableau 2

### Profil sociodémographique des personnes participant aux activités du Fonds de lutte pour les années 1999-2001

Caractéristiques des personnes	1999-2000		2000-2001	
	Nombre	% <sup>2</sup>	Nombre	%
<b>Répartition des nouvelles participations selon les caractéristiques des personnes participantes<sup>1</sup></b>				
<b>Sexe</b>				
Femme	2 909	56	1 755	52
Homme	2 283	44	1 602	48
<b>Âge</b>				
Moins de 25 ans	1 036	20	699	21
25 à 29 ans	728	14	447	13
30 à 34 ans	723	14	430	13
35 à 39 ans	793	15	517	15
40 à 44 ans	760	15	459	14
45 et plus	1 152	22	805	24
Inconnu	0		0	
<b>Lieu de naissance</b>				
Née au Canada	4 246	82	2 628	78
Née hors du Canada	686	13	554	17
Inconnu	260	5	175	5
<b>Scolarité</b>				
Primaire ou secondaire	2 345	45	1 553	47
Collégiale	584	11	401	12
Universitaire	732	14	532	16
Inconnue	1 531	30	871	26
<b>État du Programme d'assistance-emploi au début de la participation</b>				
Actif	2 233	43	1 651	49
Inactif	2 959	57	1 706	51
<b>Présence cumulative au Programme d'assistance-emploi<sup>3</sup></b>				
Moins de 12 mois	754	15	446	13
12 mois à 47 mois	1 241	24	739	22
48 mois et plus	1 835	35	1 254	38
Aucune présence à l'aide	1 362	26	918	27
<b>Total</b>	<b>5 192</b>		<b>3 357</b>	

1. Données provenant du fichier informatique du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale pour des personnes inscrites à un projet du Fonds de lutte en 1999-2000 et 2000-2001.

2. À des fins pratiques, les pourcentages sont arrondis à l'entier le plus près et leur somme peut donc être différente de 100%.

3. La durée cumulative est calculée selon le nombre total de mois où la participante et le participant ont été présents au Programme d'assistance-emploi depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1975, qu'il y ait eu ou non sortie du programme.

Source : Gouvernement du Québec, Rapports d'activité 1999-2000 et 2000-2001, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, p. 21.

suiwi un stage de formation et de 90 % des personnes salariées. Les participants prestataires ont connu une croissance significative de leur revenu familial pour une durée moyenne de seize mois après le moment de la participation, et ils ont eu recours à l'assistance-emploi à un taux deux fois moins élevé que ceux qui n'ont pas participé<sup>6</sup>.

Les retombées positives pour les organismes promoteurs restent tout aussi significatives, selon une enquête interne du Ministère<sup>7</sup>. On considère que le Fonds permet un accroissement du volume de production de biens (83 %), une augmentation du nombre de fréquentations dans les organismes fournisseurs de services (89 %) et un accroissement du revenu (60 %). Une proportion de 74 % des organismes promoteurs considèrent que leur participation aux activités du Fonds leur a permis de mettre en place de nouveaux partenariats qui génèrent des effets positifs pour la collectivité en favorisant des services de meilleure qualité (36 %). La majorité des organismes rencontrés (65 %) maintiennent que le Fonds « apparaît mieux adapté aux besoins des personnes participantes et de l'organisme que d'autres programmes (31 %) ». Lorsque les chiffres indiquent que 70 % des personnes participantes prestataires de l'assistance-emploi occupent un emploi comparativement à 44 % du groupe témoin, on peut aussi conclure que les effets nets sur l'intégration à l'emploi sont significatifs. Le Fonds permet aux individus d'acquérir de nouvelles compétences et d'effectuer des apprentissages spécifiques et il facilite l'insertion en emploi pour ceux ayant participé aux projets. Les retombées pour les collectivités sont également appréciables.

D'une manière globale, les projets financés depuis l'institution du Fonds touchent une diversité d'activités sociales et de secteurs économiques : les réseaux de la santé, des soins et des services sociaux, l'aménagement sylvicole, la mise en valeur d'habitats fauniques, la valorisation du patrimoine historique et culturel, le recyclage des biens, les activités d'insertion en emploi et les stages rémunérés en entreprise pour les personnes immigrantes. Les subventions accordées aux entreprises d'économie sociale sont utilisées dans certains cas pour embaucher des personnes en vue de combler des postes (administratifs ou de production), et dans d'autres cas pour permettre à de nouveaux salariés d'acquérir de nouvelles compétences.

---

6. *Ibid.*

7. C. Blouin et al. (2000). *Sondage auprès des organismes promoteurs du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion sociale au travail – Rapport d'évaluation*, MESS.

## VERS LA RECONDUCTION

S'appuyant sur ces résultats, le ministre soutient, dans un communiqué, que le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail constitue un « outil efficace » qui, en trois ans, a permis à 20 000 personnes – parmi lesquelles 80 % étaient ou ont déjà été, à un moment ou l'autre de leur vie adulte, prestataires de l'assistance-emploi, des femmes dans une forte proportion – de participer à un projet financé lié à l'insertion en emploi, à la formation en emploi ou à la création d'emplois. Pour le Ministre, « les résultats obtenus encouragent le gouvernement à persévérer dans l'exploration d'approches plus globales et communautaires pour favoriser l'intégration sociale et professionnelle<sup>8</sup> ».

C'est aussi sur ces résultats que s'est appuyée en 2000 la décision du gouvernement de reconduire le Fonds pour une autre période de trois ans avec une enveloppe budgétaire de 160 millions de dollars étalée sur ce laps de temps, donnant du même coup suite à un engagement pris à l'occasion du Sommet du Québec et de la jeunesse (2000). Le Ministre réaffirme qu'en finançant le Fonds de lutte le gouvernement exprime « de manière tangible sa volonté de soutenir les efforts d'intégration des personnes davantage éloignées du marché du travail ». Ce geste traduit la prise de conscience qu'en dépit de « la croissance et de la prospérité », bon nombre de Québécoises et de Québécois doivent encore « franchir d'importants obstacles pour accéder au marché du travail ». Il importe de leur donner une chance et de les aider à « profiter de la croissance ». Les projets financés par le Fonds représentent « autant d'occasions d'offrir un véritable tremplin vers une intégration durable à l'emploi » et de possibilités de « faire reculer la pauvreté [...] en mettant l'accent sur l'initiative locale et sur un soutien financier structurant<sup>9</sup> ».

Les interventions du Fonds requièrent généralement une concertation de divers ministères, des partenaires locaux et des organismes de terrain en vue non seulement de maximiser les leviers d'investissement, mais aussi de soutenir des projets qui répondent aux besoins des collectivités et qui permettent l'insertion en emploi. Alors que la gestion par projets et par résultats a facilité un décloisonnement institutionnel qui réoriente l'attention vers les objectifs à atteindre plutôt que vers la conformité des projets aux prescriptions des programmes, le fait de laisser les processus d'approbation aux soins des instances régionales et locales donne lieu à un mode de « gestion décentralisée et dénormée » et contribue à la mise en place d'un cadre d'intervention souple et dynamique. Par ses effets structurants, le Fonds de

---

8. Communiqué ministériel du 12 juin 2000.

9. *Ibid.*

lutte a, en dépit des rares critiques portant sur son fonctionnement plutôt que sur son bien-fondé, une nette incidence sur le développement social et économique des régions en particulier et du Québec en général.<sup>10</sup>

## LES ENTREPRISES D'ÉCONOMIE SOCIALE

L'économie sociale a acquis une notoriété certaine dans le discours de la politique publique et de la lutte contre la pauvreté. Toutefois, si l'appellation d'économie sociale ne s'est imposée dans le discours politique qu'en 1996, dans le cadre du Sommet sur l'emploi et l'économie, la réalité renvoie au milieu des années 1980, avec l'apparition de plusieurs organismes communautaires engagés dans le développement économique et la création d'emplois. Citons, entre autres, les corporations de développement économique communautaire (CDEC), les entreprises de formation à l'emploi, les coopératives de travail et les fonds de développement<sup>11</sup>. Ce domaine diversifié regroupe les micro-entreprises qui proposent des services de proximité dans les domaines de la santé, des services sociaux, de l'aide domestique et des garderies populaires. On peut encore y ajouter les ressources qu'on trouve dans les domaines de la foresterie et de l'environnement, les entreprises culturelles, les OSBL, les associations, les coopératives et les groupes de femmes.

Peut être qualifiée d'« entreprise d'économie sociale » toute initiative économique issue du milieu, pensée et organisée selon une base coopérative ou associative. Les entreprises d'économie sociale doivent répondre, d'une part, à des critères de viabilité économique (production de biens et de services de qualité, autofinancement, profitabilité) et, d'autre part, à des critères d'utilité sociale (gestion démocratique et participative, services à la communauté, investissements dans la réalisation de buts sociaux)<sup>12</sup>. Portée par un ensemble d'acteurs collectifs – les syndicats, les groupes communautaires, les groupes de femmes, les associations, les coopératives, les mutuelles, les collectives locales, les municipalités –, l'économie sociale participe, depuis une dizaine

10. Le Fonds québécois d'initiatives sociales a acquis les droits et obligations du Fonds de lutte le 1<sup>er</sup> avril 2003, le Fonds de lutte n'acceptant plus de projets depuis le 31 mars.

11. Yan Comeau, Louis Favreau, Benoît Lévesque et Marguerite Mendell (2001). *Emploi, économie sociale, développement local : les nouvelles filières*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, coll. « Pratiques et politiques sociales et économiques ».

12. Nancy Neamtan (2001). *Économie sociale et évaluation, État du dossier au Québec*. Document présenté au Forum sur l'innovation sociale de l'OCDE, septembre.

d'années, à la construction d'un modèle de société québécoise solidaire<sup>13</sup>. Sa définition renvoie autant à des « composantes entrepreneuriales » qu'à « des pratiques qui proviennent d'organismes communautaires<sup>14</sup> ».

## LE CHANTIER DE L'ÉCONOMIE SOCIALE

Le Chantier de l'économie sociale, qui a été créé en mars 1996 dans le cadre de la préparation du Sommet sur l'économie et l'emploi, est une organisation autonome à but non lucratif qui réunit des personnes œuvrant dans divers champs et secteurs d'activité<sup>15</sup>. Il a d'abord pour rôle de faire la promotion de l'économie sociale et de ses potentialités, d'assurer la réalisation des projets d'économie sociale et de contribuer au développement des politiques et des mesures favorisant le développement de l'économie sociale. Le Chantier de l'économie sociale – qui est composé de personnes venant du mouvement communautaire, coopératif et syndical, des groupes de femmes, des acteurs de développement local – collabore de manière étroite avec le Comité sectoriel de main-d'œuvre de l'économie sociale et de l'action communautaire ainsi qu'avec le Réseau d'investissement social du Québec (RISQ) en vue de favoriser un meilleur développement de l'entrepreneuriat collectif. La démarche engage plusieurs réseaux à répondre aux besoins des collectivités et de la population québécoise dans une perspective de solidarité et de développement local.

Selon Benoît Lévesque, l'économie sociale a émergé dans le « contexte de nécessité » qui a amené la société civile à entreprendre « une multitude d'initiatives » dont le but est de satisfaire des besoins auxquels ni l'État ni le marché n'offrent encore de réponse. Ces initiatives sont aussi alimentées par « des aspirations pour une autre société » que développent les nouveaux mouvements sociaux, entre autres les mouvements des femmes et des écologistes, les mouvements culturels et les régionalistes<sup>16</sup>. L'économie sociale représente en ce sens « un système social d'innovation<sup>17</sup> » et un processus de

13. Louise Tremblay, François Aubry, Christian Jetté et Yves Vaillancourt (2001). « Introduction », dans Yves Vaillancourt et Louise Tremblay (dir.), *L'économie sociale dans le domaine de la santé et du bien-être au Canada : une perspective provinciale*, Montréal, LAREPPS, p. 12.

14. *Ibid.*, p. 16.

15. La structure organisationnelle du Chantier de l'économie sociale est composée d'une assemblée générale et un conseil administratif de 29 membres représentant les différents secteurs de l'économie sociale.

16. Benoît Lévesque (2001). *Économie sociale et solidaire dans un contexte de mondialisation : pour une démocratie plurielle*. Communication présentée lors du deuxième colloque international « Globalisation de la solidarité », Québec, 9-12 octobre.

17. Benoît Lévesque (2002). *Les entreprises d'économie sociale, plus porteuses d'innovations sociales que les autres ?* Communication présentée au colloque du CQRS au Congrès de l'ACFAS, le 15 mai, sous le thème « Le développement social au rythme de l'innovation ».

démocratisation de l'économie porté non par les États-nations, mais par les acteurs d'une société civile ouverte et solidaire<sup>18</sup>. Elle s'inscrit dans « un nouveau modèle de développement visant à rendre l'économie et la société davantage plurielle et démocratique<sup>19</sup> ». L'économie sociale apporte « une valeur sociale ajoutée » par une dynamisation de l'économie locale, la création de liens sociaux, l'établissement d'un climat de confiance avec les acteurs locaux, précise encore N. Neamtan<sup>20</sup>. Elle est « porteuse d'une culture qui lui est propre – une culture qui se fonde, entre autres, sur la solidarité entre les acteurs, sur l'organisation démocratique du travail ainsi que sur la participation de la communauté et des usagers », maintiendront aussi Tremblay *et al.*<sup>21</sup>.

### L'ÉCONOMIE SOCIALE ET LA POLITIQUE PUBLIQUE QUÉBÉCOISE

Toujours en 1996, les partenaires du Sommet sur l'économie et l'emploi ont décidé d'inscrire le développement de l'économie sociale au cœur des nouveaux rapports entre l'État et la société civile, ainsi que d'en faire un axe important de la politique publique et de la lutte contre la pauvreté<sup>22</sup>. Le Comité sectoriel de main-d'œuvre de l'économie sociale et de l'action communautaire a ainsi obtenu du gouvernement une contribution de 252 millions de dollars sur trois ans pour financer les entreprises d'économie sociale dans des champs d'activité comme l'insertion sociale, économique et professionnelle, les services de soins, de santé et de bien-être, l'entraide collective, le développement local, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, etc.<sup>23</sup>. Cette décision de financer des entreprises et des organismes poursuivant des objectifs à la fois sociaux et économiques n'apporte pas une information seulement sur la réorientation

18. B. Lévesque, *Économie sociale et solidaire*, *op. cit.*

19. N. Neamtan, *Économie sociale*, *op. cit.*

20. *Ibid.*

21. L. Tremblay *et al.*, « Introduction », *op. cit.*

22. La reconnaissance de l'économie sociale a été suivie de mesures jugées tout aussi déterminantes : la création de fonds réservés à l'économie sociale, la modification législative permettant l'instauration de nouveaux types de coopératives (des coopératives de solidarité) ; l'engagement du gouvernement à promouvoir l'économie sociale dans tous ses ministères. Il s'est même créé ce que Comeau *et al.* désignent comme de nouvelles filières pour l'emploi à travers des mécanismes de financement pour le logement social, des fonds gérés dans l'ensemble du Québec par les 105 centres locaux de développement (CLD), le Réseau d'investissement Québec (RISQ), le Fonds de lutte contre la pauvreté et une diversité d'autres fonds communautaires.

23. Nous n'entendons pas entrer ici dans le domaine de l'économie sociale, qui constitue en soi un champ d'études. Les lecteurs qui veulent savoir ce qui se fait au Québec pourront consulter les travaux de Benoît Lévesque, Yves Vaillancourt, Louis Favreau, Yan Comeau, Martine D'Amours, etc.

de l'action publique québécoise, mais aussi sur la quête structurée de réponse aux divers problèmes. C'est là l'expression manifeste d'une volonté de mettre à contribution les réseaux locaux dans le développement économique et dans la création de formes de travail alliant activité productrice et insertion sociale. Dans cet esprit, le Chantier de l'économie sociale s'est donné la mission de faire le lien entre les organismes locaux, régionaux et nationaux d'économie sociale, ainsi que de faire la promotion de l'économie sociale comme voie de solution aux problèmes économiques et sociaux. Le Réseau d'investissement social du Québec (RISQ) a, pour sa part, été doté d'un fonds de 23 millions de dollars, dont 19 proviennent des souscriptions d'entreprises privées et 4 du gouvernement du Québec.

Les entreprises d'économie sociale sont implantées aussi bien dans le secteur de la santé et des services sociaux que dans ceux de l'éducation, de la culture, des loisirs et du tourisme, aussi bien dans le secteur du logement que dans ceux de l'alimentation, du transport, de l'énergie et des ressources naturelles. Les institutions soutenues ou créées peuvent être de nature coopérative, corporative ou communautaire (organismes sans but lucratif, coopératives de développement régional, corporations de développement économique communautaire, organismes environnementaux et de développement durable, organismes en développement de l'employabilité, entreprises d'insertion, etc.). L'économie sociale est tout aussi préoccupée par la production des biens et des services de proximité que par l'impératif

Les traits caractéristiques d'une entreprise (ou organisme) d'économie sociale sont :

- a) de poursuivre des objectifs à la fois sociaux et économiques ;
- b) de former un groupement ou une association de personnes plutôt que d'actionnaires afin de satisfaire les besoins exprimés par les membres de l'association (organismes communautaires, coopératives, organismes sans but lucratif) ;
- c) de produire des biens, des services et du soutien à la citoyenneté (par exemple, organismes de défense des droits) ;
- d) d'avoir ses propres structures organisationnelles et un type d'organisation favorisant la jonction entre la participation des salariés, des usagers et, le cas échéant, des citoyens de la communauté environnante ;
- e) de recourir de façon significative au travail rémunéré et être génératrice d'emplois ;
- f) d'être un lieu de cohésion et de construction du lien social.

Source : Y. Vaillancourt *et al.* (2001). « Le cas du Québec : la fragile émergence d'une nouvelle régulation solidaire », dans Y. Vaillancourt et L. Tremblay (dir.), *L'économie sociale dans le domaine de la santé et du bien-être au Canada : une perspective interprovinciale*, Montréal, UQAM, LAREPPS, 2001.

de créer pour ces biens et ces services un marché répondant aux besoins de la collectivité – citons entre autres les services d'écoute, d'accompagnement et d'encadrement, les services de garde, l'hébergement, le recyclage des matières résiduelles ou la restauration de l'environnement.

Aujourd'hui, l'économie sociale se trouve en pleine phase d'institutionnalisation et de reconnaissance comme « tiers secteur », à côté de l'État et du marché<sup>24</sup>. Elle se présente comme un espace où plusieurs domaines de la politique sociale trouvent leur convergence. Comme les entreprises deviennent des lieux d'innovation et de transformation sociales, les acteurs de l'économie sociale sont eux-mêmes perçus comme des partenaires à part entière dans une économie qui mise sur le développement humain. Cet essor, maintient N. Neamtan, est le résultat d'une longue démarche de mise en réseau et de construction de partenariat aux niveaux local, régional et même international entreprise par le Chantier de l'économie sociale il y a maintenant plusieurs années<sup>25</sup>. Aux yeux de Vaillancourt *et al.*, « la spécificité du modèle québécois tient pour une bonne part dans le fait que le gouvernement du Québec s'engage publiquement à reconnaître et à soutenir l'économie sociale, après avoir été poussé à agir de la sorte par les mobilisations et les demandes des mouvements sociaux<sup>26</sup> ».

On peut ainsi dire que les entreprises d'économie sociale ne constituent pas seulement une réponse à la crise de l'ancien modèle de développement; elles sont en elles-mêmes porteuses d'une vision de société, d'un nouveau modèle de développement démocratique et solidaire où se marient les logiques marchandes, les logiques publiques et les logiques associatives. L'économie sociale insiste d'abord sur la nécessité de laisser les instances du milieu définir leurs propres besoins, ainsi que de cerner les secteurs d'activité et les axes de développement en fonction des réalités locales particulières. Prise dans ses différentes dimensions, elle symbolise un espace d'innovation en termes de partenariat avec les ressources locales, de réinsertion en emploi de personnes peu ou pas qualifiées et de gestion participative et démocratique du développement économique. Elle révèle les dynamiques de la recomposition du modèle social québécois et de la transformation d'un État qui mise de plus en plus sur les ressources locales pour stimuler les rapports de solidarité en émergence et induire de nouvelles régulations en ce qui

---

24. Yves Vaillancourt (1999). « Tiers secteur et reconfiguration des politiques sociales », *Nouvelles pratiques sociales*, numéro double, vol. 11, n° 2 – vol. 12, n° 1, p. 21-39.

25. N. Neamtan, *Économie sociale, op. cit.*

26. Yves Vaillancourt, François Aubry, Christian Jetté et Louise Tremblay. « Le cas du Québec : la fragile émergence d'une nouvelle régulation solidaire », dans Yves Vaillancourt et Louise Tremblay (dir.), *L'économie sociale dans le domaine de la santé et du bien-être au Canada : une perspective interprovinciale*, p. 31.

concerne le financement et la production des services et des secteurs d'activité tels que le logement social, la santé et le bien-être de la population, l'insertion sociale et professionnelle des individus<sup>27</sup>.

Les acteurs de l'économie sociale s'affirment de plus en plus comme les acteurs d'une transformation des pratiques sociales et d'un nouveau partage des responsabilités collectives. N'étant pas soumise aux seules forces du marché, l'économie sociale contribue au renouvellement et à la démocratisation des politiques publiques. Elle est portée par une utopie humaniste et démocratique qui laisse davantage de place à la créativité des acteurs, et permet la constitution des forces institutionnelles hybrides qui transcendent les lignes tracées par le modèle binaire État/marché<sup>28</sup>. En favorisant la participation du grand nombre dans les processus économiques et sociaux, les entreprises d'économie sociale ont contribué à la création d'emplois susceptibles de colmater les brèches ouvertes par l'augmentation des inégalités sociales, de la pauvreté, du chômage et de l'exclusion. Les expériences d'économie sociale « témoignent d'un désir de changement dans une société qui n'a pas renoncé à travailler sur elle-même pour améliorer le sort de ses citoyens ».

## LES LIMITES DE L'ÉCONOMIE SOCIALE

Au Québec, le virage vers l'économie sociale porte un souci de création d'emplois et d'efficacité économique ; on privilégie une approche intégrée visant, au travers de la mise en place d'infrastructures sociales et d'investissements économiques, à répondre à des besoins sociaux collectifs ou spécifiques. En même temps se pose avec acuité la question de savoir si l'économie sociale permet de lutter efficacement contre la pauvreté, le chômage et l'exclusion.

Pour Vivian Labrie, le développement de l'économie sociale et la lutte contre la pauvreté ne doivent pas être dissociés. Il serait dommage de constater que l'économie sociale offre au gouvernement un subterfuge pour « se dérober à ses responsabilités » sociales et politiques face aux individus les plus pauvres. Car, si le développement local permet de générer une activité économique au profit de la population, il est de la responsabilité des gouvernements – fédéral et provincial – de lutter contre la pauvreté, d'assurer l'équité et la justice sociales, de renforcer la cohésion, ainsi que de maintenir

27. Christian Jetté, Benoît Lévesque, Lucie Mager et Yves Vaillancourt (2000). *Économie sociale et transformation de l'État-providence dans le domaine de la santé et du bien-être. Une recension des écrits (1990-2000)*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, coll. « Pratiques et politiques sociales et économiques », 208 p.

28. Vaillancourt *et al.*, « Le cas du Québec », *op. cit.*

la fiscalité comme un outil de solidarité ayant la double fonction « de financer le mieux possible des services pour toutes et de réduire les écarts en distribuant la richesse entre nous ». Il revient aussi aux entreprises qui se réclament de l'économie sociale d'assurer aux individus des conditions de travail décentes égalitaires et conformes aux valeurs démocratiques et solidaires qu'elles véhiculent<sup>29</sup>.

J. Panet-Raymond relève également un certain nombre de « risques » qui laissent planer le « doute » sur les potentialités de l'économie sociale ainsi que sur sa capacité de contribuer à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il s'agit, entre autres, du risque de pressions exagérées à la rentabilité économique sur les entreprises d'économie sociale, des risques de limiter les entreprises au modèle marchand et de dévaloriser les entreprises qui mènent des activités « non rentables » sur le plan commercial, du risque de transformer l'économie sociale en un programme d'employabilité pour les bénéficiaires de l'assurance-chômage et de l'assurance-emploi en les insérant dans des programmes du type *learnfare* ou *workfare* américain, du risque de créer des ghettos d'emplois, particulièrement pour les femmes (aide à domicile, garderie, services d'aide scolaire), enfin, du risque de transformer le communautaire en secteur de sous-traitance permettant aux pouvoirs publics de se désengager et à l'État d'offrir des services à moindre coût. Il s'agit, finalement, du risque que le mouvement communautaire se trouve déchiré « entre l'espoir d'un "État solidaire" partenarial et ouvert aux initiatives locales et le doute d'une dictature des contraintes économiques imposées par l'État, lui-même soumis aux impératifs de la mondialisation<sup>30</sup> ».

N. Neamtan fait néanmoins remarquer que l'apport de l'économie sociale à la lutte contre le chômage, la pauvreté et l'exclusion ne peut être défini, posé et évalué en des termes dichotomiques. Si l'économie sociale possède « un potentiel réel de développement de l'emploi et de la création de la richesse », il faut la distinguer de l'aide de dernier recours. L'économie sociale n'est pas exclusivement réservée aux pauvres ; elle se veut encore moins une économie de misère se développant dans les secteurs périphériques et non solvables du marché ; c'est plutôt un type d'économie ouvert à tous. La reconnaissance du social dans l'économie suppose la démocratie, sans doute représentative mais également participative et délibérative en termes de production d'espaces publics, poursuit B. Lévesque<sup>31</sup>. Elle est

29. Vivian Labrie (2001). *Économie sociale et lutte contre la pauvreté. Se développer, mais aussi se gouverner en conséquence*. Conférence-débat organisée par le Collectif régional de réflexion sur l'économie sociale, Anim'action et le Centre St-Pierre.

30. Jean Panet-Raymond (1998). « Le doute de l'économie sociale au Québec », *Perception*, vol. 22, n° 1, p. 3-5.

31. B. Lévesque, *Les entreprises d'économie sociale, op. cit.*

explicitée dans les règles et les statuts juridiques divers (OSBL, coopératives, mutuelles, conventions d'actionnaires), par les valeurs (finalité de services aux membres ou à la collectivité plutôt que profit, autogestion, processus de décision démocratique, primauté des personnes et du travail sur le capital, répartition des revenus) et se manifeste dans les pratiques basées sur la combinaison d'une association et d'une organisation productive. « Au lieu de constituer un ghetto, l'économie sociale serait en interface avec l'État comme avec le marché de sorte que son développement exigerait des réaménagements significatifs de l'un comme de l'autre<sup>32</sup>. » Elle mise sur l'innovation et la création des emplois durables pour répondre à des besoins sociaux collectifs. Elle fait la promotion d'un modèle économique de développement basé sur l'inclusion ainsi que d'un modèle de démocratisation sociale. Dans un article publié en 1999, Y. Vaillancourt écrit que « se pencher sur le tiers secteur dans le contexte des mutations profondes en gestation en cette fin de millénaire, c'est, de manière indissociable, se pencher sur les transformations qui touchent l'État, le marché et la société civile<sup>33</sup> ». Il soutiendra également que l'économie sociale a des « interfaces dialectiques avec l'État, le marché et le secteur informel<sup>34</sup> ». Elle joue, à côté du marché et de l'État, un rôle de régulation dans le cadre d'une économie plurielle.

## LES ENTREPRISES D'INSERTION EN EMPLOI

Introduites au Québec au début des années 1980, les entreprises d'insertion en emploi interviennent auprès de groupes cibles éprouvant des difficultés majeures au regard de leur insertion sociale et professionnelle, entre autres les jeunes sous-scolarisés, les femmes immigrantes, les mères seules, les personnes n'ayant pas fait de 5<sup>e</sup> secondaire. Comme la mission est d'abord et avant tout d'outiller ces diverses catégories de personnes touchées par la pauvreté en vue de faciliter leur participation active à la vie en société, ces entreprises sont présentes dans une diversité de champs d'activité et de secteurs de production : ébénisterie (Le boulot vers), métallurgie (Formétal), insertion des immigrants au marché du travail dans le textile (Petites-Mains), domaine technologique (Cybercap et Insertech-Angus), cuisine et restauration (Cuisine-Atout), pour n'en mentionner que quelques-unes. La stratégie consiste à faire de « l'insertion sociale une véritable situation de travail », en établissant un parcours individualisé selon les besoins de l'individu et en misant sur une approche personnalisée qui permet à chaque participant de choisir la formation qui lui convienne. La formation, dont la durée varie

---

32. *Ibid.*, p. 19.

33. Y. Vaillancourt, « Tiers secteur », *op. cit.*, p. 24.

34. *Ibid.*

de 25 à 28 semaines, est considérée comme une phase transitoire au cours de laquelle les participants apprennent à développer les habiletés sociales et professionnelles nécessaires en vue de leur accès au marché de l'emploi. Il s'agit de combiner activités de production et activités de formation en fonction des besoins d'une clientèle peu scolarisée et qui possède une expérience professionnelle très limitée.

Ce n'est toutefois qu'avec la naissance du Collectif des entreprises d'insertion en 1996 que s'est structuré, autour de sept critères, le cadre normatif de fonctionnement et de reconnaissance par les pouvoirs publics québécois des entreprises d'insertion sociale. Ces critères, qui servent en même temps aux fins d'accréditation, précisent les caractéristiques à la lumière desquelles les entreprises d'insertion se définissent et se distinguent par rapport à d'autres initiatives telles que les corporations intermédiaires de travail (CIT) et les entreprises d'économie sociale. Ils rendent, ensuite, évidentes les valeurs que partagent les entreprises d'insertion, leur vision de société, leur philosophie d'intervention ainsi que les finalités poursuivies. Enfin, la reconnaissance de ces critères par l'Assemblée nationale permet à ces entreprises de bénéficier d'une entente de financement avec Emploi-Québec sur une base triennale, ainsi que d'être plus crédibles auprès de la clientèle et des employeurs locaux et régionaux susceptibles d'embaucher les personnes formées. Ce cadre normatif et légal semble non seulement répondre à un souci de cohérence, mais aussi présider à la mise en place de processus crédibles et efficaces répondant aux objectifs et aux finalités pour lesquels ces entreprises ont été créées, puis reconnues par les pouvoirs publics.

Les sept critères d'accréditation élaborés par le Collectif des entreprises d'insertion, puis reconnus par le gouvernement sont :

1. Avoir une mission tournée vers l'insertion sociale et professionnelle des personnes en situation d'exclusion ;
2. Privilégier une clientèle en difficulté ;
3. Être une entreprise véritable qui emploie des salariés, commercialise les biens ou les services et vit les contraintes du marché ;
4. Accorder le statut de salarié aux personnes en processus de formation et leur proposer une réelle expérience de travail ;
5. Offrir un accompagnement personnalisé aux individus tout au long du parcours d'insertion et après la démarche au sein de l'entreprise d'insertion ;
6. Offrir une formation intégrée et continue recoupant les trois volets du personnel, du social et du technique ;
7. Être une entreprise issue du milieu, s'inscrire dans la dynamique du développement économique et social de sa communauté et agir en partenariat avec les entreprises du milieu.

Les entreprises d'insertion bénéficient d'un mode de financement hybride qui s'appuie sur les fonds publics, le secteur privé, les contrats de production et les ressources du milieu. Largement engagées dans la lutte contre la pauvreté et dans le développement local, elles comptent sur un large réseau de partenariats et de collaborations (milieu des affaires, organismes communautaires, ressources institutionnelles, etc.). Parmi les principaux partenaires financiers figurent les centres locaux de développement (CLD), le Mouvement des caisses populaires Desjardins, le Conseil régional de l'île de Montréal (CRDIM), Emploi-Québec, Fondation de la CSN, le Fonds de solidarité FTQ, le Réseau d'investissement Québec (RISQ), ainsi que des ministères comme le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI), le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), le ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC), le ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM).

### **À TITRE D'ILLUSTRATION : PETITES-MAINS ET FORMÉTAL**

Les entreprises d'insertion économique et sociale poursuivent le double objectif de permettre à des individus en situation d'exclusion d'acquérir des compétences professionnelles et de développer des habiletés sociales. À titre d'illustration<sup>35</sup>, et pour ne prendre que deux exemples de telles entreprises parmi le réseau d'une cinquantaine de celles qui, dans tout le Québec, correspondent aux critères d'entreprise d'insertion, l'organisme « Petites-Mains », situé dans le quartier Côte-des-Neiges à Montréal, reçoit une quarantaine de femmes immigrantes récemment arrivées au Québec, pour une période de 28 semaines de formation et d'apprentissage de la couture industrielle. Comme l'objectif ultime reste de faciliter l'insertion sociale, économique et professionnelle de ces nouvelles arrivantes, l'apprentissage du métier s'accompagne d'activités telles que l'alphabétisation, la maîtrise du français, la cohabitation multiethnique et la résolution de conflits de valeurs.

Pour sa part, Formétal accueille des jeunes de 18 à 25 ans, peu scolarisés, du Sud-Ouest de Montréal, qui apprennent à travailler le métal en feuilles. Si l'on se reporte à la description que l'organisme lui-même donne de sa clientèle, les personnes accueillies « sont en situation précaire sur le plan économique, social, personnel et elles éprouvent souvent un sentiment d'impuissance face à leur destinée ». Elles sont des « exclues dans l'exclusion, c'est-à-dire des personnes qui sont non seulement en mal d'emploi et en

---

35. Le service audiovisuel du MESS a produit en 2002-2003 des vidéos sur les entreprises d'insertion en emploi, parmi lesquelles on retrouve les Petites-Mains et Formétal (réalisateur: Renald Lamontagne).

difficulté personnelle et sociale, mais aussi en mal de fonctionnement dans les structures existantes ». Il s'agit autant de replacer dans une relation dynamique l'acquisition des compétences professionnelles et sociales que d'aider les individus à développer leur capacité de faire des choix et d'avoir du pouvoir sur leur vie. Il importe d'induire la reconstruction identitaire, le sentiment d'autonomie, l'esprit d'initiative, le renforcement de l'estime de soi et la revalorisation individuelle comme des bases sur lesquelles peuvent se construire la nouvelle logique de la compétence, les apprentissages, l'acquisition des habiletés nécessaires à la réinsertion sociale et communautaire. La finalité est avant tout la réalisation personnelle, sociale et professionnelle de chaque individu.

Ces deux entreprises d'insertion sociale fonctionnent en lien étroit avec le marché du travail réel, donc interagissent avec de nombreux employeurs et ont des contrats de production à respecter. Comme toute entreprise, elles gèrent des ressources humaines, matérielles et financières, commercialisent des biens, vendent leurs produits et génèrent des revenus. Elles doivent, comme toute autre entreprise engagée dans la production de biens et de services, répondre aux normes de qualité propres à leur secteur d'activité, composer, en observant les mêmes règles et la même rigueur, avec les conditions de mise en marché de leurs produits. En même temps, ces deux entreprises d'insertion sociale ont pour mission de répondre à des besoins de formation et d'accompagnement de personnes en difficulté d'intégration et de travailler au développement de leurs capacités d'insertion

Le travail d'insertion engage les individus dans un processus d'apprentissage et de redécouverte de leurs propres capacités, de leur potentiel et de leur estime de soi. Le mariage du social et de l'économique ne se veut pas seulement innovateur ; il induit une variante qui fait des processus de production de biens et de services un outil d'intégration dans la vie en société.

L'originalité des entreprises d'insertion consiste à :

- a) faire le recrutement des participants sur une base volontaire et selon des procédures de sélection ;
- b) dispenser une formation intégrée dont le fondement est la situation de travail dans une entreprise réelle ;
- c) donner une formation centrée sur les besoins de chaque personne, c'est-à-dire un engagement qui tient compte des dimensions personnelles, sociales, techniques et de production ;
- d) dispenser une formation par l'action, c'est-à-dire une formation visant le développement progressif des attitudes, des connaissances (aptitudes) et des habitudes de travail pour vivre une insertion sociale et professionnelle dynamique ;
- e) accorder aux participants un statut de salariés, donc les transformer en contribuables.

en adoptant des stratégies de resocialisation, de médiation et de responsabilisation. Elles doivent relever le défi de « faire cohabiter productivité et formation adaptée ». Globalement, les pôles retenus pour un travail aussi complexe sont l'intervention psychosociale, l'intervention individuelle, la formation technique, l'orientation professionnelle, l'assistance dans la recherche d'emploi et le suivi après le parcours d'insertion. Formétal structure ses activités de formation en fonction de quatre « vecteurs » : le suivi individualisé, la formation socioprofessionnelle, la formation technique de base et la production. Chacun de ces vecteurs « a un rôle d'impulsion pour un meilleur cheminement des jeunes », écrit-on. C'est une pédagogie qui permet à ces derniers de reconstruire les repères professionnels, sociaux, affectifs, culturels et émotionnels dans une optique d'*empowerment*.

## **DES ESPACES D'EXERCICE DE LA CITOYENNETÉ**

Si les entreprises d'insertion font partie intégrante des réponses novatrices que les acteurs (étatiques, institutionnels, privés et communautaires) tentent d'apporter aux problèmes de la pauvreté, du chômage et de l'exclusion, elles se développent selon le principe de proximité et la nécessité de susciter l'esprit d'initiative et de responsabilité chez l'individu, lui-même perçu comme acteur de sa propre démarche d'insertion. Les intervenants s'interrogent autant sur les insuffisances des participants que sur leurs potentialités et les solutions possibles. L'intervention consiste également à mettre les individus dans des situations leur faisant découvrir et valoriser les ressources personnelles dont ils disposent, en même temps qu'ils apprennent à les exploiter. Ainsi, les entreprises d'insertion facilitent l'acquisition de la « qualification sociale » qui permet de réintégrer le marché de l'emploi et de la « qualification civique » qui permet de participer en tant que citoyen au fonctionnement de la société. Avec un taux de réinsertion en emploi qui dépasse 85 % des personnes ayant terminé leur parcours, elles répondent aux priorités d'action déterminées par le gouvernement du Québec en ce qui concerne la transformation des mesures passives d'assistance en mesures actives de formation technique et professionnelle, d'acquisition de compétences et d'insertion professionnelle en emploi. Les participants qui s'y engagent sur une base volontaire ne voient pas seulement leur niveau d'employabilité s'améliorer, mais aussi leur estime de soi et leur identité leur être restituées.

Dans le domaine de l'action sociale qui nous intéresse ici, l'idée d'insertion, loin d'être palliative, embrasse l'effort global de lutte contre la pauvreté au nom de la justice sociale, de la solidarité et de la citoyenneté. Elle recoupe plusieurs logiques d'action :

1. celle de la production des biens et services ;
2. celle de l'acquisition de compétences sociales et professionnelles en vue d'une intégration durable en emploi ;
3. celle de la reconstruction des repères identitaires, sociaux, culturels, politiques et économiques dans une optique d'*empowerment* ;
4. celle de la politique publique visant à financer, conjointement avec ses partenaires, la mise en place de dispositifs susceptibles de permettre aux individus de mieux assumer leurs responsabilités de citoyens et de jouir des droits qui en découlent ;
5. celle de l'activisme communautaire qui consiste à réparer les fractures sociales, l'exclusion devant être elle-même considérée comme la forme la plus récente du bannissement de la pleine citoyenneté.

L'intégration des gens exclus du marché du travail dans un milieu productif ne traduit pas seulement la volonté de sortir de la logique assistancielle. Elle fournit une réponse à l'épineuse question de savoir comment exiger une contrepartie des personnes bénéficiant des prestations d'aide sociale sans diminuer leurs droits de citoyenneté, ou sans en faire des citoyens de seconde zone. Le fait que les participants soient devenus des salariés – donc passent du statut de bénéficiaires de la sécurité du revenu à celui de contribuables dans le cadre de mesures en partie financées à partir des fonds publics – implique un changement de perspective qui situe le Québec à une bonne distance de la logique de stigmatisation et de honte sous-jacente à l'approche ultralibérale du *workfare* telle que développée aux États-Unis ou en Ontario. Les impacts sont à la fois d'ordre individuel et social, particulièrement en ce qui concerne la manière dont les participants se représentent eux-mêmes comme citoyens et sont perçus dans une société valorisant l'autonomie individuelle.

Les entreprises d'insertion sociale peuvent ainsi s'inscrire dans le cadre d'une large réflexion sur la citoyenneté, le droit et la justice sociale. Redevables d'une pratique politique axée sur la solidarité et la responsabilité collective, elles se développent en continuité avec le choix que la société québécoise fait depuis le début des années 1970 de procéder à une relative redistribution de la richesse et de lutter contre la pauvreté et contre les inégalités à travers les politiques publiques et la fiscalité. Elles se veulent conformes à l'idée développée dans d'autres domaines des politiques sociales que la pauvreté est un *problème de société* et non seulement une *responsabilité individuelle*. C'est cette volonté d'agir en faveur du bien commun qui confère une légitimité aux actions des intervenants sur le terrain et fait de ces derniers des acteurs importants de la cohésion sociale et de la lutte contre la pauvreté.

C'est dans cette perspective à la fois processuelle et pratique que les projets d'entreprises d'insertion en emploi retiennent notre attention en tant que mécanismes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

## **ENTRE LES ENTREPRISES D'INSERTION ET LES ENTREPRISES D'ÉCONOMIE SOCIALE**

La gamme des entreprises d'insertion économique et sociale qui ont fleuri au Québec dans les années 1990 ainsi que l'essor de l'économie sociale témoignent de la conviction que la vitalité et la viabilité de la société dépendent de la mise en place d'une politique dynamique axée sur la solidarité, l'équité et le développement durable. Ces entreprises procèdent en grande partie de l'entrepreneurship social et du désir de répondre à des besoins locaux de préparation à l'emploi et de création d'emplois. Elles émergent dans ce qu'on appelle les « sphères de proximité », s'articulent au développement local comme des espaces pour penser un modèle de développement axé sur les liens sociaux et comme des lieux pour recréer les rapports entre le social et l'économique<sup>36</sup>. Les deux comptent sur des sources de financement hybrides, faisant appel au marché, aux secteurs public, communautaire, privé et syndical. Les enjeux autant que les défis renvoient à la capacité de mettre en place des infrastructures sociales permettant une bonne articulation des « impératifs économiques » et des « impératifs sociaux », en vue d'assurer une meilleure qualité de vie et d'éviter le déchirement du tissu social.

Les entreprises d'insertion, autant que celles d'économie sociale, renvoient à l'univers des pratiques, des priorités gouvernementales et du renouvellement des rapports entre l'État et la société civile. La problématique de l'insertion renvoie, dans les deux cas, à des logiques plus alternatives qu'institutionnelles, et se pose sur un mode solidaire. Il faut toutefois, en dépit de ces ressemblances, éviter de confondre les deux types d'entreprises ou de confondre les logiques, les missions, les philosophies qui les sous-tendent ainsi que leurs modalités de fonctionnement. Alors que l'économie sociale doit s'assurer d'une main-d'œuvre stable, les participants aux entreprises d'insertion sont des personnes en formation pour une durée déterminée. Il y a un haut taux de renouvellement de la main-d'œuvre dans les entreprises d'insertion sociale. En outre, l'économie sociale n'est pas nécessairement axée sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Le défi analytique est alors de dégager les tendances au sein de ces processus plutôt que de chercher une totale convergence entre ces différentes sphères, ainsi que de situer les

---

36. Benoît Lévesque (1998). *Le développement local et l'économie sociale : deux éléments incontournables du nouvel environnement social*. Texte soumis à la Conférence des chefs de file du mouvement coopératif, Conseil de la coopération du Québec, Québec, 13 novembre.

discours et les pratiques d'insertion dans des débats plus larges sur la construction d'une société québécoise inclusive rassemblant participation économique, participation civique et renforcement de la cohésion sociale. C'est par leur articulation au développement local que les entreprises d'insertion sociale, tout autant que les entreprises d'économie sociale, s'avèrent intéressantes pour notre analyse et constituent des références en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

## **LA POLITIQUE DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT LOCAL ET RÉGIONAL**

Il faut aussi situer dans le sillon du Sommet sur l'économie et l'emploi l'adoption en avril 1997 de la Politique de soutien au développement local et régional ainsi que la mise en place quelques mois plus tard d'un ministère des Régions dont la mission est :

d'une part, de susciter et de soutenir le développement local et régional dans ses dimensions économique, sociale et culturelle en favorisant sa prise en charge par les collectivités intéressées dans le cadre d'un partenariat entre elles et l'État et, d'autre part, d'assurer la cohérence et l'harmonisation des actions gouvernementales touchant le développement local et régional<sup>37</sup>.

Il incombe au ministère des Régions, premièrement, d'élaborer les orientations et les politiques gouvernementales en matière de développement local et régional et d'en superviser la réalisation ; deuxièmement, d'apporter un soutien financier ou technique à la mise en action des politiques et à la réalisation des activités ; troisièmement, de faciliter l'élaboration et la conclusion d'ententes spécifiques entre les acteurs du développement local et les instances gouvernementales (ministères et organismes) ; quatrièmement, de conclure des ententes relatives au développement local et régional avec d'autres gouvernements ou avec des organisations internationales. Le mandat de concevoir les orientations et de coordonner l'action des ministères et autres organismes gouvernementaux vise à accroître l'efficacité des initiatives ainsi qu'à harmoniser, simplifier et rendre plus accessibles les services de soutien à l'entrepreneuriat au niveau local. Le Ministère joue un rôle de premier plan dans le soutien et le développement des projets d'économie sociale dans les régions, dans la promotion de l'économie sociale auprès des acteurs locaux et régionaux, des partenaires privés et publics, dans la

---

37. Gouvernement du Québec, Ministère des Régions (2000). *Rapport annuel 1998-1999*, Les Publications du Québec, p. 9.

mise en réseau des ressources existantes et, enfin, dans la négociation d'ententes cadres entre le gouvernement et les régions et d'ententes spécifiques entre un CRD et les instances gouvernementales<sup>38</sup>.

Quant à la Politique de soutien au développement local et régional, elle se construit autour des principes de :

- la primauté du citoyen remis au cœur du processus de réorganisation des services publics ;
- la responsabilisation des acteurs locaux et régionaux dans un modèle de développement économique et social axé sur le partenariat et la concertation ;
- la simplification des structures et des programmes ainsi que l'adaptation des politiques et des programmes aux réalités locales et régionales ;
- la subsidiarité et l'efficacité, c'est-à-dire la capacité d'offrir des services de qualité au meilleur coût ;
- le maintien du rôle stratégique de l'État québécois et de son pouvoir de régulation en vue d'assurer l'équité.

La stratégie d'intervention est conçue selon :

- une démarche de décentralisation de l'action gouvernementale ;
- une démarche de déconcentration des activités et des services du gouvernement, ce qui consiste à confier des responsabilités de plus en plus grandes aux gestionnaires en région ;
- une démarche de régionalisation de l'action gouvernementale qui vise à adapter les services aux besoins des milieux locaux et régionaux et à associer les acteurs locaux et régionaux aux processus de prise de décision, de planification et de mise en œuvre des activités.

Cette triple démarche, dont l'objectif reste de « rapprocher l'action du gouvernement des citoyens », trouve sa justification et sa cohérence dans la nécessité de permettre à chaque communauté de se doter d'un modèle

---

38. « L'entente-cadre de développement constitue un outil privilégié de concertation et de partenariat entre le gouvernement et chacune des régions du Québec parce qu'elle permet de traduire, sous forme d'engagement mutuel, la contribution du gouvernement de la région à la réalisation du plan stratégique régional. Elle prend la forme d'une convention d'une durée de cinq ans qui détermine les axes et les priorités de développement régional retenus conjointement par les deux parties », alors qu'« une entente spécifique est une convention qui associe un CRD et un ministère ou un organisme gouvernemental et, le cas échéant, d'autres partenaires, pour la mise en œuvre de l'entente cadre ou pour prévoir des mesures en vue d'adapter aux particularités régionales l'action gouvernementale en matière de développement régional ». Ministère des Régions (2000). *Rapport annuel 1998-1999*, Les Publications du Québec, p. 17.

organisationnel adapté à ses besoins et à ses particularités. Car, considère le gouvernement, « le développement économique d'une région, la création d'emplois, la formation et l'adaptation de la main-d'œuvre passent par une plus grande responsabilisation des milieux locaux et régionaux ». Ce partage des responsabilités continue toutefois de s'inscrire dans la mission du gouvernement de veiller au bien-être collectif et individuel en facilitant la mise en place de services pleinement accessibles et simplifiés. Il se fera par décentralisation, délégation de responsabilités ou négociation d'ententes de service.

La politique reconnaît trois paliers différents d'intervention avec des rôles bien définis.

- Le palier local est considéré comme le lieu de programmation, de gestion et de mise en œuvre des services en première ligne. C'est là que se font les montages des plans d'affaires (étude de faisabilité, démarrage et orientation vers les services spécialisés). C'est donc le lieu de l'action directe.
- Le palier régional est le lieu de la concertation et de l'élaboration de stratégies de développement ainsi que de l'interface entre l'État et les milieux locaux et régionaux. Les intervenants régionaux sont surtout concernés par la planification stratégique globale dans leur région, mais au regard des orientations stratégiques du gouvernement. C'est là que se joue l'articulation entre les dynamismes locaux et les actions de l'État.
- Au palier national, l'État québécois continue à jouer le rôle essentiel de régulation dans l'organisation politique, économique, culturelle et sociale. Il répond aussi à ses responsabilités de veiller à la juste répartition des services sur le territoire, fixe les priorités nationales et les choix stratégiques en matière de développement économique et social. L'État québécois reste responsable d'élaborer le cadre général d'action.

## **LES CENTRES LOCAUX DE DÉVELOPPEMENT (CLD)**

La mise en œuvre de la Politique de soutien au développement local et régional s'accompagne de la création et de l'implantation de centres locaux de développement (CLD) qui, financés conjointement par le gouvernement et les municipalités, ont pour mandat d'assurer les services destinés aux entrepreneurs individuels et collectifs au niveau local, ainsi que de mobiliser les acteurs locaux dans des actions concertées pour l'emploi et le développement économique. Le CLD situe ses interventions dans le cadre des objectifs nationaux et des grandes orientations adoptés par le gouvernement. Il lui revient d'élaborer les plans d'action locaux pour l'économie et l'emploi, ainsi que de développer des stratégies de développement de l'entrepreneuriat

et des entreprises. C'est une double fonction qui le met devant l'obligation d'encadrer les modalités de réponse aux besoins particuliers du milieu dans les grandes orientations prises au niveau régional et national.

Le CLD dispose d'une enveloppe budgétaire destinée à aider les groupes promoteurs à élaborer des projets ou à mettre sur pied des entreprises en économie sociale. L'aide financière et technique est octroyée en fonction de trois grands volets :

- a) Le volet *Jeunes promoteurs* vise à encourager l'entrepreneuriat jeunesse. Cette enveloppe de 3,3 millions de dollars est destinée à faciliter la réalisation des projets d'entreprise, la création d'entreprises ou l'accès à la formation pour les jeunes entrepreneurs de moins de 35 ans. Il s'agit d'une contribution non remboursable. Un montant de 1,4 million de dollars est aussi alloué au suivi des entreprises soutenues ;
- b) Le volet *Développement des entreprises d'économie sociale* dispose d'une enveloppe de 7,5 millions de dollars servant à subventionner les projets mis en place par les organismes à but non lucratif et les coopératives ;
- c) Enfin, le volet *Fonds local d'investissement* dispose de 13,9 millions de dollars pour soutenir les entreprises en démarrage ou en expansion dont les objectifs s'inscrivent dans les orientations de la politique d'investissement du CLD. L'aide peut prendre la forme de prêt, de prêt participatif, de garantie de prêt, de cautionnement, d'acquisition d'obligations, de participation au capital-actions ou au capital social.

Les ententes intervenues avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité font également du CLD le responsable de la mise en œuvre de la mesure Soutien aux travailleurs autonomes, dont l'objectif est de permettre aux prestataires de l'assurance-emploi et du soutien du revenu de bénéficier d'un support technique dans le développement de leur projet entrepreneurial. Enfin, on opte pour un arrimage permettant aux CLD et aux CLE de se soutenir mutuellement dans leurs actions et de renforcer leurs capacités respectives de s'adapter aux besoins particuliers de leur clientèle<sup>39</sup>.

---

39. Tandis que le conseil d'administration du CLD joue le rôle de conseiller auprès du CLE, particulièrement en ce qui regarde le mandat d'élaborer et d'exécuter un plan d'action local en matière de développement économique et de l'emploi, le directeur du CLE siège au conseil d'administration du CLD. La coopération étroite entre le CLE et le CLD passe surtout par les contrats de service.

## LES CONSEILS RÉGIONAUX DE DÉVELOPPEMENT (CRD)

Pour leur part, les conseils régionaux de développement (CRD) tiennent, dans le cadre de la loi 171 ou loi créant le ministère des Régions, le double rôle de concertation auprès des acteurs régionaux et de conseil en matière de développement régional auprès du gouvernement. Il s'agit de :

- favoriser la concertation entre les différents partenaires de la région ;
- définir la problématique du développement global de leur région et adopter un plan stratégique régional définissant les axes et les priorités de développement régionales ;
- assurer le suivi et procéder à une évaluation de ses actions ;
- donner des avis et faire des recommandations au gouvernement sur tout ce qui touche les régions.

On retrouve dans chaque région administrative du Québec deux instances travaillant en concertation en vue de soutenir le développement local et régional : le ministère des Régions, dont le rôle est d'assurer la concertation entre les ministères et des organismes gouvernementaux présents sur le territoire, et le CRD, qui représente le milieu régional auprès du gouvernement. Le CRD a pour mission d'appuyer le développement des régions en accord avec les ententes spécifiques. Il dispose d'un budget de fonctionnement incluant études et recherches, d'une enveloppe réservée à la mobilisation des intervenants locaux en vue de la mise en œuvre des ententes spécifiques et d'un volet visant à participer à la mise en œuvre de projets à rayonnement régional et interrégional. Institué par la loi 171 et implanté en 1998, le Fonds de développement régional (FDR) consiste en une enveloppe globale réservée à chaque CRD. Doté d'une enveloppe de 90 millions de dollars sur cinq ans, il a déjà permis le démarrage d'un nombre important de projets régionaux (plus de mille) dans des secteurs aussi variés que le domaine culturel, l'écotourisme, la formation de la main-d'œuvre, l'économie sociale, la lutte contre la pauvreté et l'environnement. Compte tenu de son objectif de contribuer à la création d'un environnement favorable au développement régional, il a, par ses subventions, contribué à la création ou au maintien de 6 000 emplois, tout en suscitant des investissements privés pour un total de 476 millions de dollars. Ses activités de financement regardent, d'une part, le financement des mesures prévues dans les ententes spécifiques de régionalisation ; d'autre part, le financement de projets structurants à rayonnement régional. Les organismes admissibles aux activités du Fonds sont les organismes sans but lucratif, les municipalités, les communautés urbaines et les municipalités régionales, les organismes du secteur public à l'œuvre dans le domaine de l'éducation, de la santé et des services sociaux, ainsi que les coopératives offrant les mêmes services que les organismes sans but

lucratif. L'aide consentie peut couvrir jusqu'à 80 % des coûts des projets faisant l'objet d'une entente entre le conseil régional, les ministères et organismes gouvernementaux et le promoteur.

L'adoption de la Politique de soutien au développement est perçue comme une étape importante dans la réorganisation de l'État québécois. Il importe d'essayer de comprendre les mesures de déconcentration, voire de décentralisation, à la lumière de la dynamique de recomposition d'un modèle social québécois mettant de plus en plus l'accent sur le partage des responsabilités entre le secteur public et le secteur communautaire, associatif ou coopératif. Il s'agit autant d'améliorer la productivité et de créer collectivement la richesse que de réconcilier développement économique et développement social en vue de faciliter l'émergence d'une économie citoyenne préoccupée par les questions de citoyenneté, de droit, de démocratie, de justice, de solidarité et de protection sociale.

## LA LOI SUR L'ÉQUITÉ SALARIALE

L'entrée en vigueur le 21 novembre 1997 de la loi 35, Loi sur l'équité salariale, marque un tournant décisif dans le combat des femmes contre les disparités salariales basées sur le sexe et contre les inégalités de revenu. En effet, cette loi dont la visée est « de corriger les écarts salariaux dus à la discrimination systémique fondée sur le sexe à l'égard des personnes qui occupent des emplois dans des catégories d'emplois à prédominance féminine » (article 1) exige une même rémunération pour les emplois à prédominance féminine et pour ceux à prédominance masculine<sup>40</sup> – peu importe si les emplois sont différents, pourvu qu'ils soient équivalents, c'est-à-dire qu'il s'agit d'un travail de valeur égale, ayant les mêmes caractéristiques et exigeant une qualification comparable. La loi s'applique au personnel à plein temps, à temps partiel, occasionnel, permanent ou temporaire, exception faite des cadres supérieurs, des stagiaires, des travailleurs autonomes et des étudiants qui travaillent durant leurs vacances.

L'entreprise (publique, parapublique ou privée) assujettie à cette loi a pour obligation d'instituer des programmes d'équité salariale. Ces programmes se déroulent en quatre grandes étapes. La première consiste à déterminer les catégories d'emplois à prédominance féminine et celles à prédominance masculine. À la deuxième étape, l'entreprise doit mettre

---

40. Les expressions « prédominance féminine » ou « prédominance masculine » s'appliquent ici à tout emploi occupé à 60 % par des gens du même sexe. À défaut d'un tel pourcentage, on se réfère aux critères de « représentation » qu'on fait de certains emplois ou aux stéréotypes occupationnels (réceptionnistes, chauffeurs de camion, etc.).

en application une méthode et des outils d'évaluation prenant en considération les quatre grands facteurs reconnus en équité salariale, soit les compétences exigées, les fonctions et responsabilités assumées, les efforts requis ainsi que les conditions de travail. À la troisième, elle procède à la comparaison des catégories d'emplois à prédominance masculine et féminine, à l'estimation des écarts salariaux et au calcul des ajustements salariaux. Enfin, à la dernière étape, elle doit fixer les modalités de versement des « correctifs ». Il devenait, au 21 novembre 2001, obligatoire pour les entreprises assujetties à la loi de procéder au premier « ajustement pour l'équité salariale » et d'achever le processus au plus tard le 21 novembre 2005. Les entreprises qui ne pouvaient pas amorcer la mise en branle de ce processus à la date initiale indiquée bénéficiaient d'un sursis jusqu'en juillet 2002, les sommes à verser comme « correctifs » étant toutefois dues rétroactivement et portant des intérêts.

Néanmoins, il reste que, pour des entreprises privées, les modalités de la mise en application varient selon la taille. Celles ayant 100 employés salariés ou plus ont, en plus de l'obligation d'instituer un programme d'équité, celle de mettre sur pied un comité de parité ayant la responsabilité de choisir les méthodes et les outils d'évaluation. Le comité doit être composé d'au moins 50 % de femmes. Les entreprises ayant entre 50 et 99 salariés ne sont pas tenues de créer un tel comité, mais seulement de réaliser un programme d'équité exempt de toute forme de discrimination salariale basée sur le sexe. Quant aux entreprises employant entre 10 et 49 salariés, elles doivent déterminer si les ajustements salariaux sont nécessaires; les moyens de s'en acquitter sont laissés à leur discrétion<sup>41</sup>. Une « obligation de résultats » est imposée aux employeurs, visant à faire en sorte que la discrimination de sexe ne joue plus comme pratique de rémunération qui, aux yeux de la loi, inclut les salaires, les primes d'intéressement, les congés et vacances, les avantages sociaux, les périodes de repos et de repas et, le cas échéant, les fournitures et les uniformes. On recommande aussi que les résultats soient affichés dans un endroit visible et accessible, en vue d'informer le personnel salarié et de maintenir la transparence dans la démarche.

Pour répondre aux besoins d'information des entreprises, des groupes et des personnes concernés par la loi, la Commission de l'équité salariale – dont la principale fonction est d'administrer les dispositions de la loi et de traiter les plaintes – élabore un ensemble de documents de vulgarisation et

---

41. Si les entreprises de moins de 10 employés ne sont pas assujetties à la loi, il n'en demeure pas moins qu'elles doivent pratiquer l'équité salariale telle qu'elle est prescrite par la Charte des droits et libertés de la personne. Ne sont pas assujetties non plus les entreprises dont les activités sont de compétence fédérale, entre autres les banques et les télécommunications. Dans le cas des entreprises publiques, c'est le Conseil du trésor qui s'en occupe, étant considéré comme l'unique employeur.

d'outils visant à guider tant les salariés que les employeurs. En deuxième instance, le Tribunal du travail peut être saisi lorsque l'une des parties n'est pas satisfaite des décisions de la Commission et décide de les porter en appel, lorsque la Commission elle-même entend faire respecter une disposition de la loi ou qu'un employé est victime de représailles dans l'exercice de son « droit à un salaire équitable ». Enfin, la loi prévoit des amendes allant de 1 000 \$ à 25 000 \$ – qui seront doublées en cas de récidive – pour toute infraction à l'esprit de la loi, que ce soit pour des raisons de non-respect des dispositions, d'entrave au travail de la Commission et d'exercice de représailles contre un employé réclamant son droit à un salaire équitable. La mise en place de ces différents mécanismes de renforcement et de persuasion laisse croire que, comme cela est souvent arrivé par le passé, il ne suffit pas d'inscrire l'équité salariale dans une loi pour qu'elle soit ou devienne réalité. Il importe de créer des conditions incontournables et de faire en sorte que les règles d'équité ne soient pas diluées dans les méandres des modalités de négociation. Par exemple, tout en imposant l'obligation de maintenir l'équité salariale lors de « la création de nouveaux emplois, de nouvelles catégories d'emplois, des modifications aux emplois actuels ou à leurs conditions » ainsi que lors de la négociation de la convention collective ou de son renouvellement, la loi interdit à tout employeur de réduire la rémunération et de diminuer les salaires en vue d'atteindre l'équité.

En bref, si la Loi sur l'équité salariale « ne peut avoir pour effet de réguler et d'organiser les relations du travail au sein d'une entreprise<sup>42</sup> », elle constitue une base solide sur lesquelles les femmes pourront revendiquer « le droit à un salaire équitable » et faire reconnaître la valeur de leur travail. Cette loi peut être considérée, symboliquement, comme une bataille gagnée dans la longue lutte pour l'égalité des sexes ; en pratique, elle se traduit par une augmentation de revenu et d'importants bénéfices économiques et sociaux. L'équité salariale ne devient pas seulement un enjeu politique majeur ; elle fournit un atout économique et social sur le terrain de la lutte contre la *fémminisation de la pauvreté*, question sur laquelle tant de recherches, de livres et d'articles ont déjà été produits et publiés.

## LA NOUVELLE POLITIQUE FAMILIALE

La nécessité de réduire la pauvreté chez les enfants et d'assurer leur bien-être constitue, au Québec comme au Canada, un important enjeu de société. Elle alimente les interminables débats sur la portée des politiques sociales,

---

42. Confédération des syndicats nationaux (2002). *Mémoire de la CSN sur le projet de loi 35, Loi sur l'équité salariale*, présenté à la Commission des affaires sociales, p. 5.

ainsi que les demandes visant à ce que des initiatives ou des innovations permettent aux parents ayant des enfants à charge de disposer non seulement d'un revenu décent, mais aussi de mieux concilier les obligations parentales et les obligations professionnelles. Aussi, l'aide financière apportée aux familles par le système du soutien du revenu se trouve, dans le cadre de la politique familiale, combinée avec la mise en place de programmes et de mesures comme les prestations familiales, les services de garde à coût réduit, l'allocation de maternité et le régime de perception des pensions alimentaires. Le gouvernement propose de combattre la pauvreté des familles au moyen : 1) du soutien financier à la satisfaction des « besoins essentiels » des enfants à charge ; 2) de la fiscalité ; 3) de l'adoption de mesures susceptibles de faciliter la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles.

## LE SOUTIEN FINANCIER

Le soutien financier apporté aux familles à faible revenu s'effectue par l'entremise du régime de prestations familiales regroupant deux programmes : l'allocation familiale et l'allocation spéciale pour enfant handicapé.

- a) L'allocation familiale offre une aide financière destinée aux familles à faible revenu ayant des enfants à charge de moins de 18 ans, afin de les aider à subvenir aux « besoins essentiels » de ces derniers. Le montant des allocations varie en fonction du revenu familial, du nombre d'enfants et du type de famille. Par exemple, le calcul accorde un maximum de 3 900 \$ pour le premier enfant d'une famille monoparentale, 2 600 \$ pour le premier enfant d'une famille biparentale et 2 400 \$ pour les enfants suivants, peu importe que la famille soit mono- ou biparentale. Ce montant qui n'est pas imposable est recalculé le 1<sup>er</sup> août de chaque année pour que les ajustements nécessaires soient effectués selon le niveau du revenu déclaré.

Il importe aussi d'indiquer que ces différents calculs tiennent compte de la prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) du gouvernement fédéral<sup>43</sup>, qui octroie elle aussi un montant non imposable et variable selon le revenu familial, le nombre et l'âge des enfants, la situation familiale et la déduction pour frais de garde.

---

43. La prestation, qui opère sur une base mensuelle, est susceptible d'être révisée chaque fois que survient un changement dans la situation familiale (décès d'un conjoint, séparation ou divorce). D'autres montants comme le crédit pour la TPS-TVH (taxe sur les produits et services et taxe de vente harmonisée) sont versés aux particuliers et aux familles pour compenser en partie la TPS-TVH qu'ils paient. En plus, le gouvernement fédéral offre des allocations spéciales devant servir aux soins et à l'éducation des enfants de moins de 18 ans résidant physiquement au Canada et se trouvant sous la responsabilité d'un ministère fédéral ou provincial, d'un service de protection de l'enfance ou d'un établissement.

- b) L'allocation spéciale pour enfant handicapé, qui n'entre pas dans le calcul de l'allocation familiale, apporte une aide supplémentaire aux familles ayant la charge d'un enfant handicapé en vue de leur permettre de faire face plus facilement aux contraintes financières qu'imposent la garde, l'éducation et les soins d'un enfant handicapé. Ce programme accorde un seul et même montant de 119,22 \$ par mois pour tout enfant admissible. Ce montant, qui est non imposable, peut être calculé de manière rétroactive jusqu'à un maximum de 11 mois précédant la demande, notamment si les conditions d'attribution s'appliquent à la période en cause.

### **LES CRÉDITS D'IMPÔT**

Le régime fiscal québécois exempte de l'imposition la partie du revenu familial nécessaire pour subvenir aux besoins essentiels des enfants à charge. Les mesures permettant aux familles cette réduction d'impôt sur le revenu sont conçues sous forme de quatre types de crédits d'impôt non remboursables et de quatre types de crédits d'impôt remboursables. Les premiers, qui se distinguent par leur caractère universel, représentent une aide financière que l'État accorde aux familles québécoises par l'intermédiaire de la réduction d'impôt; ils renvoient aux crédits d'impôt pour enfant à charge, pour famille monoparentale, pour études postsecondaires et pour toute autre personne à charge. Parmi les sommes remboursables figurent les crédits d'impôt pour frais de garde, pour la TVQ, pour frais d'adoption et pour hébergement de parents âgés.

### **LA CONCILIATION FAMILLE-TRAVAIL**

La tentative du gouvernement dans ce domaine part de la reconnaissance que la vie et la structure familiales sont fortement touchées par les transformations du marché du travail et les mutations de l'économie, et que, tout en générant des opportunités, celles-ci créent du chômage et rendent de plus en plus difficile l'accès à des emplois, même à temps partiel, pour les personnes peu qualifiées sur le plan professionnel. La monoparentalité, la précarité des jeunes en emploi, le chômage de longue durée sont autant de facteurs qui ont contribué à l'augmentation de l'insécurité financière, parfois même de la pauvreté, chez les familles à faible revenu. La pauvreté a de fortes incidences sur la naissance de bébés de petit poids, sur le taux de mortalité infantile, les violences faites aux enfants, les négligences et les situations de placement. Parce qu'elle représente une « courbe dangereuse »

Tableau 3

### Montant des versements pour la prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE)

	Juillet 1998	Juillet 1999	Juillet 2000 <sup>1</sup>	Juillet 2001 <sup>1</sup>	Juillet 2002 <sup>1</sup>	Juillet 2003
Prestation de base <sup>2</sup>	1 020 \$	1 020 \$	1 104 \$	1 117 \$	1 151 \$	1 169 \$
Supplément pour le 3 <sup>e</sup> et chacun des autres enfants	75 \$	75 \$	77 \$	78 \$	80 \$	82 \$
Supplément pour les enfants âgés de moins de 7 ans	213 \$	213 \$	219 \$	221 \$	228 \$	232 \$
Seuil de réduction	25 921 \$	25 921 \$	30 004 \$	32 000 \$	32 960 \$	33 487 \$
Taux de réduction de la prestation						
– famille avec 1 enfant	2,5 %	2,5 %	2,5 %	2,5 % <sup>3</sup>	2,5 % <sup>3</sup>	2,5 %
– famille avec 2 enfants ou plus	5,0 %	5,0 %	5,0 %	5,0 % <sup>3</sup>	5,0 % <sup>3</sup>	5,0 %
Montant du SPNE pour le						
– 1 <sup>er</sup> enfant	605 \$	785 \$	977 \$	1 255 \$	1 293v\$	1 463 \$
– 2 <sup>e</sup> enfant	405 \$	585 \$	771 \$	1 055 \$	1 087 \$	1 254 \$
– chaque autre enfant	330 \$	510 \$	694 \$	980 \$	1 009 \$	1 176 \$
Seuil pour le SPNE	20 921 \$	20 921 \$	21 214 \$	21 744 \$	22 397 \$	21 529 \$
Taux de réduction du SPNE						
– famille avec 1 enfant	12,1 %	11,5 %	11,1 %	12,2 %	12,2 %	12,2 %
– famille avec 2 enfants	20,2 %	20,0 %	19,9 %	22,5 %	22,5 %	22,7 %
– famille avec 3 enfants ou plus	26,8 %	27,5 %	27,8 %	32,1 %	32,1 %	32,6 %

1. Le montant de la prestation de base diffère pour les résidents de l'Alberta.

2. Ces montants tiennent compte de l'indexation au coût de la vie.

3. À partir de juillet 2004, le taux de 2,5 % sera réduit à 2,0 %, alors que celui de 5,0 % passera à 4,0 %.

Source : Gouvernement du Canada, Prestation fiscale canadienne pour enfant, <[www.cra-ardc.gc.ca/benefits/childbenefit-f.html](http://www.cra-ardc.gc.ca/benefits/childbenefit-f.html)>.

et compromet le bien-être des enfants, la pauvreté doit être combattue dans l’optique d’accorder à tous une chance égale de développer leur potentiel et de s’épanouir pleinement<sup>44</sup>.

Ces questions, qui deviennent à la fois impératives et fondamentales pour la politique familiale, exigent en même temps que celle-ci soit adaptée aux nouvelles réalités sociales, économiques et démographiques et que soient mis en place des dispositifs permettant de mieux assurer l’équité entre les familles. Il faut intervenir non seulement pour faciliter la réinsertion en emploi des familles, mais aussi pour empêcher que la pauvreté et l’exclusion soient transmises de manière *transgénérationnelle*. C’est dans cette perspective que les garderies à contribution réduite de 5 \$ par jour et les services éducatifs, les deux offerts par les centres de la petite enfance, deviennent les piliers de l’architecture sociofamiliale québécoise, la pierre angulaire de la tentative gouvernementale de réinsérer les familles prestataires en emploi et de faciliter une meilleure conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle<sup>45</sup>.

Tableau 4

### Niveau approximatif du revenu familial à partir duquel le client ne recevra plus la PFCE

Taille de la famille	Juillet 1998	Juillet 1999	Juillet 2000	Juillet 2001	Juillet 2002
Famille avec 1 enfant	66 700 \$	66 700 \$	74 000 \$	76 700 \$	79 000 \$
Famille avec 2 enfants	66 700 \$	66 700 \$	74 000 \$	76 700 \$	79 000 \$
Famille avec 3 enfants ou plus	88 600 \$	88 600 \$	97 700 \$	100 580 \$	103 620 \$

Source : Gouvernement du Canada, <[www.ccr-aadrc.qc.ca/benefits/cctb\\_incomes-f.html](http://www.ccr-aadrc.qc.ca/benefits/cctb_incomes-f.html)>.

## DES ACTIONS POUR LA JEUNESSE

Il ne fait plus de doute que les jeunes (15-30 ans) constituent l’un des groupes les plus vulnérables à l’exclusion, tant du point de vue économique, politique que social et culturel. Cette situation alarmante amène l’État québécois à

44. Voir Camil Bouchard (1991). *Un Québec fou de ses enfants*, Ministère de la Santé et des Services sociaux.

45. Les garderies à contribution réduite de 5 \$ par jour sont offertes pour les enfants n’ayant pas encore atteint l’âge de fréquenter l’école et les services éducatifs. Peuvent également y accéder aussi bien les enfants commençant la maternelle que ceux qui ne peuvent bénéficier de services de garde dans leur école. Par ailleurs, les enfants dont les parents sont des personnes prestataires de l’aide sociale accèdent gratuitement aux services éducatifs des centres de la petite enfance pour une durée de 23,5 heures par semaine, alors qu’une compensation maximale de 3 \$ par jour est versée aux familles de travailleurs à faible revenu admissibles au programme APPORT et ayant accès aux services de garde à contribution réduite.

mettre en place un ensemble de dispositifs devant en principe favoriser l'insertion des jeunes – entre autres, les Carrefours Jeunesse-emploi, Solidarité jeunesse et Ma place au soleil. Elle a également servi de trame de fond à la dernière réforme de l'aide sociale, notamment à la décision de rendre la participation au Parcours d'insertion obligatoire pour les moins de 24 ans. De son côté, le plan d'action-jeunesse pour 1998-2001 (Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration) met l'accent – à la lumière des travaux des trois chantiers sur l'emploi, l'éducation et le mieux-être – sur 14 priorités d'intervention traduites dans 70 mesures, pour un montant total de 400 millions de dollars. Le gouvernement y propose un « nouveau contrat » voulant que les jeunes réintègrent les « lieux de participation aux mécanismes consultatifs et décisionnels<sup>46</sup> ». Il s'apprête en outre à mobiliser l'ensemble de l'appareil étatique, les partenaires socioéconomiques et la jeunesse elle-même avec une « ferme détermination de mobilisation, de cohérence et de transparence<sup>47</sup> » en vue d'atteindre cette finalité.

## LE SOMMET DU QUÉBEC ET DE LA JEUNESSE

Déjà, dans le plan d'action-jeunesse 1998-2001, l'État québécois exprime l'intention de repenser les rapports jeunes-société et de redéfinir son rôle. L'occasion s'est présentée avec le Sommet du Québec et de la jeunesse tenu les 23 et 24 février 2000 autour des thèmes de l'emploi, du savoir et de la formation, de l'équité intergénérationnelle et de l'ouverture sur le monde. La *Déclaration commune* que les 78 participants – dont une vingtaine de jeunes – ont formulée à l'issue de ces deux journées fait état d'un ensemble de priorités parmi lesquelles figurent l'élaboration d'une politique jeunesse, l'accès des jeunes à l'éducation et à la formation, leur insertion en emploi et le développement de leur capacité à participer à la vie d'une société québécoise équitable et ouverte sur le monde.

Comme le Sommet se présentait comme une tentative d'apporter des « solutions durables et efficaces » aux besoins des jeunes, il est convenu de définir dans les domaines retenus des actions concrètes et d'engager des fonds nécessaires pour lever les injonctions sociales, économiques, politiques et culturelles auxquelles les jeunes sont soumis. En effet, la *Déclaration*

---

46. Gouvernement du Québec, *Plan d'action-jeunesse 1998-2001*, Ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration. La notion de nouveau contrat rappelle l'idée de « pacte social » évoquée par l'ex-premier ministre Lucien Bouchard lors de la Conférence sur le devenir social et économique du Québec de mars 1996. On dirait qu'au cours des dernières décennies le contrat social s'est trouvé constamment en instance de réécriture et devient le leitmotiv justificatif (la synthèse idéologique) des politiques d'intervention que l'État québécois entend mettre en place.

47. Gouvernement du Québec, *Plan d'action-jeunesse*, *op. cit.*

Les travaux du Sommet du Québec et de la jeunesse se sont déroulés autour de quatre grands thèmes :

- parfaire le savoir et la formation ;
- relever les défis de l'emploi ;
- promouvoir une société équitable ;
- élargir notre ouverture sur le monde ;

et retiennent les priorités suivantes :

- élaborer une politique jeunesse ;
- investir dans le domaine de l'éducation ;
- faciliter l'insertion socioprofessionnelle des jeunes ;
- développer la capacité des jeunes à participer à la vie de la société ;
- construire une société québécoise équitable ;
- construire une société québécoise ouverte sur le monde.

*commune* pose la nécessité d'engager des investissements supplémentaires dans le domaine de l'éducation et d'amener chaque établissement primaire et secondaire à établir un « plan de réussite », dans l'objectif premier de définir les obstacles et de générer les moyens susceptibles d'aider les individus à réaliser leur plein potentiel. Le « soutien à la réussite » reviendrait alors autant à mettre en œuvre des programmes de formation qu'à établir des passerelles à l'insertion professionnelle des jeunes et le passage à la vie adulte. La proposition de créer le programme « Une école ouverte sur son milieu » engage les ressources et les acteurs de « la communauté » dans un large mouvement de partenariat et de solidarité, dont l'objectif ultime serait de stimuler chez les jeunes le goût de la réussite scolaire, sportive, sociale, économique et culturelle. Le programme prendra forme dans la mise en œuvre d'activités parascolaires et récréatives destinées au plein épanouissement des jeunes, à leur enracinement dans leur école et à leur participation à la vie de la « communauté ».

Selon les engagements du gouvernement et de ses « partenaires », le soutien à l'insertion sociale et professionnelle amènerait 50 000 jeunes en emploi sur une période de trois années ; il résulterait aussi en un appui substantiel aux jeunes entrepreneurs. « Léguer une société plus équitable aux générations futures » et « favoriser la pleine et entière participation des jeunes à la société » exigeraient des actions allant de l'intervention préventive et précoce sur la petite enfance à la lutte contre la discrimination systémique envers certains groupes (femmes, immigrants, minorités visibles, autochtones, personnes handicapées, etc.) ; de l'ajustement des barèmes d'aide sociale à la création d'emplois ; du respect de l'identité et des aspirations des jeunes à la nécessité de leur ouvrir « l'accès aux lieux d'influence

et de décision ». Le rajeunissement de la fonction publique s'accompagnerait de la stratégie de recourir aux stages et échanges internationaux afin de « favoriser l'épanouissement des capacités créatrices des jeunes par une plus grande démocratisation de la culture et l'accès aux savoirs pour l'élargissement, sur l'ensemble du territoire, de la dimension éducative des institutions culturelles ». Du point de vue du Conseil permanent de la jeunesse (CPJ), le Sommet établit « les bases d'une nouvelle philosophie valorisant l'accès des jeunes à une citoyenneté pleine et active<sup>48</sup> ».

## LA MISSION DU FONDS JEUNESSE QUÉBEC

L'une des principales retombées du Sommet du Québec et de la jeunesse est la constitution du Fonds Jeunesse Québec de 240 millions de dollars, approvisionné à parts équivalentes par le gouvernement du Québec et par le secteur privé<sup>49</sup>. Ce fonds, qui est voué spécifiquement à l'insertion sociale, communautaire, culturelle et professionnelle des jeunes, est constitué d'une enveloppe nationale et d'une enveloppe régionale d'un montant de 16 millions de dollars. Sa mission consiste à apporter, dans toutes les régions, un soutien financier à la réalisation de projets susceptibles de « donner aux jeunes des occasions réelles de prendre une part active à la société québécoise ».

S'inscrivant dans l'ensemble des actions gouvernementales menées dans le champ de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, le fonctionnement du Fonds Jeunesse Québec repose sur le partenariat et la concertation. Le Fonds est géré par un conseil d'administration composé de trois représentants jeunes, trois représentants du secteur privé, deux représentants du gouvernement et un représentant du secteur de l'éducation. Les projets sont répartis selon six volets d'intervention, soit les stages de formation en milieu du travail, la qualification professionnelle, l'acquisition d'une première expérience de travail, l'insertion sociale et communautaire, l'accès à l'emploi, particulièrement pour les jeunes issus des communautés culturelles, les minorités visibles et les personnes handicapées. Les promoteurs peuvent être des entreprises du secteur privé, des organismes à but non lucratif, des municipalités locales ou régionales, des conseils de bande, des conseils scolaires, des établissements (primaires, secondaires, cégeps, universités), des

---

48. Conseil permanent de la jeunesse (2000). *Vers une politique jeunesse*. Avis, février.

49. La contribution qu'une société doit verser, pour une année d'imposition donnée, est égale à 1,6 % de l'impôt sur le revenu que la société en question doit payer pour cette année. De plus, toute institution financière assujettie à la taxe sur le capital doit aussi verser, pour une année d'imposition donnée, un montant égal à 1,6 % de la taxe sur le capital que la société en question doit payer pour cette année.

ministères et des organismes publics. La gestion de plusieurs de ces projets associe, dans un rapport de collaboration et de coopération, les forums jeunesse et les conseils régionaux de développement.

Depuis sa fondation et jusqu'au 31 mars 2002, le Fonds jeunesse a apporté une contribution financière à 1443 projets pour un total de 73,7 millions de dollars, et à 231 projets dans l'enveloppe régionale pour un total de 5,4 millions de dollars. L'adoption de la mesure Une école ouverte sur le milieu pour un montant de 70 millions de dollars répartis sur deux ans permet à des organismes de mettre sur pied des projets *école-milieu* portant sur l'un ou l'autre des thèmes suivants: social, culturel, sportif, civique et communautaire. Tout projet dont le promoteur appartient au monde de l'éducation et de l'enseignement doit faire appel à un partenaire d'autres institutions, ou provenant des organismes communautaires, sociaux, culturels et économiques, et vice-versa. Il s'agit de mobiliser « les forces du milieu » en vue de faciliter davantage « d'échanges dynamiques entre les jeunes actuellement sur les bancs de l'école et leur environnement » et de les aider à réussir. Alors que les projets soumis se situent davantage dans le domaine de l'insertion et beaucoup moins dans le volet entrepreneurial, les organismes à but non lucratif restent les principaux porteurs des projets ayant reçu une contribution financière du Fonds Jeunesse. En ce qui concerne les retombées directes et indirectes, on estime que la moitié des projets ont permis soit la création d'un emploi ou d'un stage de formation, soit la participation concrète de plusieurs jeunes (entre 13 et 144 par projet) dans des activités sociales et communautaires. On considère qu'après 18 mois de fonctionnement, plus d'un million de jeunes sont touchés par les initiatives du Fonds; près de 4 000 y trouveraient un emploi et 9 000 autres y obtiendraient un stage<sup>50</sup>.

## **VERS UNE POLITIQUE JEUNESSE**

Respectant un autre engagement pris lors du Sommet du Québec, le gouvernement soumet à la consultation publique un avant-projet de politique jeunesse dans lequel il définit ses actions et trace les balises de ses interventions à l'égard des jeunes dans les domaines de l'éducation, de l'insertion sociale et professionnelle, de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et du développement durable. La visée étant de « favoriser l'exercice d'une citoyenneté active qui se traduit par leur pleine et entière participation à la vie en société<sup>51</sup> », il importe « de préciser les responsabilités de chacun à cet égard et de déterminer les modalités qui assureront le décloisonnement et la

---

50. Gouvernement du Québec, Fonds Jeunesse Québec (2002). *Rapport annuel*.

51. Gouvernement du Québec (2000). *Vers une politique jeunesse québécoise*, Les Publications du Québec.

cohérence de leurs actions par rapport à de tels objectifs<sup>52</sup> ». La politique jeunesse, qui est traversée par le principe du « progrès humain social et matériel », vise à « répondre adéquatement aux mutations de la société contemporaine québécoise et [à] contribuer à sa consolidation démocratique, culturelle et sociale<sup>53</sup> ». Elle a « comme finalité l'avènement d'une société à laquelle les jeunes participeront pleinement<sup>54</sup> ».

La politique jeunesse prend appui de manière explicite sur trois grands principes<sup>55</sup> :

1. une *société solidaire* qui cherche à assumer sa responsabilité de faciliter la participation des jeunes à la vie de la société dans une perspective de développement durable ;
2. une *société démocratique* qui établit les conditions essentielles pour la participation des jeunes à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion culturelle, sociale et économique et qui est intéressée à mettre en place un environnement propice à la prise en main par les jeunes de leur propre destinée ;
3. un *État partenaire* qui mobilise les forces sociales en faveur de l'inclusion des valeurs et des aspirations des jeunes comme moteur du renouvellement de la société d'aujourd'hui et de demain.

« Tendre vers la citoyenneté active » commande, toujours selon le document, que soient trouvées « des solutions aux inégalités sociales et économiques qui viennent nier les principes mêmes de la citoyenneté [puisque] ces inégalités témoignent d'un manque de solidarité et minent le sentiment d'appartenance à la société et le goût d'y participer<sup>56</sup> ». Les défis restent non seulement de faciliter l'accès des jeunes à l'emploi, mais aussi de créer des emplois de qualité permettant de réduire durablement la pauvreté et l'exclusion. Alors que la formation d'une culture de la relève présuppose la transmission des savoirs et des connaissances, le « transfert d'un patrimoine durable » doit être la préoccupation constante de l'ensemble de la société, que l'on soit dans le secteur privé, public, parapublic, étatique, municipal, entrepreneurial, syndical, communautaire ou dans d'autres sphères de la société civile. La culture de la relève, qui se pose comme un enjeu collectif et stratégique de la solidarité intergénérationnelle, deviendra un mécanisme pour faciliter l'accessibilité des jeunes dans les lieux de pouvoir, de décision et d'influence.

---

52. *Ibid.*, p. 16.

53. *Ibid.*

54. *Ibid.*, p. 17.

55. *Ibid.*, p. 45.

56. *Ibid.* p. 47.

Toujours selon la logique de *Vers une politique jeunesse*, le sentiment d'appartenance tout comme la participation ne sauraient se produire dans un *vacuum*. Il est plutôt recommandé d'intégrer le jeune dans des projets aptes à lui fournir « l'occasion de s'affirmer, d'assumer des responsabilités, de se sentir utile et solidaire, et ainsi de concilier identité personnelle, identité collective et ouverture sur le monde<sup>57</sup> ». La participation à la société québécoise ne saurait non plus relever de la seule volonté individuelle. Elle dépend grandement de la place que cette société fait aux jeunes dans les réseaux formels et informels, dans les associations économiques, politiques, culturelles, communautaires, récréatives et sportives. « Favoriser le développement des individus précède la participation du citoyen et requiert la mise en place de conditions favorables<sup>58</sup> », soutient-on. Il faut pour cela autant rendre disponibles les moyens nécessaires qu'éliminer les obstacles empêchant les jeunes d'y parvenir. Il est nécessaire d'intervenir, de manière préventive, pour endiguer les problèmes sociaux en amont et contribuer en aval à réduire l'exclusion économique et sociale des jeunes, de manière curative précoce, en vue de renforcer le développement plein et entier des capacités personnelles, d'améliorer les conditions de vie et d'augmenter le niveau d'accessibilité au savoir et à la formation technique et professionnelle. Ces deux approches complémentaires doivent être intégrées dans un continuum de services et dans un cadre d'action coordonnant les interventions publiques et privées en éducation, en santé et services sociaux, en emploi, autant que dans les domaines du logement et des loisirs.

L'engagement de la société québécoise dans une culture de la relève, le développement du sentiment d'appartenance chez les jeunes, leur accès au savoir, à la formation et à l'emploi, leur insertion professionnelle ainsi que leur plein épanouissement constituent autant d'enjeux sous-tendant la politique jeunesse et de conditions préalables à l'exercice de la citoyenneté active. La politique jeunesse met en tension et en continuité la citoyenneté et la citoyenneté active – la deuxième étant devenue la forme complète et achevée de la première, ce vers quoi l'on tend – lorsqu'elle stipule que :

La citoyenneté, telle qu'on la désire pour les générations à venir, pourrait être plus exigeante, mais elle sera plus large et plus riche de potentiel. Elle interpellera davantage la capacité de vivre ensemble dans une société pluraliste et ouverte sur le monde, et la capacité de construire ensemble une société juste et équitable. En ce sens, développer une citoyenneté active des jeunes à la société québécoise constitue une finalité plutôt qu'un point de départ<sup>59</sup>.

---

57. *Ibid.*, p. 52.

58. *Ibid.*, p. 54.

59. *Ibid.*, p. 47.

Cette forme « exigeante » de citoyenneté revêt une double dimension, collective et individuelle. Dans le premier cas (dimension collective), elle implique que soit reconnu « le rôle fondamental de la jeunesse comme facteur de dynamisme, de renouvellement et d'innovation dans la société et donc comme un élément de développement essentiel de la société québécoise ». Dans le deuxième cas (dimension individuelle), elle « vise à permettre au jeune de développer son identité personnelle et sa capacité à occuper une place active dans la société. Elle fait référence à l'acquisition de son autonomie et de sa responsabilité à l'égard de sa situation et de son autonomie<sup>60</sup> ». « L'inclusion économique et sociale de tous les jeunes » devient par ce fait « une condition préalable essentielle à l'existence d'un sentiment d'appartenance<sup>61</sup> ».

Dans la perspective globale du projet de la politique jeunesse, penser la citoyenneté active des jeunes revient à rechercher « le contraire de l'exclusion<sup>62</sup> ». C'est penser :

- a) une société démocratique qui se soucie de donner à chaque jeune la possibilité de s'épanouir et de devenir autonome.
- b) une société inclusive ouverte à la différence, au pluralisme et à la diversité ethnique, linguistique, culturelle, territoriale et géographique.

C'est encore penser le moyen de permettre aux jeunes de trouver des repères pour renforcer leur identité de citoyens et pour s'ouvrir aux réalités plurielles d'ici et d'ailleurs. La notion de citoyenneté active est décrite comme une notion dynamique en « évolution », enrichie des composantes de l'appartenance à une collectivité (groupe, quartier, ville, village, société), de la « participation effective » et des « rapports civilisés entre les individus ». Faisant « directement référence à une participation pleine et entière du citoyen à la vie de la société, à son engagement à participer et aussi à sa capacité de le faire », elle renvoie non seulement aux droits et aux devoirs, mais aussi « aux conditions économiques et sociales favorisant la participation pleine et entière des individus à leur collectivité<sup>63</sup> ».

---

60. *Ibid.*, p. 48.

61. *Ibid.*, p. 52.

62. *Ibid.*, p. 47.

63. *Ibid.*

La politique jeunesse québécoise se présente comme un champ d'action sociale. Elle symbolise « le moyen privilégié pour faire converger les orientations et les actions de tous les intervenants vers l'objectif central de mettre en place les conditions d'exercice de cette citoyenneté et ainsi confirmer la jeunesse comme un moteur du développement du Québec ».

Elle est organisée autour de quatre thèmes :

- engager la société dans une culture de la relève ;
- développer un sentiment d'appartenance ;
- favoriser le développement de la personne ;
- préparer à la vie professionnelle.

Portée par le principe de responsabilité collective et par des valeurs de justice, de droit, de démocratie et de solidarité, cette politique s'intègre dans un cadre d'action

- global (action intersectorielle ou horizontale) ;
- coordonné (mise en place d'un mécanisme de coordination intersectorielle) ;
- participatif (concertation de ressources, participation des jeunes et d'intervenants issus de différents milieux sociaux, politiques, économiques et culturels) ;
- souple (prise en considération des spécificités locales, régionales et communautaires).

La politique jeunesse québécoise est traversée par les enjeux de construction identitaire, d'appartenance collective, de participation effective et d'exercice de la citoyenneté active. Tout en incluant une « obligation de solidarité » intergénérationnelle, elle entend « préserver [...] le dynamisme et la créativité de la société québécoise » dans un contexte d'importants changements démographiques. Car, considère-t-on, « Les jeunes constituent la force de renouvellement et d'adaptation sur laquelle nulle société ne saurait être et demeurer prospère et équitable<sup>64</sup> », « une force motrice du renouvellement et un atout pour une société qui se veut créatrice et innovatrice ». Les jeunes « doivent nécessairement bénéficier de conditions leur permettant d'acquérir et de développer leur autonomie personnelle, sociale et financière ».

## LA RECONNAISSANCE DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

Le désir du gouvernement d'innover et de faire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion une *responsabilité partagée* apparaît tout aussi évident dans sa décision d'adopter, en 2001, une politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire autonome et de définir celle-ci comme « une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement

64. *Ibid.*, p. 7.

social du Québec ». La politique, écrit la ministre déléguée à la Lutte contre la pauvreté et l'exclusion, « constitue une véritable reconnaissance de l'action communautaire dans une perspective de développement social et de lutte contre l'exclusion<sup>65</sup> ». Tout en interprétant l'action communautaire comme une manière de répondre « aux exigences en matière de justice sociale, de solidarité, de pleine participation et surtout de qualité de vie et de bien-être collectif », l'État entreprend une démarche de concertation et de partenariat avec les différents leviers<sup>66</sup>. La politique de reconnaissance et de soutien n'est donc pas, comme son nom semble l'indiquer, une simple tentative de reconnaître l'apport de l'action communautaire à la société. Elle marque un autre moment clé du déplacement de la politique publique québécoise vers la concertation et le partenariat<sup>67</sup>. Il s'agit « d'un geste significatif et structurant<sup>68</sup> », comme le précise encore une fois la ministre déléguée à la Lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Doter le Québec d'une politique gouvernementale de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, c'est situer sans équivoque les organismes communautaires au centre du renouvellement des politiques sociales québécoises ; c'est reconnaître pleinement leur rôle dans le développement social et économique du Québec.

Cette « politique évolutive » s'inscrit « dans l'offensive que le gouvernement du Québec mène pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Elle constitue un autre jalon important dans les travaux collectifs qui conduiront à l'adoption d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté [...]»<sup>69</sup>. Contrairement à l'Europe et aux États-Unis qui négligent l'action communautaire au profit « du tiers secteur de l'économie », le Québec en fait un « véhicule de participation sociale<sup>70</sup> ».

## **L'ACTION COMMUNAUTAIRE : UN MÉCANISME DE RESPONSABILISATION COLLECTIVE**

L'importance que l'État québécois accorde à l'action communautaire semble être reliée à son contexte d'émergence et de développement. En effet, les organismes communautaires, qui sont les produits des actions citoyennes

65. Gouvernement du Québec, Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA) (2001). *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, Québec, p. 9.

66. *Ibid.*, p. 69.

67. *Ibid.*

68. SACA, *Rapport annuel 2000-2001*, p. 15.

69. Communiqué ministériel du 5 septembre.

70. Gouvernement du Québec, *L'action communautaire*, *op. cit.*, p. 13.

menées au cours des années 1960, sont toujours intervenus sur les facteurs générateurs de la pauvreté et de l'exclusion, et ont significativement contribué à renforcer et à dynamiser la vie démocratique et associative. D. White fait remarquer que le champ communautaire québécois s'est développé sur le modèle de la responsabilité collective plutôt que sur le modèle de la philanthropie individuelle connu dans d'autres pays, particulièrement au Canada anglais et aux États-Unis. Il s'agit, poursuit-elle, « de l'histoire d'une action communautaire organisée et collective, plutôt que celle d'une philanthropie bourgeoise individuelle ou des œuvres de charité de la classe moyenne. Dans l'imaginaire populaire québécois, ce qui ressort sur le plan historique, c'est la responsabilité collective des communautés axée sur les collectifs, et non sur les activités altruistes individuelles<sup>71</sup> ». L'action communautaire « contribue de manière importante à donner à la société québécoise sa force et son originalité<sup>72</sup> ». Elle participe autant à l'élargissement de la sphère démocratique qu'au développement social et économique.

Aujourd'hui encore, l'action communautaire continue de jouer un rôle essentiel dans tous les secteurs de la société québécoise : santé et services sociaux, éducation, logement, loisirs, défense des droits, environnement, consommation, solidarité internationale, etc. Les services offerts sont destinés à des catégories vulnérables comme les familles à faible revenu, les jeunes, les femmes, les immigrants, les personnes handicapées, les personnes âgées, les autochtones, etc. À travers des activités de nature sociale, éducative, économique, culturelle, sanitaire ou développementale, l'action communautaire mobilise plusieurs milliers de gens en vue du plein développement individuel et de l'amélioration de la qualité de vie collective. Du point de vue du gouvernement, elle reflète l'évolution du Québec vers une société laïque et ses choix stratégiques en matière d'éducation, de droits sociaux, de soutien économique aux personnes à faible revenu et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion<sup>73</sup>. On reconnaît même qu'en constituant des infrastructures sociales distinctes des services publics de l'État et développées par la population pour améliorer ses conditions de vie, « ces organismes constituent des lieux ouverts à une grande diversité d'engagements, desquels émergent non seulement la réflexion sur de nouvelles problématiques, mais aussi des façons de faire et des interventions innovatrices<sup>74</sup> ».

71. Deena White (2001). « Maîtriser un mouvement, Dompter une idéologie », *ISUMA*, Ottawa, p. 36. D. White maintient qu'il ne faut ni confondre, ni superposer le champ communautaire et celui de l'économie sociale. Les deux se distinguent tant par les rôles qu'ils s'attribuent que par leurs finalités et les règlements que le gouvernement leur impose.

72. Gouvernement du Québec, *L'action communautaire*, op. cit.

73. *Ibid.*

74. SACA, *Rapport annuel 2000-2001*, op. cit., p. 18.

Selon l'estimation du Ministère, il existe en 2002 plus de 8 000 organismes communautaires au Québec générant près de 50 000 emplois pour une masse salariale de 300 millions de dollars. Le soutien public apporté aux organismes s'est accentué entre 1996-1997 et 2000-2001, passant de 280 millions à 471 millions de dollars, attribués par le canal de 57 programmes répartis entre 22 ministères.

## DES GESTES PRÉCURSEURS

La création, le 27 avril 1995, du Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA) et l'institution du Fonds d'aide à l'action communautaire autonome marquent un tournant décisif dans la recomposition des rapports entre l'État et le milieu communautaire. Placé sous la responsabilité de la ministre déléguée à la Lutte contre la pauvreté et l'exclusion depuis 2001, le SACA a pour principaux mandats de faciliter l'accès des organismes communautaires aux ressources gouvernementales, de fournir des avis sur le soutien gouvernemental qui doit leur être accordé ainsi que de développer l'expertise gouvernementale dans le domaine. Jouant un rôle de coordination au niveau des ministères et des organismes gouvernementaux et travaillant en étroite collaboration avec le milieu communautaire représenté par une table de concertation et un comité aviseur<sup>75</sup>, le SACA est chargé de mettre en œuvre la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire autonome. Le fonctionnement du SACA est confié à une direction générale pour tout ce qui concerne la planification, l'organisation des activités et la gestion des ressources humaines, financières et matérielles. Il revient également à cette direction générale de coordonner les travaux du Comité interministériel sur l'action communautaire, d'entretenir les liens avec le comité aviseur, de même que d'assurer les interfaces administratives avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et les autres ministères avec lesquels il a conclu des ententes. Pour accomplir ses multiples tâches, la Direction générale compte sur trois unités administratives. Le Service du soutien administratif regroupe le travail du greffe et la comptabilité, en plus d'être responsable de l'environnement logistique et du soutien technique. Le Service de la coordination, de la recherche et de la planification s'engage, par la recherche et la collecte des données, dans la production des connaissances aptes à renforcer l'expertise gouvernementale en matière d'action

---

75. Le comité aviseur a pour rôle de donner des avis et de conseiller la ou le ministre responsable de l'action communautaire aussi bien sur les programmes de soutien financier que sur les orientations à promouvoir.

communautaire. Enfin, le Service des programmes financiers voit au traitement et au suivi des demandes d'aide financière, tout en appuyant les organismes dans la formulation de leurs projets et de leurs demandes.

Pour sa part, le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome est financé à partir de 5 % du bénéfice des casinos d'État et des crédits octroyés dans le cadre de la mise en œuvre de la politique gouvernementale sur l'action communautaire. Également géré par le SACA, il est destiné à apporter un soutien financier aux organismes communautaires et aux regroupements d'organismes dont les projets ont pour but de favoriser la réflexion, l'expérimentation et l'échange sur les pratiques d'action communautaire autonome au palier local, régional, national ou international. L'attribution du soutien financier s'opère par le circuit de trois programmes :

- a) Le *Programme de soutien à la défense collective des droits* concerne les organismes et les regroupements d'organismes dont la principale mission est la défense collective des droits, ainsi que « les organismes sectoriels et multisectoriels qui visent la promotion, la défense, la protection ou la représentation des droits et besoins qui font l'objet d'une revendication et qui rejoignent certains segments de la population<sup>76</sup> ». En 2000-2001, 276 projets sur 610 demandes ont été acceptés, pour un total de 6 442 000 \$. Il faut inclure dans ce montant les contributions accordées à 31 corporations de développement communautaire (1 368 000 \$) et à 16 tables de concertation des groupes de femmes (800 000 \$) ayant pour mission de promouvoir les intérêts, les droits et l'amélioration des conditions de vie des femmes ainsi que d'assurer leur représentation dans les lieux décisionnels et leur participation au développement régional. Le soutien financier, qui est octroyé sur une base triennale, peut atteindre un maximum de 36 000 \$ pour un organisme et de 50 000 \$ pour un regroupement d'organismes.
- b) Le *Programme de soutien aux cibles prioritaires* a « pour objectif de contribuer au financement des organismes et des regroupements dont l'action s'inscrit dans « l'édification d'une société plus juste et solidaire envers les personnes les plus démunies », notamment les actions de ceux œuvrant auprès des familles, des jeunes et des populations vulnérables. Le montant forfaitaire qui est accordé sur une base triennale aux organismes (maximum de 24 000 \$) ou aux regroupements (maximum de 48 000 \$) sert à couvrir les frais admissibles relatifs à l'accomplissement de leur mission globale. Parmi les 1 029 projets présentés pour l'année 2000-2001, 403 ont été acceptés, pour une somme de 5 827 000 \$.

---

76. SACA, *Rapport annuel 2001-2002*, p. 23.

Ce montant englobe les contributions financières aux centres communautaires de loisir dont l'intervention vise généralement les milieux démunis, et dont les activités portent sur l'intégration, l'information, la formation et le développement du potentiel des individus et des collectivités.

- c) Le *Programme de soutien aux projets de développement de l'action communautaire autonome* favorise la réalisation de projets ponctuels et d'activités spéciales d'une durée maximale de trois ans, ayant pour but le partage et le développement de l'expertise québécoise. Devant viser la formation ou la promotion de l'action communautaire autonome, ces projets peuvent être des études, des recherches, des colloques ou toute autre activité favorisant le développement et le rayonnement du savoir-faire québécois en la matière<sup>77</sup>. Le montant maximal pouvant être accordé varie entre 25 000 \$ pour un organisme et 50 000 \$ pour un regroupement. Parmi les 247 projets présentés au cours de l'année 2000-2001, 29 ont été financés, pour un total de 650 000 \$.

Est considéré comme admissible à ces programmes tout organisme à but non lucratif légalement constitué, avec une mission et des orientations bien définies, un enracinement communautaire, un mode de fonctionnement associatif et démocratique et des pratiques d'intervention établies. L'organisme doit également répondre à la définition de l'action communautaire autonome telle qu'elle est proposée par la politique de reconnaissance, c'est-à-dire avoir été constitué à l'initiative de la communauté des citoyens avec une mission sociale spécifique et dans une perspective de transformation sociale, entreprendre des actions susceptibles de contribuer à l'amélioration des conditions de vie et de favoriser la prise en charge individuelle ou collective. Du point de vue gouvernemental, ces divers facteurs sous-entendent la capacité de « faire preuve de pratiques citoyennes et d'approches larges axées sur la globalité de la problématique abordée<sup>78</sup> ».

Le Fonds a, au cours de l'année 2000-2001 et dans le cadre des trois programmes, financé 708 projets, pour un total de 12 919 000 \$. Le bilan global des six premières années d'existence du Fonds révèle qu'il a fourni une somme de 62,9 millions de dollars à la mission des organismes communautaires, traité 10 098 demandes et subventionné 2 957 projets. Le maintenir comme le « mécanisme de soutien » et le « véhicule de financement » des organismes de défense collective des droits revient, aux yeux du gouvernement,

77. Gouvernement du Québec (2002). *Programme du soutien financier aux organismes communautaires, 2002-2003*. Québec.

78. Sont exclues les organisations dont les activités sont de nature politique, partisane, religieuse, syndicale ou professionnelle.

autant à leur permettre d'être financés par une instance indépendante des ministères et des organismes gouvernementaux auprès desquels ils exercent leur fonction critique qu'à les protéger dans leur « rôle de chien de garde des droits » sociaux, politiques, économiques et culturels des groupes défavorisés et exclus. Cet arrangement, croit-on, représente en soi « une avancée considérable » et une « innovation » dans le domaine du soutien financier. Il résulte de la préoccupation de « s'assurer que les organismes de défense collective des droits puissent bénéficier d'une marge de manœuvre leur permettant de maintenir une vision globale de leurs priorités d'action ». Généralement, assure-t-on, le choix des orientations et des paramètres financiers reflète les objectifs gouvernementaux d'édifier « une société plus juste et solidaire envers les personnes les plus démunies<sup>79</sup> ».

La politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire décrit la défense collective des droits comme « une approche d'intervention » visant la pleine reconnaissance des droits humains de l'ensemble de la population ou des segments de la population vivant des situations d'inégalités, de discrimination, de vulnérabilité, de détresse ou d'exclusion. La défense collective des droits englobe aussi bien la promotion de nouveaux droits que la protection et le plein exercice des droits existants. Elle peut se faire par l'action politique, par la représentation des personnes lésées, par la mobilisation sociale et par l'éducation populaire autonome. Le soutien financier accordé a pour but de permettre à l'organisme d'atteindre ses objectifs prioritaires et de maintenir ses activités principales en couvrant une partie des coûts associés aux frais de fonctionnement général (local, téléphone, matériel de bureau), aux salaires, au maintien de la vie associative, aux activités de concertation et de représentation ou encore au soutien et à l'encadrement.

## LE RAPPORT LAROSE

Le mandat que le SACA a reçu après le Sommet de 1996 d'élaborer, en collaboration avec les partenaires gouvernementaux et les membres du comité avisier, une politique de reconnaissance de l'action communautaire autonome a abouti à la proposition intitulée *Le milieu communautaire: un acteur essentiel au développement du Québec*. Gérald Larose a alors été chargé de mener une consultation publique en vue de recueillir les commentaires et les réactions suscités par cette proposition dans les 17 régions administratives du Québec. En plus de recevoir 571 mémoires, on a organisé une trentaine de rencontres avec des réseaux institutionnels et d'autres organismes intéressés à l'action communautaire, dont les instances gouvernementales, les

---

79. SACA, *Rapport annuel 2000-2001*, op. cit., p. 23.

syndicats, les groupes d'étudiants, les organismes communautaires, les regroupements de femmes, etc. Les estimations chiffrent à 2 000 les personnes qui ont pris part aux 29 autres séances de consultation réalisées dans toutes les régions administratives, pour un total de 700 interventions.

Si la systématisation des avis (écrits et verbaux) témoigne du caractère pluriel de l'action communautaire autonome – la réaction allant du rejet catégorique du partenariat avec l'État à l'acceptation, critique ou non –, elle permet également d'élaborer plusieurs recommandations. Premièrement, il s'agit de préciser que la principale visée de la politique doit être de reconnaître le caractère spécifique de l'action communautaire autonome et de l'aider à se développer. Deuxièmement, il importe de soutenir financièrement les pratiques qui ne peuvent s'inscrire dans une approche partenariale, entre autres celles mises en œuvre par les organismes de défense collective des droits. Le rôle critique de ces organismes est à préserver comme étant une contribution à la vie démocratique québécoise et un signe de sa vitalité. Troisièmement, il faut reconnaître que les acteurs communautaires apportent une contribution durable à la construction du Québec en agissant autour d'une problématique multiple présente tant au niveau local qu'au niveau global. Quatrièmement, la reconnaissance ne peut se faire au détriment de la préservation de l'autonomie, qui est l'essence même de l'identité de l'action communautaire et la condition de son existence. En fait, l'enjeu de l'autonomie des organismes communautaires face à l'État traverse autant le rapport que la politique qui s'ensuivra.

Le rapport Larose signale encore un certain nombre d'autres enjeux connexes, que sont la définition du champ d'application de la politique de reconnaissance et de soutien, le modèle de partenariat, les modalités de financement et l'avenir des organismes de défense collective des droits. Il recommande, entre autres, d'élargir le rôle et les mandats du SACA, d'adopter une loi-cadre et d'augmenter le financement du Fonds d'aide à l'action communautaire. On retient comme hypothèse que le fait d'apporter aux organismes communautaires un « soutien financier récurrent » à leur mission non seulement permet de préserver leur autonomie et leur indépendance, mais fait en sorte que les ministères et les organismes gouvernementaux continuent à traiter en toute sécurité avec des fournisseurs de services qui se veulent complémentaires aux réseaux publics. Ces « recommandations structurantes » sont alors présentées comme une manière de « sortir de la dynamique de généralisation de la sous-traitance et de la vision “utilitariste” reprochée à l'État par les organismes d'action communautaire autonome<sup>80</sup> ».

---

80. Communiqué du 6 novembre, *Proposition de politique de soutien et de reconnaissance de l'action communautaire autonome*.

Elles sont vues aussi comme une manière de « faire reconnaître la valeur de la production sociale qui émane de l'ensemble du mouvement d'action communautaire autonome » au travers de l'investissement de milliers d'hommes et de femmes – salariés et bénévoles – engagés dans l'amélioration de la qualité de vie de leurs concitoyens et « au mieux-être de la collectivité<sup>81</sup> ».

## LES ENJEUX DE LA POLITIQUE DE RECONNAISSANCE DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME

La consultation publique, et tout particulièrement le rapport Larose, ont aidé à peaufiner la proposition de politique qui sera enrichie, présentée et adoptée sous le titre de *L'action communautaire: une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*. D'entrée de jeu, le gouvernement regroupe sous l'appellation « action communautaire autonome » les organismes « dont la pratique communautaire est axée sur la transformation et le développement social. Cette pratique est engagée dans des actions pour l'amélioration du tissu social et de la qualité de vie qui se déploient souvent dans la lutte contre la pauvreté, la discrimination et l'exclusion<sup>82</sup> ». Cette définition structurante renvoie au travail des acteurs dont les interventions répondent « aux exigences, en matière de justice sociale, de solidarité, de pleine participation et surtout de qualité de vie et de bien-être collectif<sup>83</sup> » et contribuent « à l'édification d'une société québécoise plus juste et plus respectueuse des besoins individuels et collectifs<sup>84</sup> ».

La politique de reconnaissance et de soutien est conçue de manière à répondre à une fonction régulatrice autant qu'à une fonction administrative. Sa fonction régulatrice fait qu'elle est traversée par un certain nombre d'enjeux complémentaires énoncés sous forme de principes fondamentaux. Le premier enjeu reste celui de l'« autonomie » et de la « distance critique » face aux pouvoirs publics. La politique elle-même précise que « le concept d'autonomie est associé à la distance critique qui doit exister entre le mouvement communautaire et l'État afin que s'instaure une relation véritablement dynamique où le communautaire protège son identité et conserve une marge de manœuvre dans les relations qu'il entretient avec les pouvoirs publics<sup>85</sup> ».

---

81. Gouvernement du Québec, *L'action communautaire*, op. cit., p. 9.

82. *Ibid.*, p. 15.

83. *Ibid.*

84. *Ibid.*, p. 10.

85. *Ibid.*, p. 17.

Orientations relatives au soutien gouvernemental à l'action communautaire élaborées dans la politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire autonome :

1. valoriser, promouvoir et soutenir l'action communautaire au sens large du terme en tenant compte de leur contribution à la lutte contre l'exclusion et contre la pauvreté et de sa contribution au développement social et au développement d'une citoyenneté active ;
2. valoriser, soutenir et consolider l'action communautaire autonome et ce qui en constitue l'essence, soit l'éducation et la transformation sociale, le soutien à la vie démocratique, le développement d'une vision globale des problèmes, l'exercice de la citoyenneté et l'enracinement dans la communauté ;
3. assurer la consolidation de l'action communautaire par des orientations générales et des grandes balises nationales qui s'appliqueront à l'ensemble des ministères et des organismes gouvernementaux.

L'objectif général est de mieux répondre à la nouvelle problématique et aux besoins de la population en appuyant l'intervention visant le soutien aux personnes, l'innovation sociale et la participation sociale en milieu communautaire.

Il ne s'agit nullement de fondre le travail des organismes communautaires dans celui des réseaux publics ou de les placer sous la tutelle du gouvernement, mais de leur assurer un financement régulier susceptible de les rendre plus efficaces. Il s'avère impératif que l'autonomie et le pouvoir d'initiative demeurent au fondement de l'action communautaire en tant que modalité de « réponse que la communauté elle-même donne à certains de ses besoins<sup>86</sup> ».

L'action communautaire est décrite – second enjeu – comme un espace d'« apprentissage et l'exercice de la citoyenneté », un lieu d'émergence de nouvelles « valeurs progressistes » et de pratiques d'intervention « porteuses d'avenir », bref, comme un agent de « développement des collectivités ». C'est même « à travers l'action communautaire [que] les citoyens ont le pouvoir d'infléchir le cours des choses, de traduire les aspirations collectives en une vision du bien commun<sup>87</sup> ». La volonté des personnes de s'engager dans un processus de responsabilisation collective ne contribue pas seulement au « resserrement des liens sociaux dans les collectivités » ; elle suscite la participation sociale. Elle érige l'action communautaire en « un espace de

86. *Ibid.*

87. *Ibid.*, p. 18.

délibération qui constitue une manifestation concrète de participation sociale » et en « un véhicule d'engagement social [...] et de développement de la citoyenneté<sup>88</sup> ».

L'action communautaire est enfin perçue – troisième enjeu – comme un « agent de développement social au Québec », un créateur d'emplois et un fournisseur de services complémentaires aux réseaux publics ; les projets qui y sont développés ont des « effets structurants » tant sur les individus que sur les communautés. L'action communautaire constitue « un réseau d'interventions, d'activités et de services à la population apprécié et innovateur<sup>89</sup> ». Ces considérations d'ordre tantôt économique, tantôt social témoignent de la présence continue de l'action communautaire dans divers milieux et de son habileté à innover dans la prestation de services spécialisés, complémentaires ou alternatifs à la population. Ces multiples réalisations apparaissent surtout attribuables à la participation massive des femmes qui « ont investi ce champ d'action pour se donner des moyens d'intervention, de sensibilisation, d'éducation et d'action politique répondant à leurs besoins... [et qui] ont instauré plusieurs dispositifs pour remédier aux situations auxquelles les services publics ne répondaient pas et pour exercer une influence sur les politiques gouvernementales<sup>90</sup> ». Toujours selon le document officiel, la participation des femmes à l'action communautaire « fournit une illustration concrète des valeurs de développement et d'exercice de la citoyenneté », ainsi que des formes de solidarité et de lutte pour la justice et pour l'égalité ayant contribué à la formation de ce champ d'action sociale.

La fonction régulatrice de la politique se double d'un objectif administratif qui consiste à s'assurer que le soutien du gouvernement aux organismes communautaires est réparti de manière équitable. « La politique québécoise de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire propose une révision des pratiques gouvernementales en matière de financement, notamment pour établir les bases de cohérence, de rigueur, de transparence et de confiance, et pour maintenir des liens libres et volontaires, sains et productifs entre l'État et le milieu communautaire. » Il incombe ainsi aux ministères d'accréditer les organismes œuvrant dans leurs sphères d'action et de leur garantir, sur une base triennale, des subventions pour leur fonctionnement courant et pour la réalisation de leur mission. Par ailleurs, la politique engage le gouvernement à soutenir les activités des organismes et à financer les « services alternatifs » qui en émergent en mettant

---

88. *Ibid.*

89. *Ibid.*, p. 20.

90. *Ibid.*, p. 19.

en place un dispositif regroupant des formes différentes de soutien financier. Le premier type de financement est un montant forfaitaire alloué pour supporter les coûts de fonctionnement général (local, téléphone, matériel de bureau, infrastructure technologique, salaires) et ceux liés aux activités de formation, d'éducation, de défense des droits ou de renforcement de la vie associative et démocratique. Notons toutefois que ce montant ne couvre pas la totalité des dépenses, dans la mesure où il est conçu comme un complément à d'autres sources de revenu provenant de la cotisation des membres, des contributions locales, des campagnes de souscription, des apports du secteur privé ainsi que du bénévolat. Le deuxième type de soutien financier est distribué par la voie d'ententes de service précisant les obligations mutuelles des organismes communautaires et des institutions publiques et parapubliques, notamment dans les réseaux des soins de santé et des services sociaux, de l'éducation et de la formation de la main-d'œuvre, du développement de l'employabilité et de l'insertion en emploi. Enfin, le gouvernement promet de soutenir le recrutement, la formation et l'encadrement des bénévoles, de répondre aux besoins de perfectionnement des membres des conseils d'administration, des gestionnaires ainsi que des intervenants. De plus, un programme est mis sur pied pour favoriser la recherche et l'innovation dans le champ de l'action communautaire, accompagné d'un système de reconnaissance des compétences et des habiletés acquises dans l'exercice de l'action bénévole.

## LE DÉSIR D'INNOVATION

La ministre déléguée à la Lutte contre la pauvreté et l'exclusion tient, dès l'introduction de la politique de reconnaissance, à préciser qu'étant le « fruit de l'expérience, d'une profonde réflexion et d'échanges constructifs avec les organismes communautaires », ce texte « dégage les principes devant guider les efforts du gouvernement pour aider le milieu communautaire à consolider son action et son rayonnement. La politique implique une révision des pratiques gouvernementales en matière de financement, notamment pour établir les bases de cohérence, de rigueur, de transparence et de confiance de nature à maintenir des liens libres et volontaires, sains et productifs avec l'État et le milieu communautaire tout en soutenant la mission globale des organismes communautaires ». Selon l'auteur du rapport issu de la consultation publique, Gérald Larose, il « existe peu d'exemples d'États qui, à l'instar de l'État québécois, se soient engagés aussi [loin] dans un processus de reconnaissance de l'action communautaire et de l'implication de la société civile [...] Cette proposition, perfectible bien sûr, représente une avancée

importante, puisqu'elle vise à établir des bases plus solides et fonctionnelles dans les rapports entre l'État et les organismes de l'action communautaire autonome, les plus modestes comme les plus importants<sup>91</sup>. »

La politique de reconnaissance et de soutien s'appuie sur les principes de démocratie et de justice sociale. Elle repose sur une vision de la société axée sur la responsabilité collective et la solidarité. En inscrivant le Québec dans « la foulée du mouvement international vers l'émergence du tiers secteur », elle cherche à faciliter « l'émergence d'une participation citoyenne innovatrice émanant d'un milieu où les problèmes sont directement vécus<sup>92</sup> ». Elle associe les enjeux pratiques de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion aux dynamiques de construction des nouvelles solidarités, et les place au-delà de la seule sphère économique axée sur la production des biens. Elle recherche la pleine contribution des instances communautaires et associatives en prônant « une démarche de consolidation enracinée dans une vision de développement social<sup>93</sup> ».

Selon le gouvernement, « les organismes communautaires se sont taillé une place importante dans nos ressources collectives<sup>94</sup> », par leur capacité à répondre à la diversité des besoins exprimés par la population. Ils constituent « un mouvement de participation et de transformation sociale aux approches larges, aux pratiques citoyennes, génératrices de liens sociaux et de cohésion sociale<sup>95</sup> ». Ce sont des vecteurs de changement inscrits au cœur même de la société civile et préoccupés d'apporter des réponses innovantes à de nouveaux besoins. Aussi peut-on induire que la politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire autonome préfigure les enjeux de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et les intègre dans un cadre d'action qui interpelle les ressources locales et communautaires et les encourage à endosser la nouvelle conjoncture de rééquilibrage (reconfiguration) des rapports sociaux, politiques, économiques et culturels. Elle vise à répondre aux exigences que soient adoptées de nouvelles approches, que soient mises en œuvre des pratiques d'intervention mieux adaptées aux nouvelles réalités et, enfin, que soient créés de nouveaux réseaux de partenariat et de concertation aptes à renforcer les solidarités déjà existantes ou à faire éclore celles qui se trouvent encore à l'état latent. Dans cette perspective, recourir aux

---

91. Gérald Larose (2000). Communiqué du 6 novembre sur la *Proposition de politique de soutien et de reconnaissance de l'action communautaire autonome. Le milieu communautaire: un acteur essentiel au développement du Québec*, Rapport de consultation publique, Ministère de la Solidarité sociale, 6 novembre, p. 4.

92. Gouvernement du Québec, *L'action communautaire*, op. cit., p. 15.

93. *Ibid.*

94. *Ibid.*, p. 20.

95. *Ibid.*, p. 21.

instances communautaires pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion va bien au-delà de la prise en compte de l'apport potentiel de cette catégorie d'acteurs de la société civile. C'est exprimer une volonté d'agir sur le contexte, les facteurs et les dynamiques génératrices de pauvreté et d'exclusion dans une perspective renouvelée, créatrice de liens sociaux et ouverte sur l'avenir. C'est en quelque sorte admettre qu'il reste encore à *démocratiser la démocratie*, ce qui supposerait évidemment de reformuler le « contrat social » d'une manière qui refléterait les impératifs de justice sociale ou qui mettrait l'interprétation des clauses en résonance avec les réalités concrètes auxquelles les individus doivent faire face quotidiennement. C'est finalement permettre aux citoyens confrontés aux affres de la pauvreté et de l'exclusion d'accéder aux bénéfices collectifs de manière réelle et pratique; en d'autres mots, c'est les inclure en tant que « sociétaires » de plein droit évoluant dans un système démocratique dont la viabilité devrait, en principe, dépendre de sa capacité d'accorder à tous l'égalité de citoyenneté.

On ne saurait toutefois terminer ce chapitre sans souligner que, pour avoir été évacuée ou peu traitée dans la politique de reconnaissance et de soutien, une question reste complètement ouverte : celle de savoir à quelles conditions les organismes communautaires pourront rester des interlocuteurs valables et reconnus dans un système de financement étatique inscrit dans une dynamique de mondialisation de l'économie. Cette question ouvre sur celle de la reconnaissance des pratiques communautaires vues comme des expressions identitaires de mouvements sociaux porteurs de développement humain, de démocratie et de justice sociale. Ces pratiques posent en fait la nécessité d'une plus grande démocratisation de la société québécoise; par leur caractère innovateur, elles représenteraient des espaces d'exploration, d'expérimentation, de revalorisation, voire de revitalisation et de création de liens transversaux à partir desquels deviendrait possible l'émergence d'une citoyenneté nouvelle ou renouvelée.

## 6

**LA STRATÉGIE NATIONALE  
DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ**

La recomposition des processus de pauvreté et d'exclusion dans des périodes d'importante croissance économique porte tant le gouvernement québécois que les organismes de la société civile à repenser les méthodes et les stratégies de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Le fait d'allier pauvreté et exclusion traduit un renforcement de perspective plutôt qu'une superposition de deux modèles, puisqu'il s'agit de deux phénomènes qui se distinguent tout en se complétant et en se relayant. Par exemple, dans le projet de loi 112 – ou Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale – le gouvernement du Québec définit la pauvreté comme étant « la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique et favoriser son inclusion active dans la société québécoise<sup>1</sup> ». Cette définition large et surtout l'idée de « condition » ont certes l'avantage d'attirer l'attention sur les effets de la pauvreté, mais laissent dans l'ombre les processus, les dynamiques, les facteurs, de même que les variantes et les constantes du phénomène.

C'est en effet ici que prend forme une notion aussi multidimensionnelle que celle d'exclusion<sup>2</sup>. Celle-ci permet de rendre compte du fait que les gens qui souffrent de privations économiques ou qui ont un revenu faible sont souvent les mêmes à ne pas être en emploi, à vivre dans les quartiers et

---

1. Gouvernement du Québec (2002). *Projet de loi n° 112*, ch. I, art. 2.

2. Plusieurs gouvernements européens (France, Grande-Bretagne, Irlande, Belgique) ont fait de l'exclusion un mot clé de leur politique publique. Il n'est donc pas de notre intention d'aborder les débats sur l'utilité et la validité de la notion d'exclusion dans les études sur la pauvreté, non plus que sur son caractère opératoire pour les politiques publiques d'intervention sur la pauvreté.

les maisons insalubres, dans des structures familiales fragiles et à être dépourvus de l'accès aux systèmes de médiations sociales et à des réseaux de relations sociales intenses; ce sont enfin les mêmes dont les enfants sont les plus exposés aux éléments pathogènes (violence, drogue, prostitution) et fréquentent les écoles les plus défavorisées<sup>3</sup>. Les personnes pauvres sont, quoique à des degrés différents, exclues physiquement et socialement des avantages et disponibilités qu'offre la société de l'emploi et du salariat: revenu, emploi, consommation, engagement communautaire ou social, participation politique, etc.

Glennerster soutient que l'élargissement de la pauvreté à la notion d'« exclusion sociale » permet de prendre en considération l'incapacité des gens à participer à des activités de la vie ordinaire tout en permettant d'élaborer d'autres indicateurs et d'autres mesures relatives à leur manque d'accès aux services publics, au transport, au travail et aux soins sociaux<sup>4</sup>. Il conclut que l'exclusion sociale n'est pas qu'un concept académique beaucoup plus performatif que celui de pauvreté; elle exige une réponse globale de la part du gouvernement et des initiatives d'intervention interministérielles<sup>5</sup>.

On dirait que si l'exclusion ne change ni l'ampleur ni la nature du problème de pauvreté, elle en modifie la compréhension et justifie la mise en œuvre de politiques publiques intégrées et globales. Lutter à la fois contre la pauvreté et l'exclusion ne saurait concerner seulement les privations économiques et la réduction des écarts dans les revenus, mais bien la restauration de l'égalité de droit et de la citoyenneté sous l'égide de la solidarité sociale et de la justice sociale, exigence fondamentale de la démocratie, *impératif notoire et inhérent* à ce que traduit *l'idée de vivre en société ou l'être-ensemble*.

## LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION: DES DÉFIS DE SOCIÉTÉ

Dans *Ne laisser personne de côté!* le gouvernement du Québec aborde la pauvreté comme une notion complexe ayant des « effets négatifs sur la croissance économique », « des coûts dus à la non-utilisation des ressources humaines », « des répercussions négatives sur la cohésion sociale » et, enfin, des « retombées sur la participation à la vie démocratique et sur l'égalité des chances à travers ses répercussions sur la petite enfance et les enfances »<sup>6</sup>. Il maintient

3. Voir l'ouvrage collectif *Understanding Social Exclusion*, publié en 2002 sous la direction de John Hills, Julian Le Grand et David Piachaud, Oxford, Oxford University Press.

4. Howard Glennerster (2002). « United States Poverty Studies and Poverty Measurement: The Past Twenty-five Years », *Social Science Review*, mars, p. 83-107.

5. *Ibid.*, p. 102.

6. Gouvernement du Québec, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2001). *Ne laisser personne de côté!* Les Publications du Québec, p. 21.

qu'à cause de ces coûts sociaux, économiques, politiques et humains pour la société, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion « doit être plus que jamais une priorité durable de l'action gouvernementale, de manière à ce que nos progrès économiques et sociaux aient pour assises les valeurs de justice, d'équité et de solidarité<sup>7</sup> ». Il s'agit, par la mobilisation de différentes catégories d'acteurs de la société civile, de créer entre le développement économique et le développement social une synergie dont l'objectif est d'instituer « une société où tout le monde a sa place ».

En effet, prônant ce qu'il appelle « une approche globale de lutte contre la pauvreté », le gouvernement québécois développe ses orientations selon sept grands axes parmi lesquels figurent la création de la richesse et de l'emploi, le développement local à travers la mobilisation de la société civile (entreprises privées, syndicats, organismes communautaires, organismes d'économie sociale, regroupements de citoyens et de citoyennes), la réduction des inégalités de santé et de bien-être en privilégiant l'intervention de type intersectoriel et l'harmonisation d'un certain nombre d'actions menées de manière ciblée (accès à l'emploi, à l'éducation, à la qualification professionnelle, au logement, à la culture, etc.), la prévention auprès des enfants et, enfin, l'amélioration et l'adaptation du filet de sécurité sociale. Alors qu'on retient la création de la richesse comme le premier moteur de l'action gouvernementale, on perçoit la lutte contre la pauvreté comme une « obligation morale ».

Le document de consultation *Ne laisser personne de côté!* énonce sept grandes orientations de la lutte contre la pauvreté :

- Créer et partager la richesse, développer l'emploi comme moyen de lutte contre la pauvreté ;
- Miser sur la valorisation du travail ainsi que sur le potentiel des personnes et des collectivités ;
- Favoriser une prise en charge locale et mobiliser la société civile autour de la lutte contre la pauvreté ;
- Agir sur toutes les dimensions de la pauvreté de manière intersectorielle ;
- Prévenir la pauvreté par une intervention précoce auprès des enfants ;
- Améliorer et adapter le filet de la sécurité sociale ;
- Cibler et adapter les actions aux individus, aux groupes et aux territoires les plus pauvres.

---

7. *Ibid.*

La publication de *Ne laisser personne de côté!* marque le début d'un large processus de mobilisation, de réactions, de propositions et de contre-propositions<sup>8</sup>. La consultation publique lancée en automne 2001 et la tournée que le ministre a effectuée dans les 17 régions administratives ont, selon les chiffres avancés, permis au ministre de rencontrer plus de mille organismes – ceux-ci ayant été invités à faire connaître ce qui peut être considéré comme des priorités régionales dans le cadre d'une lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Sept séances organisées avec près d'une cinquantaine d'autres organismes nationaux et deux journées de rencontres thématiques ont aussi servi à alimenter des discussions en ce qui concerne le type de soutien à apporter aux familles à faible revenu, la question de la condition féminine, les services à la petite enfance, la reconnaissance des acquis et des compétences des nouveaux arrivants, l'intégration en emploi des jeunes en général et des jeunes issus des minorités culturelles, le logement social, la revitalisation des quartiers à forte concentration de pauvreté, la promotion des droits des personnes vivant en situation de pauvreté, de même que les efforts à consentir pour lutter contre les inégalités au sein des collectivités rurales ou urbaines – tous ces éléments étant considérés comme des facteurs constitutifs du phénomène de la pauvreté. En outre, sept chantiers interministériels ont été formés pour travailler avec des groupes jugés vulnérables au sein de la société québécoise : les familles à faible revenu, les jeunes sous-scolarisés, les immigrants récents ayant des difficultés particulières d'intégration au marché du travail, les personnes vivant des contraintes particulières et les territoires à concentration de pauvreté.

Le ministre souligne à cet égard : « L'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté doit mettre à contribution le plus largement possible celles et ceux qui côtoient de près la pauvreté. La démarche que nous avons entreprise est essentielle, car c'est en tenant compte des points de vue des gens de tous les secteurs que nous pourrions aspirer à une société plus équitable pour toutes et tous<sup>9</sup>. » Il s'agissait, au travers de ce large processus de participation démocratique, de mobiliser du soutien et de chercher – tant au niveau local que national – des partenaires au sein de la société civile et du secteur privé (les syndicats, les entreprises privées, les organismes communautaires et les groupes de défense des droits, etc.). La mobilisation de l'ensemble de la société québécoise est vue comme une manière d'« atteindre collectivement les objectifs fixés », dans la perspective d'agir sur les différentes causes de la pauvreté, de réduire les inégalités et, enfin,

---

8. Dans tout ce processus démocratique, le Collectif pour une loi contre la pauvreté apparaît comme le principal protagoniste. Voir la partie IV du présent ouvrage, « Faire vivre la démocratie ».

9. Communiqué ministériel en date du 11 janvier 2002.

de « favoriser la participation citoyenne » et l'inclusion sociale. Il importe d'induire une nouvelle dynamique sociale et des processus politiques transformant, sous l'égide de l'État, la lutte contre la pauvreté en une tâche collective exigeant la participation de tous.

## LA STRATÉGIE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION<sup>10</sup>

Le processus participatif culmine avec la publication, le 12 juin 2002, de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, intitulée *La volonté d'agir, la force de réussir*. Dans cet énoncé de politique, le gouvernement promet « d'agir à la fois sur les causes et sur les conséquences de la pauvreté » en vue d'« amener progressivement le Québec, d'ici dix ans, au nombre de nations industrialisées comptant le moins de pauvreté »<sup>11</sup>. Pour réaliser cet objectif, il mise sur ce qu'il appelle la volonté commune – soit la participation de l'ensemble des groupes de la société civile en collaboration avec l'État. Il propose d'établir « une meilleure synergie entre le développement social et le développement économique » en retenant une « approche globale, intégrée et intersectorielle » axée sur 1) la prévention comme modalité d'action ; 2) le plein exercice de la citoyenneté ; 3) le développement local ; 4) la mise en valeur d'une idée ancrée de développement ayant des dimensions à la fois économique, sociale, culturelle et environnementale<sup>12</sup>.

10. On ne peut séparer la stratégie de lutte de la dynamique internationale, surtout de la somme des documents produits par des organismes internationaux comme l'OCDE, le Conseil européen ou la Banque mondiale. Des regards tournés vers la précarisation et la vulnérabilisation des pauvres ont fait de la pauvreté et de l'exclusion l'un des enjeux majeurs des institutions internationales.

11. L'inscription de l'engagement gouvernemental dans le temps et la durée laisse apparaître la lutte contre la pauvreté et l'exclusion comme un choix de société, particulièrement lorsqu'on maintient qu'« investir au cours des dix prochaines années pour faire reculer la pauvreté constitue un choix d'avenir pour le Québec », en même temps que l'on considère que « le refus d'une action résolue contre la pauvreté et l'exclusion sociale » peut en soi représenter un frein au développement de la capacité concurrentielle du Québec. Aussi, « faire reculer la pauvreté » déborde-t-il la seule question d'améliorer le bien-être et la qualité de vie des « plus démunis » ; cela apparaît comme « une exigence de poursuivre notre développement [en tant que société] et faire progresser le Québec » (p. 5), passage obligé vers le développement durable d'un Québec « plus solidaire, plus juste et plus fort ».

12. Par exemple, dans un communiqué émis le 12 juin 2002, le ministre maintient que « les dimensions économique, sociale et culturelle ont été considérées afin de guider le gouvernement québécois dans l'élaboration d'une stratégie tenant compte de l'ensemble des facettes qui font du Québec une société dynamique et solidaire, à l'image des femmes et des hommes qui la composent ».

### TROIS « BUTS CONVERGENTS »

Le recentrage de l'action politique sur la pauvreté et l'exclusion illustre la conviction que les sociétés égalitaires jouissent d'une « cohésion plus large et plus forte » que les sociétés inégalitaires, et que les inégalités sociales, tout particulièrement les grands écarts de revenus, peuvent constituer une menace tant pour le développement global du Québec que pour sa cohésion sociale. La stratégie de lutte contre la pauvreté se fixe alors trois « buts convergents » :

- a) *Améliorer la situation économique et sociale des personnes qui vivent dans la pauvreté et qui sont exclues socialement* en favorisant la création d'emplois et le maintien en emploi des individus aptes au travail. Ici, l'accès aux « services essentiels » comme la santé, les services sociaux, l'éducation, le logement et le soutien à la famille est présenté comme une manière de permettre aux individus « de développer leur plein potentiel et de contribuer au mieux-être collectif ». On part du principe qu'autant les personnes qui travaillent que celles qui ne travaillent pas à cause d'incapacités temporaires ou permanentes doivent « disposer d'un revenu leur permettant de mener une vie digne et de participer à la vie sociale ». Il revient à l'État de soutenir, que ce soit par son apport financier et économique ou par des mesures d'aide à l'emploi, les gens temporairement privés de revenus et de les aider à satisfaire leurs besoins essentiels.
- b) *Réduire les inégalités sociales en instituant une éthique sociale susceptible de tempérer l'individualisme et les valeurs du marché.* On considère que les écarts de revenus et les inégalités sociales, ainsi que les disparités régionales, constituent de grandes menaces pour la cohésion sociale, les inégalités sociales étant généralement perçues comme génératrices d'exclusion. Les redresser implique la pratique d'une justice sociale visant non seulement à rétablir la parité entre les hommes et les femmes, mais aussi à réduire les disparités entre les régions et à faciliter « l'accès aux compétences » et à « des conditions de travail décentes ». Il importe autant d'aider les parents à « assumer leurs responsabilités envers les enfants » que de permettre « aux individus, à toutes les étapes de leur vie, de réaliser leur plein potentiel et d'être des citoyennes ou des citoyens à part entière ».
- c) *Favoriser une intervention globale et le développement du sentiment de solidarité sociale.* Cette nouvelle manière d'agir et de voir renvoie à l'idée d'un État engagé dans le partenariat avec le secteur privé et les organisations de la société civile (État partenaire). L'enjeu consiste à cerner l'individu dans sa globalité, à saisir la pauvreté dans sa multidimensionnalité et sa complexité et, enfin, à permettre aux collectivités de développer leurs capacités de prise en charge. La solidarité se conçoit dans une

approche de responsabilité mutuelle faisant des individus vivant en situation de pauvreté les premiers à être responsables de l'amélioration de leur situation de vie, en même temps qu'incombe à la société la responsabilité de les soutenir et de les épauler dans leurs efforts. Cette nouvelle manière de voir et d'agir ne contribuera pas seulement à améliorer les conditions de vie des individus vivant en situation de pauvreté, mais aussi à renforcer la cohésion sociale.

Les trois buts qui fondent la filiation entre les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté et les courants du développement social engagent le gouvernement et l'ensemble des acteurs sociaux, individuels et collectifs, dans des relations de concertation et de partenariat. Ils paraissent étroitement associés à un principe de pleine citoyenneté dont la compréhension et la portée se trouvent ancrées au cœur de la vie réelle des hommes et des femmes, de même qu'à une vision laissant apparaître cette pleine citoyenneté comme étant incompatible avec les inégalités, la pauvreté et l'exclusion<sup>13</sup>. Aussi, les indicateurs de lutte contre la pauvreté ne mettent-ils pas seulement l'accent sur les insuffisances de revenus, mais sur les déficits en matière de capacités humaines, puisqu'on se rend compte que nous vivons dans une société où l'accès au savoir et à la formation devient constitutif de la citoyenneté et, dans une « économie du savoir » faisant de la richesse des ressources humaines, « l'un des premiers facteurs du progrès économique<sup>14</sup> ».

## LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA STRATÉGIE NATIONALE

L'adoption des stratégies de lutte contre la pauvreté et l'exclusion part de la reconnaissance que la mondialisation est « propice à la création de la richesse », mais « n'assure pas automatiquement sa juste redistribution, laquelle doit demeurer un élément central de l'action gouvernementale<sup>15</sup> ». La croissance économique n'est pas non plus synonyme de la réduction des inégalités, de la redistribution et du progrès pour toute la collectivité. Si elle signifie générer beaucoup plus de revenus, les plus pauvres ne sont en mesure de bénéficier de ce « surcroît » que si l'on renforce leur capacité d'action, tant sur le plan économique que sur le plan social et politique. Aussi reconnaît-on que lutter contre la pauvreté et l'exclusion pose des « défis inédits », particulièrement celui pour le Québec, « de soutenir des valeurs d'équité et de solidarité dans un environnement marqué par la mondialisation » et les

13. Voir P.-J. Ulysse et F. Leemann (1997). « Pauvreté, citoyenneté et marché aux États-Unis », *Cahiers de recherche sociologique*, 29, p. 137-152.

14. Gouvernement du Québec (2002). *La volonté d'agir, la force de réussir. Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, p. 3.

15. *Ibid.*, p. 9.

changements technologiques rapides<sup>16</sup>. Les stratégies de lutte contre la pauvreté et l'exclusion se situent à la croisée de la gestion intersectorielle des ressources et de la création d'institutions de plus en plus sensibles aux besoins du citoyen. Conformément aux buts spécifiés, le gouvernement retient les cinq grands champs d'action suivants.

## LA PRÉVENTION

La logique de prévention met l'accent sur « le développement des compétences et du potentiel des individus à son point de départ dans la famille » et tout au long de la vie, ainsi que sur l'acquisition des compétences professionnelles et techniques nécessaires à l'insertion en emploi. Trois catégories d'individus sont particulièrement ciblées : les familles, les jeunes et les adultes.

- a) Il s'agit tout d'abord de soutenir et d'aider les familles, et particulièrement les jeunes familles, à assurer le bien-être et le bon développement de leurs enfants en vue de prévenir la pauvreté de ces derniers. Dans ce contexte, l'institution du projet Ma place au soleil et la mise en place des services de garde à contribution réduite illustrent des mécanismes facilitant la conciliation des responsabilités familiales et de la formation vers l'emploi ou de la vie du travail. Il convient autant de faciliter la réinsertion des parents en emploi que de « vaincre la pauvreté des familles<sup>17</sup> ».
- b) L'accès au marché du travail et l'insertion socioprofessionnelle deviennent les principaux enjeux dans le cas des jeunes. Si on n'évacue pas le fait que ceux-ci constituent un groupe hétérogène et qu'ils vivent une diversité de situations, on est tout aussi enclin à admettre que, de manière globale, leur situation de pauvreté et d'exclusion est directement liée aux fluctuations du marché du travail. Le soutien à leur apporter doit d'abord et avant tout servir à mieux les outiller en vue de leur insertion sur le marché de l'emploi. D'où l'impératif de lutter contre le décrochage et la nécessité de concevoir des interventions préventives favorisant la réussite scolaire – citons, entre autres, la maternelle à temps plein pour les enfants de 5 ans, les services éducatifs aux enfants de 4 ans handicapés ou issus des milieux défavorisés et, enfin, l'élaboration par chaque établissement scolaire d'un plan de réussite permettant de poser un diagnostic des apprentissages et de suivre le cheminement scolaire des élèves des niveaux primaire et secondaire. D'autres mécanismes comme Solidarité jeunesse et le Parcours

---

16. *Ibid.*

17. *Ibid.*, p. 26.

individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi se combineront avec la reconnaissance de la diversité des voies d'accès à la formation en vue de faciliter l'intégration sociale et professionnelle des jeunes plus âgés.

- c) Enfin, le document exprime des préoccupations spécifiques quant à la vulnérabilité des personnes handicapées, des personnes immigrantes, des « minorités visibles », des autochtones et des personnes âgées de 45 ans et plus sur le marché du travail. On considère que, tout comme les jeunes décrocheurs, ces catégories d'individus connaissent des difficultés particulières en matière d'insertion en emploi et d'accès au savoir et aux compétences. L'absence de qualifications ou la non-reconnaissance de leurs compétences constituent un frein autant à « leur intégration sociale » qu'à « leur participation à la vie démocratique ».

## L'INSERTION EN EMPLOI

Les nouvelles stratégies sont fondées sur la conviction que créer la richesse, la partager et développer l'emploi constituent les principaux outils de lutte contre la pauvreté<sup>18</sup>. L'emploi est d'abord perçu comme « le premier moyen de parvenir à l'autonomie dans notre société et le moyen privilégié, lorsque cela est possible, pour lutter contre la pauvreté ». Il est également présenté comme le principal mécanisme de redistribution, le meilleur moyen pour l'individu d'assurer son autonomie et de contribuer à la vie collective. « Être autonome dans une économie de marché, c'est posséder un emploi légitime ou une forme de rémunération légale qui permet à un individu de se nourrir, de se loger, de se vêtir et d'avoir des loisirs<sup>19</sup>. » L'emploi est enfin retenu comme le facteur constitutif des identités et un créateur de lien social, dans la mesure où l'on considère que « le manque d'accès à un emploi coupe [les personnes inaptes au travail] d'une source importante de liens, l'emploi multipliant les interactions entre les personnes<sup>20</sup> ».

Le paradigme de l'emploi ne saurait pour autant être purement économique ; il a aussi des dimensions sociales et politiques. « Privilégier le travail, c'est aussi favoriser l'amélioration de la qualité des emplois de manière à ce que les personnes qui travaillent puissent disposer de revenus suffisants pour vivre décemment, mais aussi de conditions de travail assurant des protections à l'égard des risques d'exclusion et favorisant une meilleure conciliation de la famille et du travail<sup>21</sup>. » Le recentrage de l'action publique sur la question

18. Gouvernement du Québec, *Ne laisser personne de côté!*, op. cit.

19. *Ibid.*, p. 23.

20. *Ibid.*, p. 47.

21. *Ibid.*, p. 43.

de la pauvreté suppose ainsi qu'il existe de fortes interdépendances entre la croissance économique et les questions sociales, et que les deux doivent être traités comme les facettes d'une même médaille.

Un lien est aussi établi entre le revenu et le niveau de formation, et entre la pauvreté et la sous-scolarisation. On considère que, dans « l'économie du savoir », le manque de formation n'augmente pas seulement le risque du chômage ; il est l'un des facteurs déterminants de la pauvreté et de l'exclusion. Par exemple, poursuit-on à titre d'illustration, les jeunes décrocheurs scolaires et ceux qui sont faiblement scolarisés « constituent non seulement un groupe à risque de pauvreté, mais des citoyennes et des citoyens susceptibles de demeurer en marge de la société sur les plans économique, politique et social ». L'accès à l'emploi présuppose aussi bien l'enrichissement des ingrédients de la formation de base (lire, écrire, compter) que leur adaptation aux exigences de l'économie du savoir, de la mondialisation et des changements technologiques. La reconnaissance des acquis et des compétences s'accompagne de celle de la diversification des lieux de formation et des manières de se former ; elle est, dans le cas des immigrants, érigée en « enjeu crucial d'intégration sociale et économique<sup>22</sup> ». « La société du savoir », insiste-t-on, génère le défi d'assurer « l'équité d'accès à la formation » et de créer un environnement favorable permettant aux individus qui manquent de formation de trouver une réponse à leurs besoins.

Comme en témoigne l'adoption en mai 2002 de la Politique d'éducation des adultes et de formation continue, la formation est définie à la fois comme un facteur de développement humain et un moyen de faciliter l'inclusion sociale des personnes vivant en situation de pauvreté. « Être autonome, peut-on lire dans *La volonté d'agir*, c'est aussi posséder des connaissances personnelles qui permettent de vivre en société et d'exercer sa citoyenneté<sup>23</sup>. » Nous évoluons « dans un contexte où un apprentissage tout au long de la vie devient une condition essentielle d'accès à l'emploi et d'inclusion sociale ». Poussant cette logique jusqu'au bout, on parvient à faire de la formation continue des adultes « un outil essentiel à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>24</sup> », ainsi qu'à ériger l'accès à la formation en « clé d'une véritable citoyenneté<sup>25</sup> ».

---

22. *Ibid.*, p. 32.

23. *Ibid.*, p. 23.

24. *Ibid.*

25. *Ibid.*

## LA PROTECTION SOCIALE

L'insertion en emploi ne règle pas en soi les problèmes de précarité, de pauvreté et d'exclusion, pas plus que la croissance économique n'est la garantie d'une meilleure redistribution envers les groupes défavorisés. On juge que les deux doivent être appuyées par le renforcement du filet de la sécurité sociale et de la reconnaissance des droits sociaux qui, au-delà de la diversité des situations individuelles, exigent la protection égale du citoyen contre les risques sociaux. Par exemple, reconnaît-on, il est impossible d'évacuer le fait qu'une partie de la population, en raison de contraintes sévères, ne peut compter sur l'emploi salarié pour sortir de sa situation de pauvreté. Il faut trouver des moyens pour que ces personnes puissent, en tant que citoyens, se réaliser pleinement et contribuer à la société à la mesure de leurs capacités. On propose d'améliorer le *revenu de base garanti* aux individus et aux familles par les moyens suivants :

1. l'indexation annuelle et automatique des prestations de l'assistance-emploi ;
2. l'abolition de la réduction des prestations pour partage du logement<sup>26</sup> ;
3. l'accroissement de l'aide que l'État apporte aux personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi ou qui travaillent au bas de l'échelle des revenus ;
4. et, enfin, l'insertion au marché du travail des prestataires de l'assistance-emploi.

Ces dimensions de la protection sociale se renforcent dans l'élaboration des notions de « revenu de solidarité » et de « contrat de réciprocité ». Le « revenu de solidarité » est décrit comme « le seuil, variable selon la composition des ménages, qui servira de cible à l'amélioration du revenu des personnes en situation de pauvreté » et comme « un revenu disponible à la consommation dont les personnes devraient disposer<sup>27</sup> ». Le « contrat de réciprocité » implique surtout d'aider les personnes en situation de pauvreté à développer des « actifs » menant vers l'autonomie individuelle et personnelle – que ce soit par la bonification de l'aide financière, par un régime d'incitation au travail ou par la mise en place d'une approche favorable à la reconnaissance des responsabilités familiales<sup>28</sup>. Globalement, les deux notions renvoient aussi bien à la nécessité d'ajuster les allocations sociales qu'à l'obligation des prestataires aptes à occuper un emploi.

---

26. En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

27. Gouvernement du Québec, *La volonté d'agir, op. cit.*, p. 35.

28. Le langage d'accumulation des actifs n'apparaît pas seulement comme une stratégie novatrice. On s'attend à ce que les actions qui en découlent remettent en question les dispositifs de soutien actuels, que ce soit dans le cadre de l'assistance-emploi, de l'aide aux travailleurs autonomes et saisonniers ou de l'assistance financière aux familles.

Le renforcement du filet de sécurité sociale institue la protection des personnes comme « un droit » inhérent à l'idée d'égalité de citoyenneté, voire à celle de *société démocratique*. Il se présente comme « le terrain d'action pour améliorer les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté, réduire les écarts de revenus et pousser plus loin le modèle québécois de développement social<sup>29</sup> ». Toutefois, plutôt que de procéder à une totale refonte du système social, on compte continuer à construire à partir des « acquis historiques » en s'appuyant sur un système fiscal progressif comme autre mécanisme de redistribution. Car « derrière l'idée d'un Revenu de solidarité, il y a l'idée que l'État devrait aider les ménages soit par le biais des programmes de transferts, soit par la fiscalité afin de compléter leurs revenus autonomes<sup>30</sup> ». À cet effet, le gouvernement québécois entend entamer avec son homologue fédéral des discussions pour relever les seuils d'imposition nuls selon les diverses mesures de pauvreté ajustées à la spécificité du Québec et dans l'objectif d'apporter des ajustements fiscaux faisant en sorte que les personnes se situant sous le seuil du *revenu de solidarité* ne paient pas d'impôt (voir tableau 1). On s'attend à ce que d'ici trois à cinq ans 200 000 familles bénéficient de cette initiative.

## LA MISE À CONTRIBUTION DES STRUCTURES LOCALES NON ÉTATIQUES

Rien ne témoigne mieux de la volonté du gouvernement d'intervenir globalement sur la pauvreté que la reconnaissance de l'action communautaire autonome, le financement des entreprises d'économie sociale, la proposition de réorganiser les services d'emploi selon des paramètres locaux et la prise en considération des pratiques d'intervention mises en place par les structures non étatiques. Le décentrage suppose d'abord que l'on soutient les initiatives locales et que l'on adapte les politiques aux besoins particuliers des régions et des communautés à grande concentration de pauvreté. L'inscription dans la dynamique territoriale permet autant de rendre flexibles les politiques et les modalités d'intervention (mesures et programmes) que de tenir compte de la diversité des groupes et des problématiques. Elle convertit les organismes communautaires actifs dans le domaine de la main-d'œuvre et de l'emploi en vecteurs idoines de la prestation des services d'insertion aux personnes défavorisées ou se trouvant à la marge de la société.

L'insertion par le communautaire tend par ailleurs à se conjuguer avec le développement local, en mettant à contribution les expériences des agents locaux de développement et des réseaux de quartier tels que les corporations de développement économique communautaire (CDEC), les corporations

---

29. Gouvernement du Québec, *La volonté d'agir*, op. cit., p. 33.

30. *Ibid.*, p. 35-36.

**Tableau 1**  
**Mesures de pauvreté ajustées pour le Québec**

Juillet 2001	Personne seule	Couple sans enfant	Monoparentale 1 enfant	Monoparentale 2 enfants	Biparentale 1 enfant	Biparentale 2 enfants
MPC <sup>1</sup> (1996 indexée à 2001) Québec	10 587 \$	14 822 \$	14 822 \$	17 998 \$	17 998 \$	21 174 \$
MFR <sup>2</sup> Après impôts Québec	10 661 \$	14 926 \$	14 926 \$	18 124 \$	18 124 \$	21 323 \$
SFR <sup>3</sup> Après impôts « personnalisées »	12 363 \$	14 923 \$	14 923 \$	18 808 \$	18 808 \$	21 096 \$

1. Mesure du panier de consommation (encore en élaboration en 2002).
2. Mesure de faible revenu.
3. Seuils du faible revenu.

Source : Gouvernement du Québec (2002). *La volonté d'agir, la force de réussir*, p. 36.

de développement communautaire (CDC) et les sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC). Tandis que le centre local d'emploi (CLE) a pour mandat d'offrir des services publics d'emploi intégrés, le centre local de développement (CLD) est chargé de l'élaboration du plan local d'action concertée pour l'économie et l'emploi (PLACEE).

On insiste également sur la concertation des entités locales et des entités plus larges du marché du travail, en particulier les syndicats et les entreprises. L'intégration de cette dimension transversale dans la dynamique du partenariat vise autant à promouvoir la responsabilité sociale des entreprises qu'à s'accorder sur les responsabilités de chaque partenaire sur la base d'un cadre de référence, de communication, de dialogue et de coopération. Le niveau local devient alors la scène où se meuvent des acteurs, soit individuels, soit en corporations, soit inscrits dans des entités et structures collectives dont il convient de repérer les contours.

Généralement, les structures locales non étatiques symbolisent des rouages de responsabilisation sociale et collective. Dans la mesure où elles fondent leurs interventions sur la mobilisation et l'organisation des populations directement concernées, elles apparaissent comme des trames de relations susceptibles de promouvoir le développement économique et social des individus, tout en permettant de s'attaquer simultanément à la pauvreté, au chômage et à la désintégration sociale. Parce qu'elles reflètent les exigences d'un vouloir vivre-ensemble – ou plus précisément d'un pouvoir

être-ensemble –, elles alimentent le principe que chaque membre de la société doit être responsable envers les autres et solidaire avec eux. Centrés sur des pratiques d'entraide et de convivialité, les structures locales non étatiques et les réseaux de proximité (le milieu communautaire en particulier et les ressources collectives en général) représentent aux yeux du gouvernement un atout faisant augmenter les chances de gagner son pari; ils viennent à symboliser un terreau pour la participation sociale des individus en situation d'exclusion et pour l'exercice de la pleine citoyenneté.

### LA QUÊTE DE LA CONSTANCE ET DE LA COHÉRENCE DANS L'ACTION

Aux yeux du gouvernement du Québec, diminuer la pauvreté et favoriser l'inclusion ne se présentent pas seulement comme un travail de longue haleine auquel sont rattachés des objectifs inscrits dans le temps et la durée. Ces objectifs semblent aussi requérir une action à la fois systématique, « rigoureuse » et « constante ». « Contre la pauvreté demande un engagement à long terme, des actions globales, des étapes mobilisatrices et des moyens de mesurer le chemin parcouru pour, au besoin, procéder aux ajustements requis<sup>31</sup> ». Ou, comme ajoute le ministre, « Faire reculer la pauvreté et l'exclusion sociale constitue le défi et l'exigence d'un meilleur avenir pour toutes et pour tous. Il est important de favoriser une action continue et commune de l'ensemble de la société, en incluant les personnes vivant la pauvreté ou l'exclusion, les premières à agir pour transformer leur situation et celle de leurs proches<sup>32</sup> ». Cela explique d'ailleurs la décision du gouvernement d'inscrire les responsabilités collectives dans une loi (le projet de loi 112) qui « viendra encadrer l'action, préciser les engagements, définir les outils à mettre en place pour coordonner l'action, mesurer les progrès et reconnaître l'action citoyenne<sup>33</sup> ». Cette loi aidera alors à produire les référentiels pour assurer la cohérence et la constance de l'action dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Seront aussi mis sur pied des outils comme un comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, un observatoire de la pauvreté et un fonds spécial pour appuyer les initiatives d'inclusion sociale. L'enchaînement de ces différentes modalités s'effectue dans l'intention de capitaliser sur des actions déjà réalisées ou à réaliser<sup>34</sup>. Le comité et l'observatoire doivent soutenir de manière durable l'innovation, d'induire les marges de manœuvre

---

31. *Ibid.*, p. 53.

32. Communiqué gouvernemental du 12 juin 2002. <[www.premier.gouv.qc.ca/general/communiqués/archives\\_communiqués/2002/juin/com/00206120.htm](http://www.premier.gouv.qc.ca/general/communiqués/archives_communiqués/2002/juin/com/00206120.htm)>.

33. Gouvernement du Québec, *La volonté d'agir*, *op. cit.*, p. 12. Voir aussi la prochaine section.

34. *Ibid.*

Afin d'atteindre les buts poursuivis, la stratégie nationale s'articule autour de cinq grandes orientations et propose la poursuite d'un ensemble d'actions rattachées à chacune de ces orientations :

### 1. Prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes

- Reconnaître la famille comme cellule de base du développement des personnes et de la société et rendre accessibles à celles vivant en situation de pauvreté une diversité de services et de programmes adaptés à leurs besoins ;
- Favoriser la réussite scolaire et la réinsertion sociale des jeunes en difficulté ;
- Faciliter l'accès des adultes à la formation de base et à la formation continue ;
- Soutenir les activités communautaires.

### 2. Renforcer le filet de sécurité sociale et économique

- Rehausser le revenu accordé aux personnes et aux familles en situation de pauvreté ;
- Favoriser le maintien des travailleurs à faible revenu par des suppléments aux revenus de travail ;
- Concevoir des services de santé, de soins sociaux et d'éducation adaptés aux besoins des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale ;
- Faciliter l'accès au logement.

### 3. Favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail

- Développer une plus grande concertation avec les partenaires du marché du travail et les ressources communautaires ;
- Intensifier les services d'aide à l'emploi et adapter les mesures aux besoins des groupes les plus affectés par la pauvreté ;
- Favoriser une « approche milieu » centrée sur l'intégration du développement social et économique ;
- Favoriser l'insertion sociale et professionnelle des personnes qui ont des difficultés particulières d'intégration en emploi, notamment celles qui présentent un handicap physique ou mental ;
- Améliorer la qualité des emplois et adopter des mesures permettant de mieux concilier la famille et le travail.

### 4. Favoriser l'engagement de l'ensemble de la société

- Favoriser la participation citoyenne ;
- Soutenir les initiatives locales et régionales spécifiques ;
- Reconnaître la responsabilité sociale des entreprises et associer les partenaires du marché du travail ;
- Renforcer la contribution de l'action communautaire.

### 5. Assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions

- Mettre en place des politiques et des mesures complémentaires et cohérentes ;
- Se donner les moyens de mesurer les progrès réalisés et d'améliorer les connaissances sur la pauvreté ;
- Soutenir l'innovation ;
- Développer la concertation et la collaboration ;
- Tenir compte du contexte international et des approches innovatrices mises en œuvre par d'autres pays.

nécessaires à l'adaptation des mesures aux priorités régionales et locales et, enfin, d'assurer la concertation et la collaboration, et donc la participation démocratique des différents secteurs à ce qui paraît se dessiner comme un effort collectif. Les stratégies de lutte contre la pauvreté et l'exclusion demeurent une démarche politique où l'État se positionne comme le principal acteur et vise à ce que son action soit une action de coordination, de complémentarité et de cohérence de l'ensemble des politiques, des mesures et des programmes.

## L'ADOPTION DE LA LOI 112

La consultation publique qui a été effectuée au cours de l'automne 2002 dans le cadre d'une commission parlementaire a permis de bonifier le projet de loi 112 en repérant ses faiblesses, en clarifiant sa visée et en consolidant ses buts et ses objectifs. Dans les mémoires présentés en commission parlementaire, on s'entend pour dire que cette proposition de loi est à la fois originale et exceptionnelle. « C'est un geste politique à peu près sans précédent dans le monde, qui va à l'encontre, il faut le reconnaître, du néolibéralisme ambiant ». « Le projet de loi 112 propose un engagement des pouvoirs publics et de l'ensemble de la société québécoise à lutter contre la pauvreté dans un esprit de solidarité et de cohésion sociale ». Pour sa part, le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté voit dans ce projet de loi « un pas important de l'action citoyenne ». « La loi 112 fait le pas d'imposer une action à caractère permanent contre la pauvreté, dans une approche plus globale que d'habitude et prévoyant la concertation de l'action gouvernementale. Sa formulation relativement ouverte, positive et peu stigmatisante contribue à sortir le débat du cadre culpabilisant et punitif des récentes lois sur l'aide sociale. » Tout en constituant une avancée « réelle sur le plan du progrès social » et « manifeste en matière de lutte à la pauvreté », elle « impose une action à caractère permanent et la fonde sur le droit des personnes en situation de pauvreté ». Ce « mouvement sans précédent » place le Québec « à l'avant-scène en matière de lutte à la pauvreté », il propose une conception renouvelée du « vivre-ensemble » et invite à une meilleure prise de conscience de la coexistence collective.

Les débats sur le projet de loi 112 fondent une compréhension de la pauvreté en termes de coûts sociaux pour la société, notamment à partir de ses impacts nocifs sur la santé des individus, sur l'éducation, sur la participation politique et sur la cohésion sociale. La pauvreté affaiblit les liens sociaux, maintient-on, elle est génératrice d'un ensemble de préjugés et de stigmates qui isolent les gens ou les amènent à s'isoler. Non seulement elle entrave l'intégration sociale des individus, mais elle hypothèque leur capacité à exercer pleinement leurs droits de citoyenneté. L'Association des régions du Québec

(ARQ) soutient que « [la] pauvreté est un phénomène multidimensionnel relatif à un ensemble de déficits économiques, sociaux et culturels ayant des incidences sur l'état de santé d'une population, sur les capacités d'apprentissage en milieu éducatif, sur la qualité du tissu social et sur l'aggravation des problèmes tels la toxicomanie, la violence ou la détresse sociale<sup>35</sup> ». Elle « prend différentes formes selon les spécificités socioéconomiques et culturelles du territoire » et « peut varier de façon significative au sein d'une même région »<sup>36</sup>. Cette variabilité demande que l'on conçoive des stratégies adaptées aux besoins spécifiques des personnes, des territoires et des communautés. Elle implique que l'on intervienne sur les multiples facettes de la pauvreté en prenant en considération l'ensemble des facteurs de risque responsables de l'exclusion économique et de la marginalisation sociale.

C'est au filtre de cette vision qu'on a procédé à l'évaluation positive de l'approche intégrée qui permettra d'agir globalement tant sur les effets que sur les causes qui génèrent la pauvreté<sup>37</sup> ou provoquent l'inégalité dans la répartition de la richesse<sup>38</sup>. Toutefois, insistent plusieurs intervenants au débat, ce « défi de taille<sup>39</sup> [...] interpellera notre créativité, notre détermination et notre confiance dans notre capacité individuelle et collective d'agir sur les causes et les impacts de la pauvreté et de l'exclusion sociale », conclut l'ARQ. S'il importe d'abord de « placer au cœur de cette démarche les personnes en situation de pauvreté<sup>40</sup> », les conditions de possibilité fortement soutenues demeurent la concertation et le partenariat, l'insertion en emploi, le développement local, le renforcement de l'action communautaire autonome, la participation citoyenne, la responsabilisation des entreprises et des partenaires du marché du travail et, enfin, la cohérence de l'action et la complémentarité des ressources affectées à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Malgré toutes ses qualités, la proposition de loi reste, au regard de plusieurs, encore à parfaire, particulièrement en ce qui concerne l'engagement gouvernemental<sup>41</sup>. On lui a, entre autres choses, reproché de n'être

35. ARQ (2002). *Projet de loi 112: Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Mémoire, Québec, octobre, p. 6.

36. *Ibid.*

37. Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, *Jeter les bases d'un Québec sans pauvreté*. Mémoire sur le projet de loi 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, présenté à la Commission des affaires sociales, Québec, 2002.

38. CSQ, *Bâtir le Québec de la solidarité sociale*. Mémoire sur le projet de loi 112 présenté à la Commission des affaires sociales, Québec, 2002.

39. ARQ, *Projet de loi 112, op. cit.*

40. Collectif, *Jeter les bases, op. cit.* Voir aussi les mémoires de la CSN et de l'ARQ.

41. Collectif, *Jeter les bases, op. cit.* Camil Bouchard et Marie-France Raynault. « Une loi exemplaire », *Le Devoir*, 6 janvier, p. A7.

pas assez précise dans ses buts et ses objectifs, de n'être pas assez contraignante pour le gouvernement, de ne pas assurer la couverture des besoins essentiels en évitant d'établir un « barème plancher » ou « une limite aux ponctions pouvant être faites sur la prestation d'aide sociale ». Les principales recommandations consistent alors à réorienter le cadre de la loi vers l'élimination de la pauvreté plutôt que vers sa réduction<sup>42</sup>, à mettre en place des mesures d'urgence pour le cinquième de la population le plus pauvre, à faciliter la participation des personnes vivant la pauvreté dans la recherche des solutions, à rétablir la gratuité des médicaments pour les personnes à l'aide sociale ou bénéficiant du supplément de revenu garanti. « La lutte à la pauvreté doit, pour être efficace, s'attaquer aux agents systémiques qui contribuent à produire la pauvreté », peut-on lire dans le mémoire de la CSQ<sup>43</sup>. « Il faut, ajoute le Collectif, aller au-delà de la position anecdotique que l'État doit compenser par son action redistributive les failles du marché et travailler à changer les règles du jeu », c'est-à-dire celles du système qui *produisent* la pauvreté et l'exclusion. Pour résoudre les inégalités, il faut agir sur le modèle qui les génère, insiste-t-on. Pour aboutir à une paix sociale durable, il faut instituer un système gagnant-gagnant dont la vertu sera justement de permettre une réalisation à la fois personnelle et collective<sup>44</sup>. L'enjeu fondamental ne saurait être seulement de réduire les inégalités et les écarts de revenus, mais bien plus d'assurer la qualité de vie dans une société québécoise solidaire et démocratique.

C'est à la lumière de ces critiques et de ces recommandations qu'a été modifié le projet de loi 112, adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale du Québec le 13 décembre 2002. La loi maintient dans son préambule les valeurs humanistes ainsi que les principes philosophiques qui se trouvent à son fondement. Les objectifs spécifiques restent de respecter les droits fondamentaux du citoyen, de protéger la dignité des individus tout en améliorant leur situation économique et sociale, de réduire les inégalités qui affaiblissent la cohésion sociale et de favoriser la participation sociale des gens vivant dans la pauvreté. Comme la pauvreté devient un obstacle au développement social et économique du Québec et une entrave à la dignité humaine sans laquelle aucune société démocratique ne peut prétendre respecter les droits et libertés, sa réduction demeure un « impératif national<sup>45</sup> ».

42. Plusieurs mémoires reprennent en fait les éléments qui se trouvent au cœur du projet de loi et demandent au gouvernement de « jeter les bases d'un Québec sans pauvreté ». Citons entre autres les mémoires du Collectif, de plusieurs organisations communautaires, des différents groupes de femmes ou des centrales syndicales.

43. CSQ, *Bâtir le Québec*, *op. cit.*, p. 7.

44. Le Collectif illustre sa position à la lumière de la métaphore de la chaise musicale, où il y a toujours un gagnant et des perdants.

45. Voir Gouvernement du Québec, *Loi 112*.

Le contenu du préambule trouve un écho positif dans toutes les autres sections de la nouvelle loi. On choisit dès le premier article de préciser qu'il s'agit de « combattre la pauvreté, en prévenir les causes, en atténuer les effets sur les individus et les familles, contrer l'exclusion sociale et tendre vers un Québec sans pauvreté » (art. 1) ; la pauvreté étant elle-même définie « comme la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique ou pour favoriser son intégration et sa participation à la société » (art. 2). La loi institue également une stratégie nationale qui, selon l'article 5, « se compose d'un ensemble d'actions mises en œuvre par le gouvernement, ses partenaires socioéconomiques, les collectivités régionales et locales, et les organismes communautaires, et les autres acteurs de la société afin de contrer la pauvreté et de favoriser l'inclusion sociale ».

La loi ne cherche pas seulement à améliorer la situation socioéconomique des personnes vivant en situation de pauvreté (art. 6.2). La promotion et la protection de leur dignité (art 6.1 ; 9.4) ainsi que la lutte contre les préjugés à leur égard deviennent des obligations gouvernementales et des exigences d'une société démocratique, dans la mesure où les deux s'articulent au besoin de susciter la participation sociopolitique, notamment celle des personnes en situation de pauvreté (art. 5). La nouvelle loi propose de contribuer à « réduire les inégalités qui peuvent nuire à la cohésion sociale » (art. 6.3) et de favoriser la participation des personnes et des individus à la vie collective et au développement de la société (art. 6.4). La reconnaissance que les personnes vivant dans la pauvreté sont les premières à agir pour s'en sortir (art. 5) ne libère pas la société de sa responsabilité de mener une lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui passera désormais par le développement et le renforcement du sentiment de solidarité sociale (art. 6.5). La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a pour visée de renforcer les structures familiales (art. 8.1), de favoriser la réussite scolaire (art. 8.2), de donner un meilleur accès à la formation de base et professionnelle (art. 8.3), de soutenir les actions bénévoles (art. 8.4) ainsi que de « favoriser, pour les personnes en situation de pauvreté, l'accès à la culture, aux loisirs et aux sports » (art. 8.6).

Ensuite, la nouvelle loi engage le gouvernement à « favoriser la participation citoyenne » (art. 5 ; 11.1) non seulement des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion, mais aussi des organismes qui les représentent (art. 11.1), à soutenir les initiatives locales et régionales spécifiques (art. 11.2), à responsabiliser les entreprises et à associer les partenaires du marché du travail (art. 11.3). La reconnaissance de l'action bénévole et communautaire (art. 8.4 ; 11.4) préconise une citoyenneté plus active, plus consciente des droits individuels et des responsabilités collectives ou communautaires (art. 11 ; 11.1.). Agir de manière aussi transversale s'impose comme le moyen

approprié de veiller à ce que « les politiques et les mesures pouvant contribuer à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale soient complémentaires et cohérentes » (art. 12.1). La loi 112 touche les différents ordres social, politique, économique, civil et culturel<sup>46</sup>. En reconfigurant ces principaux registres, elle met en place les fondements et les référents qui devront guider la lutte contre la pauvreté et mener à la consolidation du système de protection contre la pauvreté. La volonté politique qui lui est sous-jacente fait même croître la capacité d'engager les finances publiques, en particulier la fiscalité, en tant qu'instruments des solidarités sociales et collectives et de mécanismes pour établir l'égalité<sup>47</sup>.

Enfin, l'introduction du « principe d'une prestation minimale » – c'est-à-dire le barème plancher – fonde désormais l'existence d'« un seuil en deçà duquel une prestation ne peut être réduite en raison de l'application des sanctions administratives, de la compensation ou du cumul de celle-ci (art. 15.2). La loi envisage pour les personnes prestataires de l'aide sociale la possibilité d'accumuler des actifs et des avoirs personnels à travers, entre autres, la non-imposition des pensions alimentaires reçues par les parents (art. 15.3). L'insertion de la clause d'impact – l'une des principales revendications du Collectif – crée également pour le gouvernement et les ministères l'obligation de s'assurer que leurs faits et gestes n'ont pas d'impacts négatifs sur les populations vivant une situation de pauvreté (art. 20). Comme son nom l'indique, la clause d'impact signifie qu'avant son application, chaque politique du gouvernement – et cela dans n'importe quel ministère – doit être dorénavant soumise à une grille d'évaluation permettant de savoir si elle ne va pas contribuer à appauvrir davantage certains segments de la population, à entraver leurs efforts pour sortir de la pauvreté ou à les exclure dans tel secteur d'activité donné. On peut ainsi dire qu'à travers cette approche intersectorielle à niveaux multiples, la loi 112 engage le Québec sur la voie du progrès collectif continu, conformément aux aspirations véhiculées dans le document de consultation *Ne laisser personne de côté!*. Utopie politique, visée électoraliste ou réalité pratique? Peu importe ce que sera la réponse, la clause d'impact fournit aux groupes sociaux et aux citoyens un mécanisme pour mesurer la pertinence et la performance des actions gouvernementales, un outil juridico-légal pouvant servir à obliger l'État à avoir une vision horizontale dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Du point de vue de Bouchard et Raynault, elle « vient assurer un minimum de cohérence dans les actions gouvernementales et ajoute un élément de protection supplémentaire pour les personnes les moins fortunées<sup>48</sup> ».

46. Collectif, *Jeter les bases*, *op. cit.*

47. *Ibid.*

48. C. Bouchard et M.-F. Raynault, « Une loi exemplaire », *op. cit.*

## LA FISCALITÉ QUÉBÉCOISE COMME OUTIL DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Autant l'insertion en emploi que la lutte contre la pauvreté passent par la mise en place de programmes et de mesures visant à renforcer la qualité de vie des individus, à développer les compétences des personnes, à leur donner l'occasion d'acquérir leur pleine autonomie et de réaliser leur potentiel. Elles impliquent des processus d'accompagnement et d'encadrement en vue de la formation et la qualification professionnelles, du développement de la main-d'œuvre et du renforcement du filet de protection sociale. C'est par l'intermédiaire d'un système fiscal constitué d'un régime d'imposition et d'un régime des transferts que le gouvernement parvient, conformément à la Loi sur les impôts du Québec, à financer ses activités et à répondre aux demandes sociales des citoyens en matière de santé, d'éducation, de soutien du revenu, de lutte contre la pauvreté, de réinsertion en emploi, etc.<sup>49</sup>.

Publié en 1985, le *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers* fournit, aujourd'hui encore, les paramètres pour saisir la « philosophie » économique et sociale à la base du système fiscal québécois, tout en énonçant les « choix de société » qui le fondent et les « consensus sociaux » qui le légitiment. Même si les taux d'imposition ont varié dans le temps<sup>50</sup>, les préoccupations et les questionnements qui traversent ce livre blanc restent d'une grande actualité. Quel genre de société voulons-nous construire au Québec? Quelle place doit occuper la fiscalité dans cette construction? Comment être équitable et juste dans la distribution du fardeau fiscal entre les différentes catégories de contribuables? Comment, par le biais des transferts sociaux, aider les citoyens les plus démunis à répondre à leurs besoins essentiels dans la dignité? Comment les amener, à travers des programmes de lutte contre la pauvreté et de réinsertion en emploi, à atteindre leur autonomie économique et financière? Comment construire une société québécoise juste, équitable et solidaire en garantissant la liberté individuelle, en respectant le droit collectif et en préservant le bien commun? Ces types de questionnements renvoient d'abord et avant tout au rôle d'un État soucieux de préserver la cohésion sociale, de garantir la dignité humaine, de protéger les droits fondamentaux des citoyens en adoptant des mesures sociales et fiscales appropriées et, enfin, de lutter contre la pauvreté et les inégalités d'une manière qui ne nuise pas au développement économique et à l'enrichissement collectif. Il importe, énonce-t-on, de tenir compte autant

49. Le Québec dispose d'une Loi sur les impôts qui concorde en tous points avec la loi fédérale canadienne en ce qui concerne le calcul du revenu imposable des sociétés et des particuliers.

50. On se rappellera entre autres des mesures de réduction d'impôt prises récemment par le gouvernement du Québec pour les entreprises (1998-1999) et pour les particuliers (1999-2000).

de « l'aptitude à redistribuer » que de « l'aptitude à produire », puisqu'il ne saurait y avoir « d'espoir pour la justice sociale dans une économie en décroissance<sup>51</sup> ».

## LE RÉGIME D'IMPOSITION

Le régime d'imposition s'étend à trois champs fiscaux : l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés et les taxes à la consommation.

### L'impôt sur le revenu des particuliers

Tout particulier ou individu vivant au Québec et au Canada a l'obligation de produire chaque année une déclaration de revenus et de payer un impôt établi selon une table de taux progressifs. Les individus sont imposés sur différentes formes de revenus : salaire, rente, intérêt, dividende, profit, cadeau, héritage ou gains en capital. Au Québec s'applique également un impôt de 1 % à titre de contribution au Fonds des services de santé (FSS) sur le revenu total des contribuables. Toutefois, un taux d'imposition nul – soit une première tranche de revenu non assujéti à l'impôt –, est fixé, de telle sorte que ne soit pas taxée la part du revenu nécessaire pour assurer les « besoins essentiels » de l'individu et des personnes à sa charge (enfant, conjoint, parents) à cause de l'âge ou d'une incapacité physique ou mentale<sup>52</sup>. Les individus ont également droit à certaines exemptions et à des déductions qui peuvent être :

- des dépenses engagées pour gagner un revenu d'emploi, de location et de placement ou d'entreprise ;
- l'investissement dans des abris fiscaux tels que les régimes de retraite, les régimes enregistrés d'épargne-retraite, les régimes d'achat d'actions désignées.

Généralement, le niveau d'impôt à payer augmente avec les tranches de revenu imposable, selon la logique même de la progressivité. Il est, à partir de l'année 2000, calculé selon les taux indiqués dans le tableau 2.

Les Québécois, comme tous les particuliers canadiens, sont également imposés au niveau fédéral, ce qui fait en sorte que chaque dollar gagné au-dessus de 29 590 \$ de revenu imposable est imposé à au moins 45,56 %. Le taux d'impôt marginal fédéral-provincial atteint 52,62 %, lorsque le revenu excède 62 196 \$.

51. Gouvernement du Québec, *Livre blanc*, 1985, p. 12 et 14.

52. En 1999, le seuil d'imposition d'une personne vivant seule se situe à 10 695 \$, alors que le seuil d'imposition nul d'une famille ayant deux enfants est de 30 189 \$.

Tableau 2

**Table d'imposition sur le revenu des particuliers québécois au niveau provincial**

Paliers d'imposition	2000	2001	2002
	%	%	%
0 à 26 000 \$	19,0	18,0	17,0
26 001 \$ à 52 000 \$	22,5	22,5	22,0
52 001 \$ et plus	25,0	25,0	24,0
Crédit d'impôt des particuliers	22,0	21,5	21,0

Source : Centre québécois de formation en fiscalité, *Spécial : Budget provincial 2000*.

Tableau 3

**Taux d'imposition combiné comparatif des particuliers**

	1999	2000	2002
	%	%	%
Québec	52,1	50,7	48,2
Ontario	48,8	47,9	43,7
Moyenne des autres provinces	49,7	48,8	46,3

Source : Centre québécois de formation en fiscalité, *Spécial : Budget provincial 2000*.

L'impôt sur le revenu des particuliers constitue la principale source de revenu des gouvernements québécois et canadien ; il représente à lui seul près de la moitié des revenus autonomes de l'ensemble des gouvernements. Le gouvernement québécois y voit « le maillon charnière de l'équité sociale<sup>53</sup> » ; maillon par lequel on vise à faire en sorte que tous les citoyens contribuent, selon leur capacité respective de payer, au financement des dépenses de l'État, à la construction du bien commun et au renforcement du bien-être collectif.

**L'impôt sur le revenu des sociétés**

L'impôt sur le revenu des entreprises est lié au niveau de rentabilité. À l'échelon fédéral, le taux d'imposition prélevé sur les profits des succursales et des entreprises étrangères est de 25 %. Certains versements faits à des non-résidents, personnes physiques ou morales, tels que les dividendes, les intérêts ou les redevances, les frais de gestion et d'administration sont

53. Gouvernement du Québec, Ministère des Finances (2001). *Budget 2001-2002. L'impôt des particuliers : le maillon charnière de l'équité sociale*.

assujettis à un taux prescrit de 25 %. Toutefois, s'il existe une convention fiscale bilatérale entre le Canada et le pays de résidence du bénéficiaire, la retenue de l'impôt peut varier de 0 % à 15 % selon la nature du paiement.

Les sociétés s'établissant au Québec sont assujetties à un taux général d'imposition qui se fixait au 1<sup>er</sup> juillet 1999 à 8,9 %<sup>54</sup>, puis à 9,04 % pour l'année 2002<sup>55</sup>, alors que les revenus passifs ou de placement d'une entreprise, comme les loyers, les intérêts et les gains en capital, sont imposés à un taux plus élevé (16,5 %).

Le Québec impose également une taxe sur le capital (0,64 %) à toutes les sociétés ayant un établissement stable durant l'année dans la province. Pour les institutions financières (banques, sociétés de prêts et de fiducie, etc.), la taxe est de 1,28 % du capital versé. Celle-ci est toutefois déductible dans le calcul du revenu imposable de la société au fédéral et au Québec. Le régime d'imposition québécois pour les sociétés prévoit également plusieurs mesures d'aide fiscale, accordées sous la forme de crédits d'impôt remboursables et permettant généralement aux sociétés de réduire leur fardeau fiscal. Les réductions peuvent s'avérer particulièrement importantes lorsque les entreprises investissent dans la recherche et le développement (R-D).

Tableau 4

#### Taux d'imposition du revenu des sociétés (en pourcentage imposable)

	Taux en vigueur avant juillet 1999 %	Taux à compter du 1 <sup>er</sup> juillet 1999 %
<b>Revenus actifs</b>		
• admissibles à la DPE	5,75	8,90
• général	8,90	8,90
<b>Revenus passifs</b>	16,50	16,50

Source : Gouvernement du Québec (1998/1999). *Réforme de la fiscalité des entreprises*, Ministère des Finances.

#### La taxe de vente

La taxe de vente est axée sur les dépenses et la consommation plutôt que sur l'accumulation du capital. Par exemple, la taxe sur les produits et les services (TPS) qui s'applique, sur « une base transactionnelle, à une vaste gamme de

54. Gouvernement du Québec, Ministère des Finances (1998). *Budget 1998-1999. Réforme de la fiscalité des entreprises*, Les Publications du Québec.

55. Gouvernement du Québec, Investissement Québec (2002). *La fiscalité au Québec 2002*.

produits et de services » est payée à l'achat des produits et des services nécessaires aux activités commerciales. La TPS ne s'applique pas sur les produits à exporter, mais elle s'applique à ceux qui sont importés. Toutefois, un crédit de taxe sur intrants (CTI) pour la taxe ainsi payée peut généralement être réclamé dans la mesure où les biens sont importés pour consommation, utilisation ou fourniture dans le cadre d'activités commerciales. La taxe de vente du Québec (TVQ) constitue une taxe à la valeur ajoutée, inspirée de la TPS, applicable aux transactions effectuées au Québec. La TVQ et la TPS sont payées autant par les particuliers que par les sociétés. Mais, généralement, les entreprises et les sociétés peuvent se prévaloir d'un remboursement. En bout de ligne, c'est le particulier qui n'exerce aucune activité commerciale qui les paie.

## LE RÉGIME DE TRANSFERTS

Le régime de transferts englobe des programmes et des mesures allant du soutien du revenu à l'accès équitable à l'éducation, à la santé et à la formation professionnelle, en passant par les régimes de retraite. L'objectif principal est d'assurer une répartition acceptable des revenus et de garantir aux individus et aux familles des ressources nécessaires pour subvenir à leurs besoins essentiels (allocations familiales, soutien du revenu, assistance-emploi, aide sociale), de protéger le revenu de travail contre les risques du chômage, de la maladie et du vieillissement (assurance-emploi, invalidité et programme de retraite public) ou, enfin, d'aider les gens à s'insérer ou à se maintenir en emploi (APPORT et les divers programmes d'Emploi-Québec). L'injection des fonds publics dans le développement économique sert autant à la stimulation des investissements privés qu'au développement local et régional, autant à l'expansion des entreprises d'économie sociale qu'au renforcement de la solidarité collective. En vue de faciliter la création d'emplois, le gouvernement adopte des mesures fiscales visant à aider directement les petites et moyennes entreprises (PME), en leur fournissant des liquidités additionnelles, en facilitant leur financement, en réduisant la taxe sur le capital et en bonifiant le processus de financement des grands projets d'investissement. Selon les chiffres gouvernementaux, l'État québécois aurait, depuis 1996, injecté plus de quatre milliards de dollars dans l'économie sociale, la majeure partie de cette somme étant allouée aux centres de la petite enfance<sup>56</sup>. Il s'agit globalement de briser le cercle de la pauvreté et des inégalités ainsi que d'améliorer la qualité de vie de l'ensemble des citoyens en répondant à des besoins fondamentaux dans les différentes sphères de la vie sociale : éducation, formation professionnelle, logement, emploi, petite enfance ou culture.

---

56. Voir Gouvernement du Québec, Ministère des Finances, *Budget 2003-2004. Vers le plein emploi. Volet économie sociale*, Les Publications du Québec.

## LA RECHERCHE, LE DÉVELOPPEMENT ET LA FORMATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

La fiscalité aide aussi à appuyer la recherche et le développement (R-D) comme un moyen d'assurer « une croissance économique soutenue et une prospérité durable » et de renforcer « la situation concurrentielle des entreprises à moyen et long terme<sup>57</sup> ». On considère la R-D comme « un facteur stratégique pour faire croître l'économique québécoise ». L'objectif est de permettre aux entreprises « d'augmenter leur productivité, d'améliorer la qualité des procédés utilisés, des produits fabriqués ou des services rendus en réduisant les coûts d'exploitation avec, comme corollaire, une hausse de leur vente et de leur rentabilité<sup>58</sup> ». Les encouragements fiscaux octroyés tant par le Québec que par le Canada se présentent sous forme de crédits d'impôt et de déduction des dépenses admissibles pour la R-D dans le calcul du revenu imposable.

On ne peut, dans ce même ordre d'idées, négliger l'importance stratégique de la Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'œuvre, communément appelée « loi du 1 % ». Celle-ci oblige tout employeur québécois dont la masse salariale annuelle est de 250 000 \$ et plus à investir l'équivalent d'au moins 1 % de cette masse salariale dans la formation du personnel<sup>59</sup>. Les objectifs de la loi sont d'abord et avant tout d'améliorer la qualification de la main-d'œuvre afin de favoriser l'emploi, l'adaptation et l'insertion en emploi, ainsi que d'assurer la mobilité des travailleurs et des travailleuses. Il s'agit de responsabiliser les employeurs dans la planification et l'organisation de la formation de la main-d'œuvre et des ressources humaines, mais aussi de contribuer au maintien et à l'insertion en emploi ainsi qu'à la création d'emplois. La formation est alors considérée comme un investissement visant non seulement à assurer la qualité de la main-d'œuvre, mais également à garantir la prospérité de l'entreprise. Les retombées attendues sont l'augmentation de la compétitivité, l'accroissement de la productivité, l'amélioration de la qualité de la production, la qualification visant à rendre les travailleurs plus flexibles.

---

57. Gouvernement du Québec, Investissement Québec (2002). *Les mesures fiscales pour favoriser la R-D au Québec, 2002-2003*, Québec, p. 5.

58. *Ibid.*

59. L'entreprise qui ne respecte pas cet engagement doit verser au *Fonds national de formation de la main-d'œuvre* le montant qu'elle n'a pas investi. Ce fonds sert à financer certaines activités liées à la formation. Cependant, en accord avec le budget du nouveau gouvernement libéral, déposé en juin 2003, seules les entreprises dont la masse salariale est supérieure à un million de dollars seront obligées d'investir dans la formation professionnelle.

## CONDENSÉ DES INCITATIFS FISCAUX QUÉBÉCOIS ET CANADIENS POUR LA R-D

### Le Québec offre :

- Une déduction à 100 % des dépenses courantes et en capital de R-D.
- Pour la R-D effectuée en entreprise :
  - un crédit d'impôt de base entièrement remboursable correspondant à 20 % des salaires de R-D versés au Québec ;
  - un crédit d'impôt entièrement remboursable rehaussé à 40 % sur la première tranche de 2 000 000 \$ des salaires R-D pour une PME sous contrôle canadien.
- Pour la R-D confiée à un centre de recherche agréé :
  - un crédit d'impôt entièrement remboursable correspondant à 40 % des dépenses admissibles.
- Pour la recherche précompétitive et pour des cotisations et droits versés à un consortium de R-D :
  - un crédit d'impôt entièrement remboursable correspondant à 40 % des dépenses admissibles.
- À l'égard de l'accroissement des dépenses de R-D :
  - un crédit additionnel de 15 % entièrement remboursable sur cet accroissement pour une PME sous contrôle canadien.

### Le fédéral offre :

- Une déduction à 100 % des dépenses courantes et en capital de R-D.
- Un crédit d'impôt de base non remboursable correspondant à 20 % des dépenses de R-D.
- Un crédit d'impôt entièrement remboursable de 35 % sur la première tranche de 2 000 000 \$ de dépenses de R-D par année d'une PME sous contrôle canadien.

### Les activités admissibles sont :

- |                                |                         |
|--------------------------------|-------------------------|
| • recherche opérationnelle ;   | • soutien technique ;   |
| • analyse mathématique ;       | • conception ;          |
| • programmation informatique ; | • collecte de données ; |
| • recherche psychologique ;    | • échantillonnage.      |

### Les activités non admissibles sont :

- |  |  |
|--|--|
| • étude de marché ;  | • prospection, exploration ou forage de minéraux, pétrole ou gaz naturel ; |
| • promotion des ventes ;   | • production commerciale ou utilisation commerciale ;                      |
| • mise à l'essai normal des matériaux, des dispositifs, des produits ou des procédés ; | • modifications de style ;   |
| • recherche dans les sciences sociales ou humaines ;                                   | • collecte normale de données.   |

## L'INTÉGRATION DES RÉGIMES

Le système fiscal québécois retient le principe d'intégration du régime d'imposition et du régime de transferts. Toujours selon le *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*, ce processus d'intégration exprime le désir d'assurer la cohérence de l'action étatique et traduit un souci d'équité – dans le sens où « l'État n'aura pas à assurer les besoins essentiels des individus appartenant à des familles ayant suffisamment de ressources financières pour défrayer ces besoins<sup>60</sup> ». Du fait qu'ils opèrent en complémentarité avec le régime d'imposition, les transferts sociaux veillent à ce que le citoyen soit en mesure de satisfaire ses besoins essentiels en comblant les insuffisances de revenus de manière totale ou partielle. Parce qu'ils ont le potentiel d'empêcher que la société se « dualise » à ses extrémités entre ceux qui ont et ceux qui n'ont pas, ils aident à maintenir, à l'intérieur de la société québécoise, un rapport d'équilibre entre les différentes catégories de la population. Aussi, des programmes de soutien du revenu, comme l'assistance-emploi et APPORT, les subventions en matière de logement, la politique familiale et les allocations familiales ont-ils permis d'atténuer les effets de la grande pauvreté. Ces politiques publiques québécoises, particulièrement orientées vers la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, reflètent les préoccupations de renforcer les solidarités intergénérationnelles ainsi que d'assurer une protection sociale aux enfants, aux femmes, aux chômeurs, aux travailleurs précaires, etc. Contrairement à d'autres pays – les États-Unis par exemple –, le Québec consacre une part significative des recettes de l'État aux dépenses sociales (logement, santé, éducation, petite enfance, qualification professionnelle, lutte contre la pauvreté), en vue de permettre aux personnes démunies d'avoir un accès de plus en plus large aux droits fondamentaux et à la pleine citoyenneté. En procédant à une redistribution des risques entre les diverses catégories de population, le système fiscal québécois aide à contenir les inégalités sociales extrêmes.

Le système fiscal québécois est aussi traversé par les préoccupations de partager le fardeau fiscal de manière équitable entre les contribuables, d'assurer un développement économique viable, de préserver la solidarité et la justice sociale à travers la redistribution des revenus et les mesures de transfert. Le Québec essaie, au moyen de la fiscalité, de faire l'arbitrage entre les objectifs d'efficacité économique et ceux de la redistribution des revenus. Ainsi, tout en valorisant pleinement l'autonomie individuelle et l'insertion sur le marché du travail, l'État québécois se reconnaît une responsabilité à l'égard des individus les plus démunis. Il entend aider les familles à faible revenu à mieux faire face à leurs responsabilités parentales et encourager les individus à épargner en vue de leur retraite<sup>61</sup>. La satisfaction des

60. Gouvernement du Québec, *Livre blanc*, *op. cit.*, p. 326.

61. Gouvernement du Québec, *Dépenses fiscales*, édition 2003.

« besoins essentiels » de l'individu se présente alors non comme une catégorie éthique et morale, mais comme un impératif politique étroitement associé au respect de la dignité humaine et des droits fondamentaux du citoyen, lequel impératif prend une dimension universelle transcendant le seul statut de travailleur salarié.

## LA FISCALITÉ QUÉBÉCOISE : UN MÉCANISME DE SOLIDARITÉ ET DE PROTECTION SOCIALE

Tout en contribuant à réduire la pauvreté et à corriger des inégalités criantes, la fiscalité québécoise reflète les grands principes de justice, de solidarité et d'équité en matière économique et sociale. Elle s'impose comme un élément majeur de la capacité de l'État à répondre aux besoins sociaux des individus et des collectivités, notamment dans les périodes économiques difficiles. Les débats qu'elle suscite reflètent souvent les schèmes de valeurs auxquels souscrit la société. Par exemple, Aubry considère la fiscalité comme « un outil fondamental de solidarité et de cohésion sociale », auquel peuvent être attribués les objectifs suivants :

1. assurer le financement des services et des outils collectifs que l'on veut se donner ;
2. redistribuer plus équitablement les revenus dans la société ;
3. promouvoir et stabiliser le développement économique<sup>62</sup>.

L'équité est au cœur des régimes d'imposition et de transfert ; elle est perçue comme étant « fondamentale pour assurer une crédibilité au régime fiscal ».

Les questions d'équité, particulièrement dans nos sociétés démocratiques occidentales, revêtent une importance fondamentale pour donner à tout régime fiscal une facture de crédibilité. La crédibilité d'un régime fiscal est un facteur important dans la décision de tout citoyen de se conformer à la demande de l'État et d'accepter qu'une partie de ses revenus soit prélevée pour le bien commun<sup>63</sup>.

L'équité est abordée dans ses dimensions verticale et horizontale<sup>64</sup>. Selon le Conseil de la famille et de l'enfance, l'équité verticale qui vise à « créer un meilleur équilibre entre les mieux nantis et les plus démunis » témoigne de l'aversion d'une société pour les grandes inégalités de revenus<sup>65</sup>. L'équité horizontale implique le calcul de la contribution des individus selon

62. François Aubry (1996). *La fiscalité, un outil de solidarité*. Soirée Relations du Centre justice et foi, 18 mars.

63. Conseil de la famille et de l'enfance (1999). *Une fiscalité au service de la famille*. Mémoire présenté à la Commission des finances publiques, septembre, p. 8.

64. Voir Gouvernement du Québec, *Livre blanc, op. cit.*

65. Conseil de la famille et de l'enfance, *Une fiscalité, op. cit.*, p 9.

leur capacité de payer, assurant ainsi la capacité de reconnaître les différences et de les traiter de façon équitable. Le régime fiscal doit aussi, et cela de manière complémentaire, poursuivre l'efficacité comme une mesure d'impact qui, tout en conditionnant l'équité, permettrait de revaloriser les incitations économiques positives. Alors que l'équité doit contribuer à faire en sorte que de moins en moins de personnes et de familles soient prises au « piège de la pauvreté », l'efficacité prendra en considération les coûts, les objectifs poursuivis et les bénéfices obtenus<sup>66</sup>.

Les activités de la fiscalité renvoient aux trois grands pouvoirs que l'État utilise pour veiller au bien commun, soit le pouvoir de taxer, le pouvoir de dépenser et le pouvoir de réglementer<sup>67</sup>. Par exemple, dans le budget déposé le 1<sup>er</sup> novembre 2001, la ministre des Finances du Québec a présenté un plan de 3 milliards de dollars d'investissements publics dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la petite enfance, du logement social, du réseau routier et des infrastructures municipales. Au mois de janvier 2002, les prestations du soutien au revenu ont été augmentées de 2,7 %. Selon l'ancien ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, « les mesures annoncées contribuent à mieux faire rouler l'économie tout en faisant en sorte que de nombreuses personnes puissent être maintenues en emploi ». Il conclut, enfin, que « ces actions concrètes » illustrent la détermination du gouvernement du Québec d'assurer la sécurité économique et sociale des citoyens. Combinées avec les investissements en faveur du logement social, ces actions permettent de renforcer les communautés locales et régionales. Elles s'inscrivent dans l'objectif visé par le gouvernement de « mener une lutte de tous les instants contre la pauvreté ».

L'énoncé du budget complémentaire présenté le 19 mars 2002 est venu renforcer les mesures déjà annoncées tout en répondant aux critiques des groupes de pression. Il consacre, pour une période de trois ans, 300 millions de dollars « additionnels » à la lutte contre la pauvreté, dont une grande partie servira à indexer les prestations d'aide sociale et à bonifier l'aide au logement pour les bénéficiaires du soutien du revenu. La majoration de 2,7 % des prestations de l'aide sociale du 1<sup>er</sup> janvier 2002 sera suivie, une année plus

66. Diane Matte et Maryse Perreault (1996). *Oser choisir ensemble la solidarité*. Mémoire sur la fiscalité présenté par 14 regroupements de groupes de femmes du Québec à la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, 19 août.

67. Au Canada, le pouvoir de taxation est partagé entre le niveau fédéral, le niveau provincial et le niveau municipal. Certaines taxes comme les douanes, les taxes et droits d'accises sont de compétence fédérale. Les provinces interviennent dans des champs comme les taxes directes et les droits sur les richesses naturelles. Les impôts fonciers et les taxes d'affaires sont confiés aux municipalités et aux commissions scolaires. L'impôt sur le revenu des particuliers est payé aux deux ordres, provincial et fédéral, de gouvernement. Les taxes de vente sont aussi partagées de la même façon.

tard, de l'indexation annuelle automatique de l'aide sociale pour tous les prestataires, dans l'optique de « compenser le coût de la vie » pour les ménages qui en bénéficieront. Deux autres modifications entraîneront l'élimination de la pénalité relative au logement et la réduction applicable à ceux consacrant moins que le montant minimum établi par le régime d'aide sociale pour le logement. En outre, poursuit la ministre, l'amélioration du régime d'imposition des particuliers (familles, personnes seules, personnes âgées au bénéfice des individus à revenu moyen) permettra à 780 000 ménages de réduire leur compte d'impôt de 222 \$ en moyenne à partir de 2003. Quant aux individus de la classe moyenne, ils profiteront d'une réduction d'impôts se chiffrant à 15 milliards de dollars pour les cinq prochaines années.

Le projet de société juste et solidaire semble dans ce cas impliquer une intégration optimale de la fiscalité, du développement économique et de la protection sociale. L'insertion en emploi, la lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités sociales ne deviendront réalité que si la fiscalité est mise à pleine contribution dans les réinvestissements nécessaires. « En somme, commente le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, l'État moderne peut être conçu et voulu comme un instrument des solidarités communes qui prend en charge une partie des revenus générés par la société pour assurer, au nom de cette société et de sa population, un certain nombre de fonctions convenues [...] Les fiscalités en tant qu'instruments d'États dépositaires de solidarités doivent, pour être en équilibre, s'attacher à réaliser l'équilibre fondamental entre la liberté et l'égalité en dignité et en droits<sup>68</sup>. » L'économie souterraine et l'évasion fiscale constituent ainsi deux menaces importantes pour le modèle démocratique contemporain et la mise en place d'un système social basé sur l'équité. Non seulement elles aggravent les difficultés de l'État à fournir les services nécessaires aux citoyens et à répondre aux demandes sociales formulées par ces derniers, mais elles peuvent provoquer ou accélérer les crises structurelles remettant en cause l'existence et la légitimité de l'État ainsi que les fondements démocratiques de la société. Au Québec, la culture de solidarité, la logique de redistribution par le biais de l'impôt et le maintien de la cohésion sociale apparaissent étroitement interreliés. Ils font partie intégrante d'un « choix de société » et d'un idéal démocratique axés sur la justice sociale, sur la solidarité et sur l'équité.

Si le régime fiscal québécois reste l'un des plus progressifs et des plus redistributifs en Amérique du Nord, il est aujourd'hui contraint de répondre à des défis à la fois internes et externes. En plus de traiter avec

---

68. Collectif (2001). *Des fiscalités à inventer pour des sociétés sans pauvreté*. Mémoire présenté à la Commission sur le déséquilibre fiscal, septembre, p. 3-5.

une bureaucratie lourde et complexe, les contribuables particuliers ont un taux d'imposition assez élevé. La réticence de certains à assumer des responsabilités fiscales aussi lourdes s'est, tout au long des années 1980-1990, accompagnée – au Québec comme au Canada – de la remise en question de certains programmes basés sur l'universalité des bénéficiaires, notamment les allocations familiales. Le système fiscal québécois doit de plus en plus tenir compte des diktats du libre-échange, lequel oblige parfois à diminuer le taux d'imposition. Dans un contexte de concurrence internationale et interprovinciale, la mondialisation et le libre marché n'ont pas seulement pour conséquence de réduire l'équité fiscale, mais de modifier les termes du débat. Ce qui peut en toute logique contribuer à affaiblir les mécanismes d'insertion et de solidarité nécessaires pour atteindre les objectifs assignés à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Il reste qu'en dépit de ces grandes contraintes, le « pacte social » que présuppose la lutte contre la pauvreté et l'exclusion ne peut se réaliser sans un compromis fiscal qui impose à l'État québécois l'obligation d'allier efficacité économique et équité sociale et de procéder à des arbitrages difficiles au nom de la citoyenneté, de la démocratie et du bien public commun. C'est par une intégration optimale de la fiscalité combinée avec la protection sociale que peuvent se dessiner les voies d'une meilleure conciliation des principes d'équité, de solidarité et d'efficacité. Alors que la fiscalité – et particulièrement l'impôt sur le revenu – permet jusqu'à présent un relatif équilibre dans la distribution du revenu et des services entre les citoyens, la protection sociale s'offre comme un système capable de garantir au citoyen un minimum de vie décent surtout dans des situations de risques sociaux. C'est à travers un système de fiscalité progressive que tout système de protection sociale peut viser la pérennité. C'est aussi là que peuvent se construire, s'élargir et s'approfondir la « synergie créatrice » entre les objectifs économiques et les objectifs sociaux, de même que les liens d'interdépendance entre l'économie, l'emploi, le développement humain et la protection sociale.

La fiscalité québécoise s'inscrit pleinement dans le fonctionnement d'une société qui veut être à la fois inclusive, ouverte et solidaire; elle se pose comme l'un des piliers d'un processus démocratique en constante évolution. Traversée par l'objectif d'équité et par un désir d'atténuer les impacts des disparités et des inégalités sociales, elle tend à rendre compatibles la distribution acceptable des revenus et l'enrichissement collectif, le développement économique durable et le progrès social, l'autonomie individuelle et la protection du citoyen – que celui-ci soit employeur, employé ou chômeur. Aussi, la fiscalité québécoise se pose-t-elle non seulement comme une arme pour lutter contre la pauvreté, mais aussi comme un mécanisme pour créer des emplois et développer une économie compétitive, humaine,

solidaire et engagée dans le développement durable<sup>69</sup>. Elle est imprégnée d'une logique de protection légitimant l'adoption de mesures fiscales susceptibles d'accorder au citoyen l'accès équitable à l'emploi, à l'éducation, aux loisirs, aux soins de santé et services sociaux, etc. « Il s'agit d'un choix de société basé sur les valeurs économiques et sociales privilégiées par les citoyens », conclut-on dans le *Livre blanc*<sup>70</sup>, d'un choix collectif qui fait de la responsabilité, la solidarité et la justice sociales les voies privilégiées vers la réalisation de l'égalité de droit et de la pleine citoyenneté. Parler de la fiscalité québécoise au début du 21<sup>e</sup> siècle, c'est donc s'interroger sur les manières dont l'État s'organise pour remplir ses fonctions et exercer sa responsabilité d'assurer le bien commun par la prestation de services publics appropriés et la redistribution de la richesse entre les personnes, ainsi que pour assumer son obligation de gérer et rembourser la dette publique<sup>71</sup>.

---

69. Gouvernement du Québec, Ministère des Finances (1998-1999). *Objectif emploi. Vers une économie d'avant-garde*.

70. Gouvernement du Québec, *Livre blanc*, *op. cit.*, p. 42.

71. Collectif, *Des fiscalités à inventer*, *op. cit.*, p. 3.



P  
A  
R  
T  
I  
E

4

**FAIRE VIVRE  
LA DÉMOCRATIE**



Nous avons, tout au long des trois parties précédentes, essayé de replacer les stratégies de lutte contre la pauvreté du gouvernement québécois dans un cadre historique récent. Cet effort a permis de présenter non seulement les lois, les politiques, les programmes et les mesures, mais aussi les multiples dimensions que revêt cette lutte. Toutefois, au Québec, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est loin d'être l'apanage du seul gouvernement et du seul secteur public. Elle s'inscrit de préférence dans un large débat démocratique, théorique et épistémologique auquel participent diverses catégories d'acteurs. Nous entendons, dans le cadre de cette partie intitulée justement « Faire vivre la démocratie », rendre compte de ces différentes positions, tout en continuant à nous concentrer sur les grands enjeux de société. Nous mettons en évidence les points de vue développés à l'intérieur du débat académique et par les groupes de terrain, en accordant une place importante au travail du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, dans la mesure où nous considérons le Collectif comme le principal protagoniste des pressions sociales ayant mené à l'adoption de la stratégie de lutte contre la pauvreté et la conception du projet de loi 112 ou Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

L'objectif est donc de comprendre la manière dont les politiques atterrissent effectivement sur le terrain, ainsi que de révéler les dynamiques de mobilisation qui influencent les réorientations politiques, particulièrement en ce qui concerne l'adoption par le Québec d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Ce geste historique et unique dans l'histoire des États-nations requiert d'autant plus de courage politique que le Québec se situe en plein contexte nord-américain, largement influencé par le néolibéralisme et le libre marché. Nous maintenons notre cadre de lecture, qui fait s'imbriquer les valeurs fondamentales québécoises et les questions de démocratie, de droit, de citoyenneté, de solidarité et de justice sociale. Nous y intégrons toutefois l'élément complémentaire de la « tradition québécoise » en matière de partenariat, de décentralisation et de lutte contre la pauvreté. Nous cherchons à comprendre les effets structurants des groupes de la société civile sur l'adoption de la lutte contre la pauvreté en insistant sur les significations démocratiques que peut avoir ce que Lamoureux décrit comme le processus « d'auto-responsabilisation des citoyens-nes<sup>1</sup> ».

---

1. Jocelyne Lamoureux (1999). *Citoyenneté et pensée métisse: Pratiques réfléchies de quatre sites de citoyenneté au Québec*, Rapport de recherche remis dans le cadre de la participation du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration du Québec au projet du Conseil de l'Europe *Éducation à la citoyenneté démocratique*, p. 5.



## 7

**LA LOI 112,  
PRODUIT D'UNE  
MOBILISATION CITOYENNE**

La loi 112 est le produit d'une longue tradition de lutte allant des associations pour la défense des droits sociaux (ADDS), nées au cours des années 1970, à Solidarité populaire Québec (SPQ). Fondée en 1985, cette coalition nationale d'organismes communautaires, populaires et syndicaux luttant pour l'amélioration des conditions de vie et de travail au Québec se définit comme un « lieu de réflexion et de concertation ». Constituée d'un ensemble de groupes, SPQ opte pour « une vision politique alternative fondée sur la solidarité sociale plutôt que sur des priorités dictées par les lois du marché ». Les préoccupations sous-jacentes à ce « projet d'une société plus démocratique » s'arriment aux solidarités sociales et à la défense des droits individuels et collectifs.

Les actions de SPQ sont structurées autour du maintien des acquis sociaux et de la promotion des droits sociaux et économiques des individus<sup>1</sup>. Ce travail de sensibilisation de la population à l'importance des droits est poursuivi de manière décentralisée, à travers des organisations populaires et des coalitions régionales. En 1987, SPQ a organisé ce qu'elle appelle « une première commission populaire sur le désengagement de l'État », puis une commission itinérante en 1990 sur le thème « Le Québec qu'on veut bâtir »<sup>2</sup>. Elle a enfin adopté la charte d'un Québec populaire en 1994 comme un engagement à « contrer l'exclusion et à promouvoir des principes de justice et de démocratie réelle ». Au cours des élections de 1998, elle s'est mobilisée

---

1. Info-SPQ, 19 février 1998.

2. Selon les chiffres avancés, 1 400 personnes représentant plus de 350 organismes ont participé à la seconde consultation dans toutes les régions du Québec.

autour de deux grands enjeux : un bon gouvernement « porteur d'un projet de société basé sur l'équité et la justice sociale » et un « changement social fondé sur la redistribution de la richesse et l'élimination de la pauvreté<sup>3</sup> ». Son objectif est d'apporter un contenu concret et réel aux notions de solidarité et de démocratie.

L'adoption de la charte d'un Québec populaire, assise d'un « projet de société, démocratique et solidaire », a fait beaucoup avancer la réflexion sur la lutte contre la pauvreté. Toutefois, c'est la Marche des femmes organisée en 1995 par la Fédération des femmes du Québec (FFQ) qui a donné forme à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Du 26 mai au 4 juin 1995, des centaines de femmes ont parcouru plus de 200 km à pied, exigeant « du pain et des roses ». Elles ont déposé au parlement du Québec dix revendications, dont le refinancement des infrastructures sociales comme moyen de créer des emplois pour les femmes. L'organisation de cette marche contre la pauvreté n'a pas seulement contribué à dénoncer le discours économique néolibéral perçu comme une source d'augmentation de la pauvreté chez les femmes ; elle a aussi donné au mouvement des femmes un nouveau souffle. En raison du grand succès médiatique, politique et populaire qu'elle a connu, cette marche a, plus que tout autre mouvement, ramené la problématique de la pauvreté sur la place publique et sensibilisé l'opinion nationale aux conséquences d'une politique néolibérale génératrice d'exclusion et de pauvreté.

## LA « BATAILLE DE L'AIDE SOCIALE »

Les dissensions qui ont mené à la présentation de deux rapports sur la réforme de l'aide sociale en 1996 comme nous l'avons précédemment montré ont, tout au long du processus, résulté en des situations conflictuelles entre le gouvernement du Québec et plusieurs groupes de citoyens, conflictualité qui a été baptisée la « bataille de l'aide sociale ».

Dans la perspective gouvernementale, la réforme de l'aide sociale s'inscrit dans le cadre d'une politique de développement économique, social et humain fondée sur les valeurs sociales, de même que sur les idéaux et les principes communément partagés. Des programmes, des mesures et des services ont été mis en place afin de favoriser l'autonomie économique et sociale des personnes démunies et de les aider dans les démarches d'insertion ou de réinsertion en emploi. Le travail rémunéré et l'emploi sont aussi

---

3. Info-SPQ, 4 novembre 1998.

institués en éléments principaux de cohésion sociale et de redistribution dans une société connaissant de profonds changements technologiques et sociologiques. S'il ne fait pas de doute que ce discours d'inclusion bénéficiait d'un large appui, différents groupes de défense des droits des femmes, des jeunes et des personnes assistées sociales ont contesté certaines mesures qu'ils jugent discriminatoires et en violation des principes au fondement d'une société de citoyens égaux. La pauvreté, maintiennent également ces derniers, doit être vue comme un problème de société, ce qui fera de la lutte contre la pauvreté une responsabilité à la fois individuelle et collective.

Procédons à une analyse sommaire de quelques mémoires présentés sur le projet de loi 186 en commission parlementaire en vue de déceler les convergences autant que les divergences, les questionnements autant que les réserves, les inquiétudes autant que les critiques, les défis et les enjeux. Comme en témoignent les quelques points brièvement présentés ci-dessous, cette tentative a l'avantage de nous permettre : 1) de repérer certains acteurs clés ; 2) de constater que plusieurs courants de pensée et de philosophie sociales traversent la société québécoise ; 3) de rendre compte qu'à l'intérieur de ces courants se tiennent des débats aussi importants que ceux qui opposent les défenseurs et les détracteurs de la réforme.

## LE DROIT À UN REVENU DÉCENT

La principale critique adressée au projet de réforme de l'aide sociale est celle de ne pas réintroduire dans la loi 186 un barème plancher, notion disparue depuis la réforme de 1989, c'est-à-dire un niveau au-dessous duquel on ne peut plus réduire les prestations<sup>4</sup>. L'octroi d'un revenu à une personne qui ne travaille pas et qui n'a pas les moyens de subvenir à ses propres besoins constitue le principal objectif, sinon l'enjeu majeur de tout programme de sécurité du revenu. Ce revenu que le Québec calcule en fonction de la méthode des besoins essentiels doit « permettre aux prestataires de vivre dans la dignité et la légalité », ainsi que de « s'affranchir de la pauvreté<sup>5</sup> ». C'est justement là que se situe le premier niveau de questionnement : les barèmes attribués par le système d'aide sociale sont-ils en mesure d'assurer l'atteinte de ces deux objectifs ?

---

4. Fédération des femmes du Québec (FFQ) (1997). *Le droit à un revenu décent – Lettre ouverte*. Mémoire. *D'un parcours garanti vers la faillite sociale vers un revenu de citoyenneté garanti*. Mémoire présenté dans le cadre des consultations particulières et des audiences publiques sur la sécurité du revenu.

5. *Ibid.*, p. 2.

## LA FORMATION QUALIFIANTE

La dernière réforme de l'aide sociale a donné naissance à un système d'assistance publique qui « vise à favoriser le retour en emploi des prestataires tout en assurant un minimum de vie décent aux personnes ne disposant pas de ressources suffisantes<sup>6</sup> ». « Les nouvelles réalités du marché du travail ainsi que les transformations sociales et familiales exigent des solutions collectives afin notamment de mieux arrimer la problématique de l'insertion en emploi avec la pratique du développement économique<sup>7</sup> ». « Le véritable défi » consiste à « réussir à concilier l'objectif de favoriser l'insertion sur le marché du travail des prestataires qui le peuvent avec celui d'assurer des moyens de subsistance suffisants aux personnes et aux familles incapables de combler par elles-mêmes leurs besoins essentiels ». Le Conseil du statut de la femme soulève avec insistance la nécessité d'un meilleur arrimage entre la nouvelle loi sur le soutien du revenu, la fiscalité et la politique familiale. Car, maintient-il, l'amélioration des conditions de vie des citoyens démunis passe autant par l'insertion en emploi que par des mesures sociales permettant d'assumer les responsabilités familiales. « Le désir de favoriser la sortie de prestataires vers l'emploi ne doit pas faire perdre de vue la mission première de ce programme qui est de garantir aux personnes et aux familles privées de moyens de subsistance des ressources leur permettant de satisfaire leurs besoins essentiels selon les critères reconnus de notre société<sup>8</sup>. »

La Fédération des femmes du Québec (FFQ) insiste surtout sur les conséquences de la pauvreté et du chômage que sont la dévalorisation des personnes, l'humiliation, la stigmatisation sociale, les problèmes de santé physique et mentale<sup>9</sup>. Elle reproche également au gouvernement de ne pas aborder les causes de l'augmentation de la pauvreté et du chômage même dans des moments d'importante reprise économique, d'évacuer le fait qu'alors que « les revenus *per capita* continuent de croître, les inégalités augmentent » et d'être obsédé par la poursuite du déficit zéro<sup>10</sup>. Les principaux enjeux soulevés par ce deuxième mémoire restent l'obtention d'un revenu décent et la mise en place de mesures donnant accès non seulement à une formation de qualité, mais aussi à l'emploi. Soulignant l'importance

6. Conseil du statut de la femme (CSF) (1998). *Mémoire sur le projet de loi n° 186: Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, Québec, p. 3.

7. *Ibid.*, p. 31.

8. CSF (1997). Mémoire sur le document de consultation « Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi. La réforme de la sécurité du revenu ». Avis, février, p. 8.

9. FFQ (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, janvier, Québec.

10. *Ibid.*, p. 2 et 3.

de rendre accessibles les programmes de formation et d'insertion, la FFQ enjoint le gouvernement de tout mettre en œuvre pour que les prestataires de la sécurité du revenu aient accès à de vrais stages, à de réels programmes de formation et à des emplois stables<sup>11</sup>. Au moment où s'implante la politique active du marché du travail et de formation de la main-d'œuvre, poursuit-elle, la société québécoise ne peut plus faire l'économie d'un débat sur la notion d'insertion sociale et sur les moyens à privilégier pour favoriser l'autonomie des personnes, leur resocialisation et leur intégration à la vie en société. Pour être adéquate et pertinente, la réforme ne peut se limiter à la seule satisfaction des « besoins essentiels ». Elle doit aussi favoriser la mise à jour des compétences individuelles et faciliter l'accès à un « emploi convenable », autant comme source de revenu que comme source de valorisation personnelle et de reconnaissance sociale.

Autant le CSF que la FFQ s'entendent pour dire que, pour réussir en même temps à s'intégrer au marché de l'emploi et à sortir de la pauvreté, les prestataires doivent pouvoir compter sur des services de soutien, sur une formation qualifiante et transférable et disposer d'un revenu approprié. L'accessibilité à des mesures de formation et à l'emploi apparaît ainsi comme le corollaire du droit au revenu. La lutte contre la pauvreté ne peut qu'être à la fois multidimensionnelle et intégrée, c'est-à-dire capable de tenir compte des multiples aspects de la vie de l'individu. Il importe de permettre aux prestataires de se construire à la fois en tant que citoyens et acteurs participant à la vie en société. Le régime doit chercher à garantir les ressources suffisantes aux personnes et aux familles, le développement des capacités professionnelles et l'acquisition d'une qualification sociale. L'emploi occupe une place centrale non seulement en tant que moyen d'assurer la subsistance, mais en tant que mécanisme qui aide à contribuer et à participer à la vie en société, donc à l'exercice des pleins droits de la citoyenneté. Les trois grandes centrales syndicales du Québec avancent que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion ne pourra être gagnée sans la mise en œuvre d'une politique dynamique en matière de développement de l'emploi, dans la mesure où ces deux questions sont intimement liées<sup>12</sup>.

- 
11. La FFQ étaye son point de vue à partir du bilan des programmes d'employabilité existants. Elle écrit dans son mémoire : « À titre d'exemple, en 1994, près de 50 000 prestataires ont participé à des mesures d'employabilité sans pour autant réintégrer le marché de l'emploi. De surcroît, presque autant de personnes étaient en attente d'une place disponible sur ces programmes. Soulignons aussi que le nombre de jeunes de 18-24 ans et de femmes cheffes de familles monoparentales, groupes visés particulièrement par la réforme, est supérieur au nombre de places disponibles dans les mesures d'employabilité. »
  12. CSN, CEQ et FTQ (1997). *La réforme de la sécurité du revenu. Des responsabilités collectives envers les plus démunis*. Mémoire présenté par la CSN, la CEQ et la FTQ à la Commission des affaires sociales, p. 6.

## LE RÔLE DE L'ÉTAT ET DE LA SOCIÉTÉ

Le débat porte aussi sur le rôle de l'État. « Pour le CSF, il est du devoir de l'État de fournir une garantie suffisante à ses citoyens. Cet objectif doit être au cœur de la loi. Cependant, dans un contexte où plusieurs prestataires sont aux prises avec une situation de chômage, l'État a également la responsabilité de soutenir leur démarche vers l'emploi en offrant non seulement des mesures adaptées à leurs besoins, mais en les accompagnant dans leurs efforts d'intégration au marché du travail et en se préoccupant qu'il y ait un bassin d'emploi suffisant. Voilà où se joue la véritable réciprocité<sup>13</sup>. »

Si les trois grandes centrales syndicales ont reconnu que les prestataires ont des responsabilités à assumer pour leur réinsertion dans le marché de l'emploi, elles affirment sans équivoque que « face à l'ampleur actuelle du chômage et de l'exclusion, les responsabilités relèvent d'abord du social et du politique. D'une part, nous avons une responsabilité collective comme société d'assurer une organisation de l'activité économique favorisant la participation équitable du plus grand nombre... D'autre part, dans le présent contexte de profondes transformations, nous avons aussi collectivement la responsabilité d'offrir aux personnes (en chômage comme en emploi) les moyens nécessaires leur permettant de faire face aux exigences accrues du marché du travail<sup>14</sup>. » Le gouvernement a la responsabilité d'assurer le bien-être des populations, de les aider à développer et à améliorer leur potentiel sur le marché du travail.

## LA RÉCIPROCITÉ ET LA CONTREPARTIE

En offrant des activités de formation et de développement, le parcours individualisé reste l'idée de base, le pilier sur lequel est construite la réforme. Cette mesure, présentée comme un moyen de permettre aux gens – en particulier aux jeunes et aux mères seules – de sortir du cercle de la dépendance et de la pauvreté en les responsabilisant, a causé certains remous. Selon le CSF, le parcours est pensé de manière à répondre aux besoins de formation de chaque prestataire tout en offrant à chacun une « véritable perspective » d'accession à l'autonomie par l'intégration durable en emploi. La réforme semble, du point de vue philosophique, s'inspirer d'une approche d'accompagnement et de suivi plutôt que d'une approche de contrôle et de sanction. Toutefois, le CSF s'interroge en même temps sur les moyens – matériels, économiques et humains – à mettre en place pour que cette réforme soit un succès, sur les points d'ancrage et sur la capacité d'améliorer les conditions

13. CSF, *Mémoire sur le projet de loi n° 186*, op. cit., p. 3.

14. CSN, CEQ et FTQ, *La réforme de la sécurité du revenu*, op. cit.

de vie des sans-emploi et la condition féminine. Est également exprimé le souhait de voir le niveau des barèmes permettre aux individus, en particulier aux femmes, non seulement de survivre, mais également d'acquérir la capacité de remédier à leurs carences. On peut associer à cette position modérée l'idée que l'introduction de la notion d'obligation s'inspire d'une approche contractuelle fondée sur un modèle de réciprocité inspiré par une logique disciplinaire<sup>15</sup>, alors que celle de la contrepartie entend établir l'équilibre entre deux valeurs essentielles à toute société libérale : la volonté de ne laisser personne dans un dénuement total et l'obligation pour tout citoyen d'être autonome et de contribuer à l'enrichissement collectif<sup>16</sup>.

Une vision plus radicale associe à l'approche punitive américaine le caractère obligatoire du parcours d'insertion pour les jeunes de 18-24 ans et les contraintes à réintégrer le marché du travail sous peine de « sévères pénalités ». La question est de savoir s'il faut, en tant que société, préserver un régime d'aide sociale qui soutient, dans la dignité, les plus démunis, s'il faut plutôt le transformer au moyen de mesures coercitives, de pénalités multiples et cumulatives, de clauses discriminatoires – en régime d'aide sociale punitif. N'est-il pas paradoxal qu'une réforme « entende préparer des centaines de milliers de personnes à occuper des emplois qui n'existent pas ? », se demande la FFQ<sup>17</sup>. Cette réforme n'est-elle pas « contre-productive », dans la mesure où la logique disciplinaire fait en sorte que des personnes non motivées s'inscrivent à des programmes pour éviter des pénalités ? L'appauvrissement des personnes par la diminution de leurs prestations ne les aide pas « à mieux rebondir dans la société. Au contraire, cela les étouffe et les entraîne dans une trappe de la pauvreté dont il est de plus en plus difficile de sortir [...] »<sup>18</sup>. Il est alors pertinent de se demander si le projet de réforme est véritablement pensé pour faciliter l'intégration des personnes assistées sociales au marché du travail ou plutôt pour permettre au gouvernement de faire des économies au moyen de l'application de sanctions financières substantielles.

## LES ENJEUX DE DROIT ET DE CITOYENNETÉ

C'est dans le domaine du droit et de la citoyenneté que s'élèvent les critiques les plus radicales. Dans son mémoire intitulé *D'un parcours garanti vers la faillite sociale vers un revenu de citoyenneté garanti*, le Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ) oppose un « refus global »

15. Voir A. Noël (1998). « Le projet de loi 186 : la fin de la sécurité du revenu », *Le Devoir*, 30 mars.

16. FFQ. *Le droit à un revenu décent – Lettre ouverte*, op. cit.

17. FFQ. *De l'insécurité du revenu*, op. cit.

18. FFQ. *Le droit à un revenu décent – Lettre ouverte*, op. cit.

au livre vert qui, selon lui, témoigne de « l'absence d'une vision globale du problème de l'exclusion vécue par les personnes assistées sociales ». La lutte contre l'exclusion ne saurait se réduire à une réforme de la sécurité du revenu. Elle doit plutôt donner lieu à une intervention à plusieurs niveaux : la couverture adéquate des besoins essentiels reconnus, les conditions de logement, le marché de l'emploi, la politique familiale, l'accès à la formation et à la qualification professionnelle, la fiscalité. Le FCPASQ avance « une proposition globale fondée sur la citoyenneté<sup>19</sup> » et une solution alternative axée sur le principe du « revenu de citoyenneté ». La plate-forme propose les quatre éléments suivants :

- a) un revenu social garanti qui se définit comme une « reconnaissance sociale » ;
- b) un meilleur soutien aux familles au moyen d'allocations familiales universelles et un investissement massif dans les garderies publiques et gratuites ;
- c) l'accessibilité à des logements de qualité et à prix abordable : construction de plus de logements sociaux et de coopératives d'habitation dans le public, et réglementation des prix et contrôle de qualité dans le privé ;
- d) une plus grande accessibilité aux soins de santé et aux services sociaux par « le maintien d'un système public, gratuit et universel de soins de santé pour tous les citoyens et citoyennes ».

Le FCPASQ croit qu'une politique de développement de la citoyenneté est nécessaire pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion autant d'un large secteur de la population appartenant au secteur du travail précaire que des prestataires de l'aide sociale. « 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 société. » Dans cette perspective, la citoyenneté est proposée comme une « nouvelle référence » dans la lutte contre la pauvreté.

Enfin, pour l'Association américaine des juristes (AAJ), la réduction des prestations au motif qu'une personne refuse de participer constituerait une violation de la reconnaissance du droit à l'assistance publique et au consensus national en place<sup>20</sup>. « La diminution du taux d'assistance sociale

19. Front commun des personnes assistées sociales du Québec (1997). *D'un parcours garanti vers la faillite sociale vers un revenu de citoyenneté*. Mémoire présenté dans le cadre des consultations particulières et des audiences publiques sur la sécurité du revenu, p. 18.

20. AAJ (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, Québec.

est un objectif louable pourvu qu'il soit compatible avec la reconnaissance et la mise en œuvre du droit à un niveau de vie décent. Toute politique doit respecter pleinement tous les droits de la personne, même si elle se pare d'objectifs visant à assurer le développement social et l'emploi... Dans le cadre d'une situation économique tendue et de chômage extrême, assujettir l'aide à de telles conditions équivaldrait à nier par le fait même non seulement le droit à un niveau de vie décent mais encore le droit inhérent à un travail rémunérateur et librement consenti susceptible d'assurer ce niveau de vie<sup>21</sup>. »

L'Association américaine des juristes (AAJ) insiste sur le « respect des droits fondamentaux de nos concitoyens et surtout ceux qui sont dans une situation de pauvreté<sup>22</sup> », ainsi que sur l'interdépendance des droits civils et politiques, des droits économiques, sociaux et culturels, et du droit au développement. Dans son interprétation du livre vert, l'AAJ maintient que les droits civils, économiques, politiques, sociaux, y compris le droit au développement, sont « universels, indivisibles, interdépendants et interreliés<sup>23</sup> ». « Cet élément d'interdépendance signifie qu'il ne peut y avoir de respect des droits civils et politiques si les droits sociaux, économiques et culturels ne sont pas respectés<sup>24</sup>. » Selon le principe « de la progressivité des droits » exprimé dans la « Déclaration de Vienne »<sup>25</sup>, aucun État ne peut plus revenir en arrière et restreindre un droit qui est déjà reconnu (article 11 du pacte). Il doit plutôt s'engager à « garantir une amélioration des conditions d'existence » dans « la reconnaissance et la mise en œuvre des droits<sup>26</sup> ». « La nature des droits économiques et sociaux fait qu'il ne suffit pas de les proclamer mais que leur existence même repose sur des exigences qualitatives et même quantitatives sans lesquelles la proclamation formelle est vide de sens. Ces droits constituent une créance à l'égard de la société. Il ne suffit donc pas de proclamer des droits... [mais] de mettre progressivement en œuvre les moyens de leurs réalisations<sup>27</sup>. » De cette manière, « la reconnaissance d'un « niveau de vie décent », quelle que soit la source du déficit, ne peut être conditionnelle ou soumise à une contrepartie<sup>28</sup> ».

21. *Ibid.*, p. 11.

22. *Ibid.*, p. 2.

23. Selon la « Déclaration de Vienne », 25 juin 1993, « [t]ous les droits humains sont universels, indivisibles, interdépendants et interreliés » (voir aussi : *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*).

24. AAJ, *La réforme*, *op. cit.*, p. 4.

25. *Ibid.*, p. 5.

26. *Ibid.*

27. *Ibid.*

28. *Ibid.*, p. 8.

## LE « PARLEMENT DE LA RUE »

Sur le terrain de l'action sociale et de la mobilisation citoyenne, la bataille s'est surtout structurée et systématisée autour du Carrefour de pastorale en mouvement ouvrier (CAPMO), qui en constituait l'inspirateur. En 1997, au moment même où l'on débattait de la loi 186 sur la réforme, le CAPMO, qui bénéficie de la collaboration d'un large éventail d'autres groupes, érigait en face de l'Assemblée nationale du Québec le « Parlement de la rue », soit deux roulottes encadrées de bannières portant les inscriptions : « Prendre la parole, c'est le début de la démocratie », « La société, c'est tout du monde », « Un jour, je parlerai au premier ministre », « On est des entêtés, pensez pas à nous épuiser ». La zone a été aussi proclamée « zone libre de l'oppression ».

On a ensuite organisé différents types d'activités : points de presse, réception de délégations d'étudiants, de syndicats, de groupes communautaires, de congrégations religieuses et d'une vingtaine de députés, une rencontre avec le vice-premier ministre de l'époque, devenu par la suite premier ministre. Cette rencontre a mené à la mise sur pied d'un « carrefour de savoirs sur les finances publiques », en vue de permettre non seulement aux personnes vivant dans la pauvreté de comprendre les finances publiques et les dynamiques d'élaboration d'un budget, mais aussi aux fonctionnaires et au personnel du ministère des Finances de comprendre comment vivent les pauvres. Les deux groupes se sont promis d'organiser d'autres rencontres, de chercher ensemble comment mieux lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités sociales grâce à de telles rencontres.

Trois mille personnes ont également signé le registre de solidarité rendu disponible dans le cadre du parlement de la rue. Beaucoup plus qu'un témoignage du caractère non marginal du mouvement, le nombre de signatures révèle la prégnance de la problématique de la pauvreté et donne la mesure des sensibilités sociales à cet égard. Aussi, cette action de construction d'un espace de citoyenneté ou d'expression citoyenne ne fait pas que rendre visibles les actions des organismes populaires luttant pour la justice et la solidarité ; elle élargit le territoire politique tout en replaçant ces actions au cœur des débats sociaux. Elle indique le niveau de sensibilisation de la population québécoise face aux enjeux de la pauvreté, de la solidarité et de la justice sociale. Le « Parlement de la rue » symbolise aux yeux de Lamoureux (1999) l'action la plus radicale de la résistance citoyenne contre les réorientations néolibérales de l'économie québécoise et dans la quête de justice, de solidarité en faveur de la redistribution de la richesse collective. Il marque un tournant important dans une lutte contre la pauvreté qui s'annonce déjà longue et ardue.

## **LE COLLECTIF POUR UNE LOI SUR L'ÉLIMINATION DE LA PAUVRETÉ**

En octobre 1998, le CAPMO a entrepris une offensive pour l'élaboration d'un projet de loi sur l'élimination de la pauvreté. L'idée de la « clause d'appauvrissement zéro » pour le cinquième de la population le plus pauvre, lancée lors de la marche des femmes et reprise dans le cadre du Sommet de 1996, a été à nouveau proposée. Cette nouvelle offensive s'est concrétisée par la formation du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, qui réunissait de nombreux organismes et institutions. L'élaboration d'une première ébauche d'une loi-cadre pour vaincre la pauvreté et une pétition signée par plus de 35 000 personnes ont relancé avec vigueur les débats sur la pauvreté. Elles ont en même temps apporté une nouvelle légitimité au Collectif, qui est devenu le principal protagoniste de la lutte contre la pauvreté, la voix légitime non seulement des citoyens démunis mais aussi de tous ceux qui rêvent concrètement d'une société plus juste et plus solidaire.

On peut situer la formation du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté en continuité avec l'ensemble des mouvements et actions que nous venons de décrire, soit l'adoption de la charte d'un Québec populaire (1994), la Marche des femmes *Du pain et des roses* (1995), la proposition de la clause de l'appauvrissement zéro par le mouvement communautaire appuyé par les syndicats lors du Sommet de 1996, l'érection du Parlement de la rue. Constitué d'une diversité de groupes, le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté poursuit la double stratégie d'obtenir une forte adhésion dans la population au principe d'une loi-cadre sur l'élimination de la pauvreté et la participation de la population, surtout des personnes vivant en situation de pauvreté, dans l'élaboration d'une telle loi. Il regroupe aujourd'hui près de deux mille organisations, toutes les centrales syndicales du Québec, des organismes sans but lucratif, des communautés religieuses, des organismes communautaires et des associations étudiantes. Le Collectif a en quelque sorte gagné le pari stratégique de contrebalancer la pression des forces du marché et de la mondialisation par le rassemblement des forces sociales. Il a modifié les cadres de pensée et d'action sur les plans politique, économique, social et culturel.

### **UNE LOI-CADRE POUR UN QUÉBEC SANS PAUVRETÉ**

Le Collectif a effectué un gigantesque travail d'éducation populaire. Discussion, animation, formation, élaboration d'outils de critique, d'analyse et d'interprétation représentent autant de facettes des activités du Collectif et de son travail de sensibilisation. La formation des animateurs, « des multiplicateurs et multiplicatrices », ne mène pas seulement à la mise sur pied

d'un vaste réseau; elle symbolise aussi le cœur de la stratégie du Collectif pour maintenir en vie le projet d'une loi pour l'élimination de la pauvreté et assurer son lent cheminement dans l'institution politique.

- De septembre 1998 à juin 1999, le Collectif a mené une importante « consultation citoyenne » à laquelle ont participé des milliers de personnes. La compilation, l'analyse et la synthèse des commentaires et des témoignages recueillis auprès de 5 000 personnes a permis au Comité d'élaborer une première proposition de loi pour l'élimination de la pauvreté au Québec. Après avoir fait consensus, cette proposition a été lancée le 9 décembre à Montréal à l'occasion d'un rassemblement à la Bourse de Montréal. Le projet a été appuyé par plusieurs milliers d'individus et par 1 400 organismes de tous ordres (cuisines collectives, organismes communautaires, paroisses, syndicats, chambres de commerce, 18 villes majeures du Québec, municipalités, de même qu'instances intermédiaires des réseaux de la santé).
- Dès janvier 1999, la mise en examen du contenu de la proposition a marqué le début de la seconde phase de consultation à travers ce qu'on a appelé les « sessions parlementaires populaires ». L'analyse des 200 rapports de sessions a abouti le 20 avril 2000, à Québec, à la version finale de la proposition de loi pour éliminer la pauvreté et à son lancement le 13 mai 2000 devant l'Assemblée nationale. Deux semaines plus tard, le mouvement syndical québécois au complet a apporté son appui au Collectif et signé le Manifeste pour une société sans pauvreté.

L'élaboration d'une *loi pour un Québec sans pauvreté* marque la fin d'une étape et le début d'une autre. Il restait, selon le Collectif, « le gros boulot » qui consiste à faire en sorte que ce projet de loi prenne la forme d'une véritable législation. Les initiatives se sont multipliées: sessions d'information avec les caucus des trois partis représentés à l'Assemblée nationale (PQ, PLQ, ADQ), rencontre avec le premier ministre et les chefs des partis de l'opposition, tournée et campagne de signatures. Le 22 novembre 2000, le Collectif a déposé à l'Assemblée nationale le projet de loi-cadre appuyé par 215 137 signatures, demandant que le Québec adopte une loi pour l'élimination de la pauvreté. Un député de l'opposition a présenté une motion proposant que l'Assemblée nationale demande au gouvernement du Québec de procéder à l'adoption d'une loi-cadre visant l'élimination de la pauvreté en accord avec les objets, les principes et les objectifs mis en avant par le Collectif pour l'élimination de la pauvreté. Cette motion a été débattue et amendée afin que soit plutôt stipulée la demande « d'une stratégie globale de lutte à la pauvreté » s'inspirant de « quelques principes » du Collectif.

L'engagement du gouvernement du Québec à répondre aux revendications du Collectif a mené à l'élaboration du document de consultation

*Ne laisser personne de côté!* et à des consultations ministérielles sur les orientations gouvernementales de lutte contre la pauvreté. Toutefois, les grandes orientations gouvernementales n'ont pas su satisfaire les exigences du Collectif, qui a continué à exercer des pressions pour que soient jetées les bases d'un « Québec sans pauvreté ». Les désaccords ont porté d'abord sur le fait que le document de consultation ministérielle misait beaucoup sur la création de la richesse et le développement de l'emploi. On a reproché au document de remettre peu en question le système économique et politique qui, du point de vue du Collectif, « est programmé pour produire des gagnants et des perdants, des écarts croissants entre riches et pauvres, du contrôle social débilisant au bas de l'échelle pendant que le haut de l'échelle réclame et obtient ses dérèglementations<sup>29</sup> ». « On est rendu à une étape de construction d'un rapport de force et finalement à un travail de débat à amorcer autour de ce qu'on met sur la table<sup>30</sup>. » Au cours du processus de validation, le rapport de force constaté sur le terrain a laissé peu de doute quant à la légitimité des exigences du Collectif et à leur prégnance, et quant à la grande capacité de mobilisation du Collectif. L'identification des groupes et des gens aux principales revendications laisse encore apparaître la proposition du Collectif comme « un incontournable », correspondant à « une volonté citoyenne réelle ».

### **« OPÉRATION MÉMOIRE » OU LE COLLECTIF FACE AU PROJET DE LOI VISANT À LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE**

Le 12 juin 2002, le gouvernement du Québec présente un énoncé de politique sur la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion intitulé *La volonté d'agir, la force de réussir* et il dévoile le Projet de loi 112 ou Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le Collectif qui a, tout au long du débat, maintenu et renforcé sa position sur l'importance de jeter les bases d'un Québec sans pauvreté s'est montré réticent de manière évidente, reprochant entre autres au gouvernement d'utiliser le langage de « lutte contre la pauvreté » au lieu de celui de « l'élimination de la pauvreté ». Le désaccord n'est pas seulement d'ordre sémantique, dans la mesure où il apparaît, pour le Collectif, « nécessaire de nous donner au Québec un cadre nouveau pour aborder le problème de la pauvreté et pour dépasser les préjugés qui bloquent la compréhension collective du problème et de sa solution ». Lutter contre la pauvreté implique « un changement de regard et de mentalités » qui n'a pas encore été opéré dans la société québécoise. Il

29. Collectif pour l'élimination de la pauvreté (2001). *La soupe au caillou*, n° 84, 18 décembre, p. 3.

30. Vivian Labrie (2001). Entrevue donnée à Joëlle Palmieri, 10 octobre.

faut travailler à la prise de conscience que la pauvreté est « un empêchement fondamental à l'exercice effectif des droits et libertés théoriquement reconnus à tous et à toutes<sup>31</sup> ». Le Collectif reconnaît toutefois qu'en dépit des réserves, le projet de loi 112 constitue « une avancée réelle » et peut être retenu comme « base de discussion » en vue d'aboutir à une loi-cadre sur l'élimination de la pauvreté. En bref, le projet de loi lui apparaît comme « le résultat tangible du travail citoyen accompli depuis 1998 » qui doit être consolidé avec vigueur et efficacité si l'on veut une loi qui fasse le boulot comme il faut<sup>32</sup> ». Le Collectif poursuit avec acharnement son travail de formation, d'information et de diffusion, proposant des outils de lecture et d'analyse du projet de loi et un cadre pour la rédaction des mémoires. Le soutien apporté à la loi 112 est ainsi assorti de plusieurs recommandations d'amendements parmi lesquels figure la nécessité de :

1. jeter les bases d'un Québec sans pauvreté ;
2. fonder la stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sur la réalisation effective, et dans la dignité, des droits reconnus à tous et à toutes ;
3. se donner dans dix ans les cibles de rejoindre les nations industrialisées comptant le moins de personnes en situation de pauvreté et le moins d'écart entre le cinquième le plus pauvre et le cinquième le plus riche de la population ;
4. faire de l'élimination de la pauvreté, de l'amélioration du revenu du cinquième le plus pauvre et de la participation des personnes en situation de pauvreté des priorités d'action ;
5. introduire dans la loi une orientation sur la réalisation des droits et en faire la promotion positive ; introduire des mesures de protection sociale affirmant le caractère incontournable de la couverture des besoins essentiels ; améliorer les normes du travail et hausser le salaire minimum ; introduire une proposition fiscale sur la garantie de revenu ;
6. renforcer le caractère cadre de la loi en y intégrant « une clause d'impact » sur la pauvreté et sur les écarts de revenus ;

---

31. Collectif (2002). *Jeter les bases d'un Québec sans pauvreté*. Résumé du mémoire du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté à la Commission des affaires sociales chargée d'examiner le projet de loi 112 « Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale », septembre.

32. Collectif (2002). *La soupe au caillou*, n° 106, 3 septembre, p. 1.

7. faire figurer dans l'énoncé initial du plan d'action des mesures urgentes efficaces visant à réinstaurer le barème plancher, à garantir la gratuité des médicaments pour les prestataires de l'aide sociale et les personnes âgées ;
8. appliquer d'abord les ressources budgétaires à la réduction des inégalités et des discriminations par de telles mesures urgentes et directes.

Dans son mémoire devant la Commission des affaires sociales, le Collectif réitère une fois encore sa position voulant que le projet de loi 112 représente « une base intéressante pour construire une société plus juste, plus solidaire et plus équitable ». En ce sens, « c'est un outil, pas un but en soi. Le but à atteindre, c'est que les conditions des gens s'améliorent pour vrai », une exigence dont la satisfaction « passe par une évolution nécessaire dans la façon de prendre les décisions budgétaires relatives à la distribution de la richesse et à la réduction des écarts<sup>33</sup> ». Pour prévenir les déficits humains et sociaux et intervenir dans la variété et la complexité des facteurs personnels, sociaux, collectifs et systémiques qui produisent la pauvreté, il faut créer des espaces pour expérimenter, inventer ou innover en dehors des lieux institutionnalisés tels que le marché du travail. « Il faut bouger vers la prochaine génération des programmes sociaux et s'en donner les moyens [...] mettre la société en route vers un meilleur équilibre pour la société » (32). La réduction du nombre de personnes vivant en situation de pauvreté demande d'avoir une vision, un projet de société québécoise solidaire, et oblige à poser des gestes concrets. Le discernement efficace ne peut être filtré qu'au travers de la solidarité et de la responsabilité collective.

En effet, dans sa décision de « ne pas laisser des faux-fuyants » et de pousser le gouvernement du Québec à « jeter les bases d'un Québec sans pauvreté », le Collectif maintient ses moyens de pression et poursuit ses activités pédagogiques d'éducation et d'information. La tenue d'une exposition, « Objet: pauvreté », du 20-28 octobre 2002 est vue comme un moyen de créer « un milieu ouvert d'échange autour du problème de pauvreté ». Il importe non seulement de « faire circuler un message d'égalité », mais aussi « de contribuer à changer le regard sur la pauvreté en permettant à des personnes vivant dans la pauvreté et à d'autres ne la vivant pas de croiser et d'ajuster leurs perceptions et de trouver des solutions<sup>34</sup> ». Le 27 novembre,

33. Collectif (2002). *La soupe au caillou*, n° 119, 13 décembre, p. 1-2.

34. Collectif (2002). *Objet: pauvreté*, p. 3. Cette exposition sur la pauvreté est organisée dans une tente et une roulotte placées devant l'Assemblée nationale, du 20 au 28 octobre, soit au moment même des auditions à la Commission des affaires sociales. Le Collectif demande aux participants d'apporter des objets « permettant un contact direct avec ce que signifie concrètement dans notre société connaître le manque, la privation, les préjugés ». Il entend témoigner également du désir et de la volonté des gens de s'en sortir quand même dans la dignité.

soit un mois après l'exposition «Objet: Pauvreté», les parlementaires reçoivent une lettre leur demandant «de tenir compte des auditions pour apporter au projet de loi des améliorations qui s'imposent en vue de son adoption prochaine», ainsi que «d'améliorer la loi afin qu'elle puisse réellement produire les effets concrets qui sont attendus d'elle». Il leur est recommandé d'accompagner la loi des moyens nécessaires à cet égard – entre autres, de maintenir la promesse de 300 millions de dollars pour une durée de cinq ans avec le dépôt du projet de la loi 112; d'améliorer la loi et de lui donner des bases plus solides en vue de penser des programmes sociaux et fiscaux plus équitables; de reconnaître dans le cadre de la loi que la pauvreté constitue un obstacle à l'exercice des droits et des libertés fondamentaux reconnus à tous et, enfin, de mettre en place des mécanismes susceptibles de rendre la loi efficace et d'assurer une plus grande indépendance des institutions de suivi en valorisant l'expertise des personnes en situation de pauvreté. Une manifestation tenue le 1<sup>er</sup> décembre devant les bureaux du premier ministre à Montréal vise également à «réclamer des améliorations au projet de loi 112 sur la pauvreté et les décisions budgétaires pour couvrir les besoins essentiels des plus pauvres». Parmi les améliorations souhaitées figurent la gratuité des médicaments, l'inscription d'un barème plancher dans la loi sur l'aide sociale, l'introduction d'une clause d'impact dans la loi 112, ainsi que l'expression claire d'une volonté de se donner les moyens pour faire figurer le Québec parmi les États où il y a le moins de pauvreté et le moins d'écart entre riches et pauvres. «L'égalité de droit est la condition première d'une démocratie et d'une société en bonne santé», peut-on lire dans ce mémoire<sup>35</sup>.

Si l'on met en perspective l'ensemble des actions menées par le Collectif, on constate que celui-ci a mené et continue de mener une lutte de tous les instants et adressée à toutes les instances: mobilisation citoyenne, consultation, rédaction d'un projet de loi, Parlement de la rue, présence dans les médias, lobbying politique, etc. Ses interventions se situent à différents niveaux: matériel, politique, symbolique, culturel, cognitif et émotionnel. Elles visent tant le changement des mentalités, des perceptions et des regards que celui de la culture civique. Le Collectif fait appel à des individus, à des réseaux, à des organisations et à des collectivités. Les réseaux s'intéressent à une variété de sujets: droits humains, droits des travailleurs, environnement, discrimination ethnique et sexuelle, biodiversité, normes du travail, systèmes de protection alternatifs. Ils utilisent des stratégies multiples, souvent complémentaires, pour agir sur les causes diverses de la pauvreté et de

---

35. *Ibid.*, p. 5.

l'exclusion<sup>36</sup>. Le Collectif a su, par un ensemble d'activités pédagogiques, faire naître une « communauté de discours » sur l'élimination de la pauvreté et la réduction des inégalités, créer un mouvement social cohérent, se donner des lignes d'action directrices et offrir un encadrement structurant organisé autour des valeurs de partage et d'équité sociale. Sa démarche est à la fois plurielle et ouverte mais organisée ; elle intègre dans un cadre global ce que J. Lamoureux appelle la « pensée métisse ».

## LE COLLECTIF : UNE FORCE STRUCTURANTE

La réunion de plusieurs entités au sein de cette large coalition est soutenue par l'effort d'établir un cadre cognitif commun par un discours de droit, de liberté et de citoyenneté. Dans *Appel citoyen pour un Québec sans pauvreté*, les réseaux de solidarité et d'action autour du Collectif « jugent intolérable que la pauvreté empêche de réaliser les droits et libertés qui devraient être reconnus à toute personne, dans l'égalité et la dignité, ici et ailleurs dans le monde ». Ils procèdent à une dénonciation inlassable des effets de la pauvreté sur les individus, les familles, les communautés et la société en général. Le développement du potentiel des personnes doit prendre appui sur des instances publiques soucieuses de préserver les droits humains, le bien commun et le vivre-ensemble dans l'égalité et la différence. Cela implique nécessairement de nouvelles manières d'aborder les rapports humains, de concrétiser la communauté politique, de concevoir le progrès social ainsi que de produire et distribuer la richesse. « Jeter les bases d'un Québec et d'un monde sans pauvreté, plus solidaire, plus égalitaire » exige le respect de trois grandes conditions :

- a) que les personnes en situation de pauvreté soient placées au cœur des processus qui les concernent ;
- b) qu'on refuse d'opposer les solutions politiques aux solutions économiques et sociales à la pauvreté ;
- c) qu'on attache les enjeux de pauvreté au Québec et dans le monde.

Le *Forum citoyen pour un Québec et un monde sans pauvreté* laisse apparaître de manière encore plus évidente une position politique qui se veut à la fois une résistance au néolibéralisme et une option pour « l'altermondialisation ». « Nous mettons de l'avant pour cette société d'autres façons d'entreprendre collectivement de répondre aux besoins des communautés et de leurs

36. Ces réseaux sont : CAP-Monde, le Chantier de l'économie sociale, la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main-d'œuvre (COCDMO), l'Institut canadien d'éducation des adultes (ICEA), la Table nationale des corporations de développement communautaire (TNCDC).

membres, de vivre et d'organiser le travail, de commencer de manière plus équitable, de développer en somme une économie plus démocratique et plus solidaire », y maintient-on. Il est possible de penser (de construire) un « autre monde » où l'emploi et l'économie se développeront « autrement », un monde dans lequel il sera possible de « faire avancer les droits et la reconnaissance de l'implication citoyenne et communautaire » et de créer des espaces pour apprendre à vivre et à s'en sortir ensemble, donc de « se gouverner et se développer autrement ». Les signataires de cette déclaration commune disent « non à la mondialisation sauvage des marchés » et « oui à la mondialisation des solidarités », tout en partageant la conviction qu'un « autre monde est possible ». Ce langage au sein duquel l'utopie et le réalisme se fécondent allègrement ne fonde pas seulement le rêve d'un Québec libéré des affres de la pauvreté, des injustices et des inégalités. Il inscrit le Collectif et ses réseaux constitutifs dans le large mouvement de résistance transfrontalier à l'état actuel des choses : « Nous ne pouvons mener nos luttes en vase clos ou de façon détachée. Le respect des droits humains, ça doit être universel et nous vivons une époque qui impose de penser largement et localement. Un Québec sans pauvreté ne fait pas [...] sens sans un monde sans pauvreté. » Le Collectif réitère, une année plus tard, dans son mémoire sur la loi 112, « qu'il est possible de bien se développer [...] en mettant la personne au centre des préoccupations ». Il situe ses actions au niveau de « se gouverner autrement » et les inscrit « dans la recherche d'un nouveau modèle de développement durable, viable, équitable, coopératif, écologique, responsable et pluriel<sup>37</sup> ».

Le second point fort du Collectif réside dans sa capacité à mener des actions qui font sens pour les individus, et à organiser ainsi l'hétérogénéité de manière à la rendre efficace et productive. « Nous continuerons donc d'agir pour le changement en toute liberté, chacune dans nos réseaux, en recherchant les complémentarités sans éviter les débats<sup>38</sup> », écrit-on dans le même mémoire. Cette phrase ne signifie pas nécessairement qu'il n'y a pas de contraintes à l'action des institutions participantes, mais plutôt qu'on facilite une coordination fondée sur la médiation des principes et des valeurs. Il importe de gérer l'hétérogénéité et d'en faire une ressource – une force au lieu d'une contrainte – dans les actions à mener contre la pauvreté et les inégalités. Le défi reste cependant non dans l'énoncé de cet ensemble d'idéaux sur lesquels tout le monde peut facilement s'entendre, mais dans

37. Collectif (2002). *Jeter les bases d'un Québec sans pauvreté*. Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales chargée d'examiner le projet de loi 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, septembre, p. 37.

38. Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté (2002). *Appel citoyen pour un Québec et un monde sans pauvreté*, Les Actes Forum citoyen, 23-25 mai, Québec, <[www.pauvrete.qc.ca/qactes.htm](http://www.pauvrete.qc.ca/qactes.htm)>.

leur opérationnalisation ou le passage au monde réel du changement et de l'innovation, dans la traduction de ces idéaux en réalité, dans l'interprétation ou la conciliation des logiques, dans la fabrication de réponses collectives aux problèmes concrets.

C'est à cette mission de gestion efficiente de l'hétérogénéité que se consacre *La soupe au caillou*. Ce bulletin, dont le nom rappelle l'histoire de la construction d'un réseau de solidarités pour vaincre la pauvreté, la faim et la misère, sert de principal mécanisme d'information et de courroie de transmission entre le Collectif et la société. Il demeure un puissant outil de communication et un espace d'analyse aidant à :

1. informer le public de l'état des débats et des enjeux ;
2. transmettre les consignes et des propositions précises sur des façons d'agir et de réagir ;
3. créer des liens, mener une campagne unifiée, construire une communauté d'action et élaborer un langage commun tout en faisant « émerger des paroles » sur la place publique ;
4. bien articuler travail des idées et travail de terrain (réflexion et action).

*La Soupe au caillou* permet d'alimenter le cadre commun d'interprétation qui oriente l'action. On y trouve des points de vue exprimés tant par des individus que par des groupes. Le bulletin fait aussi état d'actions qui ont été menées ou que comptent mener le Collectif ou les associations membres. Sa forme pédagogique et son style facilement accessible permettent aux gens de s'approprier des analyses et des visions que développe un large segment de la société civile sur la lutte contre la pauvreté, les actions à mener et les types de solidarités à mettre en place.

## **FORCES ET CARACTÉRISTIQUES D'UN MOUVEMENT DE MOBILISATION CITOYENNE**

Les actions menées par le Collectif et par différents autres groupes de la société civile sont l'expression d'une initiative et d'une résistance citoyennes dans lesquelles l'imagination se mêle à la création, la dénonciation à la proposition pour trouver des solutions de substitution. La démarche d'éducation populaire est bien enracinée dans les pratiques sociales. Alors que la participation aux grands débats de société est « tout à fait dans l'ordre des prérogatives de la citoyenneté<sup>39</sup> », la lutte contre la pauvreté vise nécessairement à aboutir à l'intégration des individus dans l'espace de la citoyenneté.

---

39. V. Labrie, Entrevue donnée à Joëlle Palmieri, *op. cit.*

C'est à la lumière de cette perspective que nous avons tenté, en utilisant le vocabulaire même de Lamoureux<sup>40</sup>, de cerner ce mouvement de mobilisation, de réflexion, de construction collective et de participation citoyenne.

## MOUVEMENT OPÉRATIONNEL

On cherche à retenir des modalités d'action et des agirs capables de faire tourner le vent. Ce projet d'exercice de la citoyenneté repose certes sur la capacité de faire sens, de discuter, de proposer et de répondre. On essaie de construire des lieux de citoyenneté ou d'apprentissage de la citoyenneté à partir des débats d'idées sur les choix entre diverses perspectives. Ce sont des lieux non seulement de revendication et de militance, mais aussi de conciliation et de dialogue. Tout comme la proposition ne désavoue pas l'opposition, le dialogue ne s'oppose pas à la militance, mais la civilise et la rationalise. Le discours ne se substitue pas à l'action, mais la pense, la nourrit et la renforce. C'est à la lumière de ces articulations qu'on encadre les gestes à poser, qu'on négocie les divergences, qu'on organise des rencontres susceptibles « d'endiguer la césure, de progresser vers une société plus juste<sup>41</sup> ». Alors que la question du lien social devient ainsi un déterminant majeur des luttes contre la pauvreté et l'exclusion, le discours, la réflexion et l'action sont maintenus en tension, dans une relation synergique créatrice d'avenir.

## MOUVEMENT DÉMOCRATIQUE

Le mouvement est caractérisé par la diversité et l'hétérogénéité des groupes qui composent le Collectif. Il a bénéficié d'une forte légitimité démocratique, comme en témoignent par exemple la visite du vice-premier ministre au Parlement de la rue et le dialogue qui s'est ensuivi, la rencontre avec les chefs des partis d'opposition, l'adhésion des différentes catégories de la société, le travail de formation, d'information et de diffusion, la formation du « carrefour des savoirs » sur les finances publiques, etc.

L'élaboration d'une proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté par le groupe indique aussi une inflexion, si ce n'est une totale inversion dans la logique de fonctionnement de la démocratie parlementaire. Ce ne sont plus seulement les représentants élus qui élaborent les lois, mais le « peuple » lui-même qui les propose et s'engage dans un rapport de force pour tenter de les faire passer. Cette action s'inscrit dans le cadre

40. J. Lamoureux (1999). *Citoyenneté et pensée métisse : Pratiques réfléchies de quatre sites de citoyenneté au Québec*, Rapport de recherche remis dans le cadre de la participation du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration du Québec au projet du Conseil de l'Europe *Éducation à la citoyenneté démocratique*.

41. *Ibid.*, p. 31.

du renforcement de la participation citoyenne dans une démocratie ouverte et un système social participatif. Les personnes vivant dans la pauvreté et les intervenants qui les appuient sont parvenus à créer un rapport de force en leur faveur, parce que le Collectif a effectué un travail de mobilisation qui trouve son fondement dans les expériences quotidiennes des personnes vivant dans la pauvreté et son point d'ancrage dans les valeurs fondamentales de la société québécoise. Le Collectif a permis aux individus de construire du sens à partir de leurs difficultés quotidiennes.

### MOUVEMENT NON PARTISAN

Les actions menées par les organisations de la société civile au Québec ne sont pas des actions partisans. Par exemple, le CAPMO structure ses interventions autour du dialogue. « Le choix est laissé aux individus d'adhérer ou de militer dans des partis politiques<sup>42</sup>. » Les actions visent d'abord l'occupation ou la construction d'« espaces politiques publics non institutionnels », d'espaces intermédiaires d'une prise de parole émancipatrice, de développement de projet de société alternatif ou de mise en place de pratiques de citoyenneté intégrale. La réflexion et l'action se projettent vers l'avenir, dans une quête de voix alternative. C'est la parole du citoyen qui s'exprime ; c'est le désir d'être au cœur de son histoire et de marquer sa présence au cœur de sa quotidienneté qui le motive.

Pour conclure, disons que, par son importante contribution à la lutte contre la pauvreté, le Collectif s'est transformé en une nouvelle composante de la politique québécoise, le représentant d'une nouvelle culture politique progressiste et non partisane. Son existence et la manière de mener ses actions renvoient au principe des alliances stratégiques, conçues comme des processus à travers lesquels se crée une intelligibilité mutuelle entre différents groupes et organismes menant des luttes particulières. Généralement, ces groupes se reconnaissent l'un l'autre dans leur légitimité et acceptent de perdre quelque chose de leur particularisme pour se mobiliser autour d'un enjeu collectif<sup>43</sup>. Les plans d'action veilleront à rétablir un

42. *Ibid.*, p. 38.

43. Dans cette condition, croit Boaventura de Sousa Santos, l'intelligibilité se pose comme la condition de base à l'autoréflexion, le catalyseur qui transforme ce qui unit et est commun en principe d'action et qui empêche que les points de différence et de divergence fassent obstacle à la rencontre, à la coopération et à l'innovation. Elle permet d'identifier un terrain commun sans annuler l'autonomie des luttes particulières, sans défaire ce qui donne substance aux groupes qui les portent ou qui constitue la spécificité de leur culture institutionnelle. Ce pas ne peut toutefois être franchi qu'en mettant en place des plans d'action détaillés qui mettent en exergue les dénominateurs communs et laissent à chacun un niveau significatif d'autonomie dans la participation, insiste B. de Sousa Santos (*Nuestra America. Reinventando un paradigma subalterno de reconocimiento y redistribución*, <[www.ezln.org/revistachiapas](http://www.ezln.org/revistachiapas)>).

équilibre entre différence et équité, identité et solidarité, autonomie et coopération, reconnaissance et redistribution. Leur vertu sera d'éviter la balkanisation des luttes, de diminuer les aspérités et les antagonismes entre les groupes et, enfin, de convertir des intérêts qui, à première vue, paraissent particuliers en intérêts communs, en espace de délibération et d'émancipation.

La participation de la société civile à la lutte contre la pauvreté fait appel à l'idée de la citoyenneté démocratique, délibérative et participative. Les initiatives de la société civile font appel aux règles du vivre-ensemble et se veulent des manières d'élargir les frontières de la démocratie, par un souci de proposer des solutions alternatives<sup>44</sup>. On se trouve dès lors dans l'optique de la citoyenneté démocratique que Lamoureux définit comme « une pratique sociale » plurielle mettant en œuvre des « activités, des réflexions, des débats, des rencontres, des projets axés sur la diversité, la solidarité et la participation des citoyens-nes<sup>45</sup> ». Les prises de position et les sujets débattus offrent l'occasion aux individus de participer au fonctionnement de la société, de se positionner face aux enjeux et d'orienter l'action future. Une telle optique modifie les systèmes de représentation de la citoyenneté pour faire du citoyen un détenteur de savoir et de pouvoir. « Devenir sujet, c'est devenir acteur de son propre devenir et, avec d'autres, du devenir commun [...] Accepter de travailler à devenir sujet, c'est être confronté, entre autres, à ses ancrages, ses identités<sup>46</sup>. » Il importe non de réinventer le passé, mais d'assumer le présent en vue de construire un avenir prometteur.

---

44. J. Lamoureux, *Citoyenneté et pensée métisse*, *op. cit.*, p. 41.

45. *Ibid.*, p. 5.

46. *Ibid.*, p. 150-151.



## **POUR UN ANCRAGE THÉORIQUE, POLITIQUE ET STRATÉGIQUE**

Si la croissance économique et l'insertion en emploi constituent toujours des conditions incontournables et préalables, l'éducation de base, la formation professionnelle, l'accès au savoir et à l'information, de même que le développement local, deviennent les outils clés d'une stratégie de lutte intégrée exigeant des liens fermes entre l'économique, le politique et le social. Le partenariat ou la constitution de coalitions entre pouvoir public, secteur privé et représentants de la société civile et du secteur communautaire sont appuyés par la volonté de rendre l'administration publique plus efficace, plus efficiente et de la contraindre à une responsabilité accrue.

La lutte contre la pauvreté relève en fait de la fonction régulatrice de l'État, particulièrement en ce qui concerne l'intégration et la protection des populations pauvres ou marginalisées. La définition de la pauvreté elle-même dépasse le seul domaine économique et matériel pour s'étendre à la dignité humaine, à l'accès aux droits substantifs élémentaires comme la formation, la santé, le logement, l'emploi et le revenu. On considère que la pauvreté constitue un frein au développement économique et social du Québec; elle affaiblit la cohésion sociale autant qu'elle menace la viabilité d'une société civile forte. Les valeurs de justice sociale et de solidarité qui apparaissent à première vue comme le fondement d'une conviction morale sont en fait reconstruites en valeurs civiques, des paramètres encadrant le progrès économique, les innovations sociales et politiques, la formation et les mécanismes d'acquisition des habilités nécessaires à la poursuite des objectifs économiques de productivité économique et sociale. L'équité renvoie aux principes de justice sociale et d'égalité des chances, au-delà du simple attribut de citoyenneté. La responsabilité engage les entreprises autant que l'État québécois lui-même.

C'est dans ce complexe de réformes et de réorientations que s'inscrit l'adoption de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. C'est aussi dans cet ancrage contextuel que nous situons ses filiations théoriques, philosophiques et pratiques. Dans cette perspective, les stratégies de lutte contre la pauvreté nous semblent poursuivre le double objectif d'améliorer la qualité de vie des individus et de promouvoir l'exercice de la citoyenneté<sup>1</sup>; elles deviennent le principe, voire une condition de la cohésion sociale. Le gouvernement du Québec ne cherche pas seulement à favoriser la croissance économique et à accroître la compétitivité des entreprises. Il fait le pari de renouveler le « contrat social » de la société québécoise.

## QUELQUES-UNS DES AXES DE COMPRÉHENSION

### UNE NOUVELLE CONCEPTION DE LA PAUVRETÉ

Ainsi, la loi 112 rompt avec les perspectives traditionnelles qui ne considèrent la pauvreté qu'en termes pécuniaires ou de seuils. La pauvreté est en effet conçue autant comme un problème individuel que social, économique que politique, qui menace les droits fondamentaux et la dignité des individus, affaiblit les liens sociocommunautaires et mine la cohésion sociale. La pauvreté est le résultat d'un ensemble conjugué de facteurs économiques, sociaux, politiques, culturels. La référence à la notion d'exclusion ne vient pas seulement rappeler ce caractère complexe et multidimensionnel. Elle induit un mode d'action dont l'apport est de renvoyer aux rapports de pouvoir structurant la société en général, ainsi qu'aux relations sociales génératrices de la pauvreté. La pauvreté est appréhendée comme un processus et non comme un état. Elle est étroitement associée aux questions de la responsabilité individuelle et collective, à la justice sociale, à la citoyenneté et à la démocratie – ce qui permet à l'État québécois de justifier son intervention dans le contexte actuel.

### UNE APPROCHE COMPRÉHENSIVE ET INTÉGRÉE

La compréhension de la pauvreté comme productrice d'exclusion – sociale, politique, économique et culturelle – impose la nécessité de réduire les inégalités en recourant à une approche intégrée et compréhensive qui replace la loi 112 au cœur des décisions sociales déjà prises dans les domaines de

---

1. Denis Merklen (2001). *Politiques de lutte contre la pauvreté. Un cadre général pour l'action*, MOST, Série Politiques sociales, n° 8, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

l'insertion en emploi, du soutien au revenu, de la famille, du logement, de l'accès à des services de base comme la santé et l'éducation. L'articulation de ces dimensions, qui se doivent d'abord et avant tout être interdépendantes, apparaît comme une condition essentielle à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, et comme une manière d'intervenir de manière globale sur les facteurs de vulnérabilité qui affectent le bien-être individuel et collectif.

## LA CENTRALITÉ DE L'EMPLOI

La loi 112 alimente l'idée que le développement économique et la distribution du revenu par l'insertion en emploi constituent le meilleur moyen de réduire les inégalités et de lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Cette conviction est étayée par un ensemble de décisions convergentes, comme l'adoption de la loi sur l'équité salariale, la révision des normes du travail et l'augmentation du salaire minimum. C'est bien ce qu'illustre la stratégie intitulée *Vers le plein emploi*, dévoilée le 12 décembre 2002 et établissant que, « pour contrer le chômage conjoncturel, pour réduire le chômage structurel, nous devons miser sur la richesse de notre main-d'œuvre, favoriser l'investissement et profiter davantage du progrès technologique<sup>2</sup> ». Cette stratégie vise la mobilisation des partenaires économiques et sociaux, les investissements dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle, la stimulation des entreprises privées et des exportations, les investissements pour la recherche et la scolarisation, le développement de l'économie sociale et l'augmentation de « l'emploi coopératif ». Pour sa part, dans son rapport annuel de gestion 2001-2002, Emploi-Québec fait état du « souci » de travailler étroitement avec les partenaires en vue « d'accroître la productivité tout en améliorant la qualité des services à la main-d'œuvre ». La publication des « perspectives professionnelles sur un horizon de cinq ans pour chacune des régions et pour plus de 500 métiers et professions » traduit sa volonté de faciliter une gestion prévisionnelle de la main-d'œuvre autant que celle de dégager « des visions convergentes en faveur d'interventions plus efficaces et plus structurantes des services publics d'emploi ». Emploi-Québec projette de contribuer activement à la politique de formation continue, d'intensifier les actions concertées de soutien aux personnes à faible revenu et de réviser les programmes réglementés d'apprentissage et de qualification professionnelle. Il s'agit autant d'investir dans le développement du capital humain et social que de procéder à une gestion de la main-d'œuvre qui, tout en servant à équilibrer l'offre et la demande, aidera à repérer les secteurs les plus prometteurs et à mieux cerner les besoins en main-d'œuvre pour des années à

---

2. Gouvernement du Québec, Ministère des Finances (2002). *Vers le plein emploi*, p. ii.

venir. Il importe autant de valoriser la capacité productive des personnes vivant dans la pauvreté que de mettre à profit le potentiel existant ou à acquérir.

## **LE RÔLE DE LA PROTECTION SOCIALE**

La loi 112 part du constat que la croissance économique seule ne suffit pas pour lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités, dans la mesure où l'accroissement de la richesse au cours des deux dernières décennies s'est accompagné de l'augmentation du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion. Le développement social et humain a besoin d'une distribution plus équitable de nature à permettre aux individus d'accroître leurs « actifs » humains (accès au savoir, aux connaissances et aux compétences), leurs actifs matériels (insertion en emploi, accès au revenu et à l'épargne), leurs actifs sociaux (intégration dans la communauté et dans des réseaux de solidarité, mise en place de processus participatifs, accès aux services de base et aux institutions) et, enfin, leurs actifs culturels (accès à la culture et aux événements culturels, aux sports et aux loisirs). Cela implique que les pratiques d'insertion en emploi prennent en considération d'autres mécanismes de redistribution pouvant, de manière directe et indirecte, affecter les capacités (*capabilities*) d'agir en vue d'atteindre leur autonomie, de préserver leur dignité et de faire face aux obligations rattachées à leur statut de parents et de citoyens à part entière. La protection sociale doit viser autant à protéger les individus contre les risques matériels et financiers qu'à leur assurer une forme de sécurité physique, matérielle, émotionnelle et symbolique.

## **LA TEMPORALITÉ**

En situant aussi bien les stratégies que les retombées dans le temps et la durée, la loi 112 fait de la lutte contre la pauvreté et les inégalités un processus intense, soutenu et continu. On espère voir les cinq grandes orientations de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion se concrétiser graduellement en des programmes d'action opérationnels et se traduire par une évolution croissante des pratiques d'intervention. Se donner un horizon dans la durée permet de concilier quête de croissance économique et engagement dans la lutte contre la pauvreté, condition essentielle du développement équitable et durable.

## **LA DÉCONCENTRATION-DÉCENTRALISATION**

Les stratégies de consolidation du niveau local et d'engagement des personnes vivant dans la pauvreté induisent des processus itératifs qui s'enrichissent de la contribution des expériences individuelles et collectives. Le

rôle que la loi 112 attribue à l'État va de pair avec la préoccupation de consolider et de rendre effectifs les dispositifs de déconcentration, de décentralisation et de régionalisation. L'implication des populations défavorisées dans cette nouvelle politique et leur participation accrue dans les prises de décision doivent aboutir au renforcement du pouvoir des associations ainsi qu'à la mise en place de structures administratives locales plus ouvertes et davantage responsables vis-à-vis des citoyens.

## **UNE GESTION PARTICIPATIVE ET CONNAISSANTE**

L'un des enjeux sous-jacents à la loi 112 concerne la maîtrise des processus, des mesures et des programmes, particulièrement de ceux qui seront inscrits dans le plan d'action. La création d'un observatoire et d'un comité consultatif doit justement faire en sorte que les stratégies élaborées soient pertinentes et qu'elles produisent des effets positifs. Elle doit contribuer à rendre cohérentes les actions gouvernementales et veiller au rendement optimal des ressources allouées. L'observatoire jouera un rôle central dans la nécessaire production des connaissances sur la pauvreté, considérée à la fois comme champ de politique publique, espace d'intervention et expérience concrète de vie. Cette articulation permettra de systématiser les connaissances, de répertorier les compétences, d'élaborer des instruments rigoureux de suivi et d'évaluation des résultats, de maintenir une communication dense et un fort partage d'information entre les partenaires, notamment entre l'État et les diverses composantes de la société civile (entreprises privées, entreprises d'insertion sociale, entreprises d'économie sociale, coopératives, organismes communautaires, collectivités locales, municipalités, églises, syndicats, partenaires du marché du travail, etc.). Il revient alors à l'observatoire de relever le défi de s'assurer que l'ensemble des acteurs va dans le sens prescrit par la loi, en dépit des différences de perceptions, de stratégies, d'approches, de rapports aux institutions et de sens de responsabilité sociale.

## **LES TRANSFORMATIONS DE L'ÉTAT**

La mobilisation autour des enjeux de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion témoigne des transformations d'un État qui renonce à gérer les politiques publiques de manière exclusive et favorise plutôt un partenariat avec la société civile. La nouvelle stratégie illustre le fait qu'un secteur privé socialement responsable et une société civile forte et bien organisée sont un gage de réussite pour une stratégie de lutte contre la pauvreté. Toutefois, l'État n'abdique nullement sa responsabilité de veiller à l'intérêt général. Il ne délaisse pas non plus son rôle stratégique dans le développement de l'économie de marché – dont la compétitivité garantit la possibilité de produire de la solidarité – et de la fiscalité. L'élaboration de la Stratégie nationale de

lutte contre la pauvreté et l'exclusion et l'adoption de la loi 112 consolident une société fondée sur la consultation, la délibération publique et le consensus social. L'État québécois renouvelle les modalités de son fonctionnement en s'inscrivant dans des partenariats multiples avec différentes catégories d'acteurs de la société civile, mais n'entend pas hypothéquer sa souveraineté et sa légitimité. Au contraire, sa fonction de régulateur et de promoteur du bien commun est appelée à se renforcer, alors que s'accroissent sa capacité d'action et son effectivité dans le domaine de la lutte contre la pauvreté.

## UNE LOI AXÉE SUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL

P. Bernard décrit la loi 112 comme « une véritable perspective de développement social », « une politique dont l'inspiration est remarquable de justice et de justesse, qui lie étroitement développement économique et développement social<sup>3</sup> ». C'est une loi ouverte sur l'avenir, traversée par l'espoir de mettre en place des conditions permettant aux gens de sortir de la pauvreté et d'acquérir leur autonomie à l'aide des investissements dans le développement social et le capital humain. L'accès à l'éducation et à la formation professionnelle, ainsi que l'insertion en emploi symbolisent les mesures de prévention et d'*empowerment* des individus et des familles. Le renforcement du filet de sécurité sociale et économique sert à améliorer les revenus, l'insertion en emploi, les conditions de logement, etc. La pauvreté et l'exclusion sociale ne se réduisent pas à un manque de ressources économiques et matérielles, elles sont aussi perçues comme un manque de pouvoir et de participation.

Articulé aux principes canoniques de liberté, de citoyenneté et d'égalité de droit, le développement social et humain est susceptible de faire cheminer vers une société québécoise se donnant la capacité d'appliquer les principes démocratiques auxquels elle adhère en s'efforçant de rendre congruents le discours public et les pratiques sociopolitiques. La loi 112 entend apporter à des notions comme la solidarité et la citoyenneté un contenu concret inspiré de l'idée même de sécurité sociale et de responsabilité partagée. Elle permet, écrit P. Bernard, de « reformuler le contrat social entre les divers groupes de la société. Un contrat où chacun se sente bénéficiaire des politiques sociales, directement par la protection qui lui est offerte contre les risques de l'existence, et indirectement parce que ces politiques visent à faire de tous des membres actifs et productifs de notre société et de notre économie<sup>4</sup>. » La lutte contre la pauvreté est perçue comme une source

---

3. Paul Bernard (2002). « Une véritable perspective de développement social », *Le Devoir*, 23 décembre, p. A7.

4. *Ibid.*

d'innovation et de compétitivité pour l'économie québécoise. En faisant le pari de donner l'accès universel aux biens sociaux et aux services de base (éducation, santé, logement, emploi, participation civique), elle représente un système de protection contre le risque qui peut affecter n'importe quel individu à un moment ou à un autre de sa vie. Toutefois, poursuit P. Bernard, le « défi politique » reste « d'intéresser les classes moyennes à cet enjeu, en montrant qu'il les concerne et qu'il est abordé de manière réaliste »<sup>5</sup>, ainsi que de montrer que « les retombées d'une stratégie de lutte à la pauvreté rejoignent donc, à travers la santé et la compétence de ses jeunes générations, tous et chacun d'entre nous, y compris les individus et les familles qui ne font pas directement l'expérience de la pauvreté »<sup>6</sup>.

Alors que l'inscription de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans un cadre législatif rend pérenne la démarche, la loi 112 laisse elle-même envisager un avenir prometteur et inclusif. Son adoption à l'unanimité par les 104 parlementaires présents à l'Assemblée nationale lui accorde une importance politique qui dépasse de loin les seules orientations sociales-démocrates du parti au pouvoir<sup>7</sup>. La loi 112 peut être interprétée comme un mécanisme que la société québécoise s'est donné, d'une part, pour agir sur elle-même et, d'autre part, pour développer une autre conception d'elle-même. Elle établit des priorités pour les politiques sociales tout en créant des instruments pour que ces priorités soient institutionnalisées; elle donne une « raison collective » d'agir tout en indiquant comment agir<sup>8</sup>. La loi 112 impose, par ailleurs que soit appliquée une idée plus claire de la justice sociale ou du rôle de l'État visant à assurer une équité à la fois verticale et horizontale entre les divers segments de la population. Que ce soit dans le domaine économique, politique, social ou culturel, la société se trouve pleinement engagée dans un processus de révision de ses choix stratégiques en vue de rétablir entre ses membres un équilibre relatif non seulement économique mais aussi démocratique.

Le potentiel novateur de la loi 112 renvoie à son caractère unique en Amérique du Nord. Cette importante « innovation politique » déplace le programme de la politique sociale du Québec loin de celui de ses voisins – le Canada anglais et les États-Unis – et le rapproche des préoccupations

---

5. *Ibid.*

6. *Ibid.*

7. Alain Noël (2003). « Une loi contre la pauvreté : la nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », Centre de recherche sur les politiques et le développement social – Université de Montréal, janvier, Cahiers du CPDS, vol. 3, n° 1.

8. Collectif (2002). *Jeter les bases d'un Québec sans pauvreté*. Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales chargée d'examiner le projet de loi 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale,

européennes<sup>9</sup>. « Cette loi rappelle singulièrement l'approche adoptée par l'Union européenne dont les pays membres se sont dotés de lois ou de plans d'action explicites et qui considèrent, comme l'exprime le préambule de la loi 112, que le développement économique d'une société bénéficie largement du développement social et de la cohésion sociale qui en résulte<sup>10</sup>. » La loi s'inspire des modèles européens au chapitre de la participation – dans la quête des solutions – des personnes vivant dans la pauvreté et des groupes vulnérables. Toutefois, comparativement à la loi française sur l'exclusion adoptée en 1997, près de 75 % des dispositions de la loi 112 s'attaquent directement à la réduction des inégalités et de la pauvreté (formation, rehaussement des revenus, accès à un emploi, qualité des emplois, salaires et conditions de travail) plutôt que de chercher à en atténuer seulement les effets (logement social, accès aux services et aux soins, protections des droits et de la dignité des exclus). Aussi, les intentions et les dispositions de la loi se rapprochent-elles davantage du modèle des pays nordiques que de celui des pays méditerranéens<sup>11</sup>.

La loi québécoise apparaît « exemplaire » à plusieurs égards, particulièrement en ce qui concerne la participation citoyenne, l'engagement des collectivités locales et régionales et l'importance accordée à la délibération publique. Elle intervient davantage sur les causes de la pauvreté même si, en matière de conséquences, le gouvernement essaie de répondre aux traditionnelles revendications liées à l'accès des plus démunis à l'emploi, au revenu, au logement, à l'éducation et à la santé, ainsi qu'à celles portant sur le respect de leurs droits à l'intégration et à la participation sociale. La création d'un conseil consultatif et d'un observatoire aura le double effet d'encourager la délibération publique et de renforcer l'espace démocratique québécois.

Bouchard et Raynault maintiennent toutefois qu'en dépit de ses « mérites » on peut reprocher à la loi de ne pas adopter « une franche approche de maintien d'un revenu décent et de prévention de la détresse économique ». En continuant à offrir l'aide en fonction de la satisfaction des besoins essentiels pour les prestations de l'aide sociale (logique de dernier recours) et en laissant entrevoir la mise en place d'un « revenu de solidarité » susceptible de compenser le manque à gagner des petits salariés (logique de maintien du revenu), la loi choisit la voie de l'ambivalence et « perpétue cette dichotomie entre l'aide offerte aux personnes qui travaillent et celles qui sont éloignées au marché du travail<sup>12</sup> ». Les auteurs notent également

9. A. Noël, *Une loi contre la pauvreté*, *op. cit.*

10. Camil Bouchard et Marie-France Raynault (2003). « Une loi exemplaire », *Le Devoir*, 6 janvier, p. A7.

11. *Ibid.*

12. *Ibid.*

que la loi reste vague quant à l'objectif de placer le Québec parmi les sociétés industrialisées les moins pauvres. La réduction des écarts entre riches et pauvres n'est, par ailleurs, pas non plus circonscrite de manière nette. Enfin, le fait d'associer les démarches du gouvernement (conditions, modalités et échéanciers) aux « autres priorités nationales » (art. 15) plutôt qu'à l'atteinte des objectifs poursuivis risque d'ouvrir la « porte à un éventuel recul » et de rendre « trop commode pour un gouvernement qui, par exemple, déciderait que le remboursement de la dette passe avant le rehaussement du revenu des plus démunis<sup>13</sup> » la non-application des mesures inscrites à la loi 112. Ces faiblesses n'empêchent pas pour autant les auteurs de considérer que la loi 112 fait montre d'un parti pris favorable aux pauvres, aux familles et aux jeunes enfants. Elle « fait du Québec une référence pour les pays qui, dans l'espace de la mondialisation des marchés, optent pour un modèle de protection et de développement de leur capital humain et social. Le Québec fait le pari que la réduction des inégalités sociales favorisera la paix, la justice et l'équité sociale<sup>14</sup>. »

En résumé, le Québec a, dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, adopté une approche multidimensionnelle axée sur une meilleure réarticulation du système de protection sociale et des stratégies d'insertion en emploi. Il a également reconnu l'importance des facteurs tels que le logement, l'éducation, la santé, l'accès à l'information, la justice, la culture et les loisirs dans la lutte contre la pauvreté. Il convient de développer la capacité des individus à s'insérer socialement, professionnellement et économiquement grâce à l'acquisition de nouvelles compétences et à la formation tout au long de la vie. Les valeurs humanistes qui inspirent cette loi visent non seulement à maintenir la dignité des individus, mais aussi à préserver leurs droits de citoyens autonomes dotés d'une capacité de contrôle sur leur propre vie.

## **LES ANCRAGES PHILOSOPHIQUES ET PRATIQUES DE LA STRATÉGIE NATIONALE ET DE LA LOI 112**

Les pressions néolibérales des années 1980-1990 ont entraîné de fortes réductions dans les dépenses sociales et une délégitimation des politiques keynésiennes. Les débats sociaux se sont depuis lors recentrés sur la lutte contre la pauvreté et, surtout, sur la responsabilité des gouvernements d'assurer au citoyen le minimum vital et de garantir le respect de ses droits fondamentaux. Comment ces débats théoriques, philosophiques et pratiques ont-ils inspiré l'une ou l'autre partie de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ou de la loi 112 ?

---

13. *Ibid.*

14. *Ibid.*

## SUR LES TRACES DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

Depuis le Sommet de 1996, le gouvernement québécois a adopté, dans la lutte contre la pauvreté, l'approche « hybride » de faciliter l'insertion en emploi (la participation au marché) et de favoriser l'inclusion et la participation à la vie en société (exigence de la citoyenneté démocratique). Cette position est en accord avec les orientations développées au sein des organismes internationaux. Car, après que les forces de la mondialisation et du libre marché eurent, tout au long des années 1980, prescrit une réduction du rôle des États nationaux dans la régulation de l'économie, dans la garantie aux individus d'un droit à la protection sociale et à l'assistance publique<sup>15</sup>, la lutte contre la pauvreté et contre l'exclusion est devenue l'un des grands enjeux des politiques nationales et internationales. L'Assemblée générale des Nations Unies marque le ton en proclamant 1996 *Année internationale pour l'élimination de la pauvreté*, et la période 1997-2006 *Première Décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté*. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), et la Banque mondiale en ont aussi fait un impératif rattaché à la question même du renforcement de la démocratie, une condition de la protection des droits humains<sup>16</sup>. L'OCDE et le Conseil européen, qui semblent retenir la thèse de « la dualisation de la société », situent la lutte contre la pauvreté, le chômage et l'exclusion en étroite relation avec la question du lien social et de la cohésion sociale. Ils recommandent à leurs États membres non seulement de combattre la pauvreté et l'exclusion, mais aussi de s'engager dans la mise en place de sociétés d'inclusion.

Sous l'influence d'un nouveau président, James D. Wolfensohn, et de son ex-économiste en chef, Joseph Stiglitz, la Banque mondiale renouvelle en 1999 sa vision du développement international. Le *Comprehensive Development Framework*, après avoir beaucoup mis l'accent sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, s'est un peu distancié des politiques d'ajustement structurel des années 1980-1990, auxquelles plusieurs critiques – y compris Joseph Stiglitz lui-même – attribuent des effets dévastateurs, tels qu'une plus grande marginalisation des individus, l'augmentation du chômage, la montée de la pauvreté et l'approfondissement des inégalités. Le cadre prioritaire de lutte contre la pauvreté s'est encore renforcé dans l'initiative d'allègement de la dette pour les pays pauvres très endettés (PPTE) que la Banque mondiale

15. Stephen Castles (2001). « Globalization and citizenship: An Australian dilemma », *Patterns of Prejudices*, vol. 35, n° 1 (janvier), p. 91-109.

16. Le PNUD insiste sur le fait que l'élimination de la pauvreté est non seulement un « impératif moral », mais aussi « une possibilité pratique ». La Banque mondiale plaide en faveur de l'insertion des personnes vivant en situation de pauvreté dans des réseaux destinés autant à améliorer leurs conditions de vie qu'à renforcer leur capacité de participation sociale et civique. La mise en œuvre de ce processus de renforcement démocratique s'appuierait en grande partie sur les forces de la société.

adopte conjointement avec le Fonds monétaire international (FMI). Les deux institutions placent, du moins au niveau du principe, la lutte contre la pauvreté au cœur de leur politique de développement. Désormais, pour qu'un pays en développement puisse bénéficier d'une aide financière aux concours concessionnels et de la mesure d'allègement de la dette, il lui est fait l'obligation de se doter d'un plan stratégique de lutte contre la pauvreté (PRSP). La nouvelle approche préconise également le renforcement de la démocratie et de la cohésion sociale, la mise en place de processus participatifs d'appropriation nationale des politiques et la bonne gouvernance. Tout en critiquant cette nouvelle approche, Cling, Razafindrakoto et Roubaud reconnaissent que celle-ci « ne constitue pas une stratégie de délégitimation de l'État ou d'interférence néfaste des institutions existantes : il s'agit au contraire d'une tentative hardie de gestion de problèmes universels touchant à la crise de l'État et à la démocratie représentative<sup>17</sup> ».

Intitulé *Combattre la pauvreté*, le rapport de la Banque mondiale sur le développement dans le monde pour l'année 2000-2001 témoigne, bien au-delà des prémisses et des approches permises par les *poverty lines* (seuils de pauvreté), d'un important effort d'intégration, dans l'analyse de la pauvreté, de la notion de *capabilities* d'Amartya Sen, soit la capacité des individus à réaliser pleinement leur potentiel. Cette conception compréhensive et multidimensionnelle fait résulter la pauvreté d'une inaptitude à profiter des possibilités offertes en raison d'incapacités individuelles (santé déficiente, faible scolarité, absence d'éducation de base, formation professionnelle insuffisante, manque de ressources) ou d'incapacités inscrites dans des dysfonctionnements d'ordre social, politique et économique (injustices sociales, inégalités de genre, exclusion, rupture des liens sociaux, manque d'accès aux ressources collectives et à la justice, etc.). Les axes de présentation et d'analyse témoignent de la préoccupation d'articuler la création des opportunités matérielles et financières et la mise en place de mécanismes permettant de mieux maîtriser les facteurs qui rendent vulnérables les individus et les exposent à la pauvreté (chocs économiques, catastrophes naturelles, mauvaise santé, invalidité, violence physique et psychologique). Il incombe

---

17. Jean-Pierre Cling, Mireille Razafindrakoto et François Roubaud (2002). *La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté : tout changer pour que tout reste pareil?* Document de travail DT/2002/09, Développement et insertion internationale-DIAL, p. 12. Du point de vue de ces auteurs, cette réorientation stratégique souffre de plusieurs déficiences et est traversée par différentes sortes de contradictions. D'abord, dans la mesure où la nouvelle politique ne fait que reconduire, en les recyclant, les orientations antérieures, elle laisse peu de marge de manœuvre à l'État pour intervenir sur les défaillances du marché déjà constatées. Deuxièmement, l'imbrication de la lutte contre la pauvreté et de l'allègement de la dette – qui sont deux initiatives de nature différente – génère des tensions qui rendent difficiles l'application des principes et l'atteinte des objectifs recherchés par la nouvelle approche, soit une forte appropriation locale des politiques, le renforcement institutionnel et de la démocratie, la gouvernance et la participation des acteurs.

à l'État de diminuer les risques auxquels sont confrontés les individus par l'intermédiaire de mesures comme la mise en place de systèmes de protection ou d'assurance, la diversification des actifs ou des activités des ménages. Il lui revient notamment de faciliter le développement humain, l'accumulation d'actifs fonciers et la création d'infrastructures accessibles aux pauvres ; en d'autres mots, de faciliter l'établissement d'institutions publiques et sociales attentives aux besoins des citoyens. Le combat contre la pauvreté s'inscrit dans une approche et des modalités d'intervention qui ne se limitent plus aux seuls facteurs économiques, à l'utilisation intensive du facteur travail et à la mise en place de filets sociaux de sécurité. Il encourage les investissements dans le capital humain ; il considère la capacité de gérer les risques et d'atténuer la vulnérabilité des individus comme des éléments intrinsèques du bien-être individuel et collectif. Loin d'être seulement économique et financière, la nouvelle approche évoque, dans l'explication de la pauvreté, d'autres dimensions qui sont d'ordre social, politique et culturel.

D'autres publications internationales récentes, notamment les rapports du PNUD sur le développement humain, abordent de front la problématique des incidences de la libéralisation des échanges sur l'extension de la pauvreté et de la difficulté qu'ont les pauvres à s'organiser pour faire entendre leur voix. Le PNUD élabore un modèle partenarial de lutte contre la pauvreté dont l'objectif est de favoriser la mobilisation des ressources financières, la mise en dialogue des savoirs (experts, pratiques et expérientiels) et le partage des connaissances en vue de la création d'une synergie bénéfique aux différents partenaires. L'aide octroyée vise généralement à renforcer les institutions démocratiques et la capacité nationale à promouvoir et respecter les droits humains, à instituer des mécanismes efficaces de participation de la société civile et des citoyens, à professionnaliser l'administration publique afin qu'elle devienne transparente et responsable et, enfin, à faciliter une gestion économique et financière encourageant le développement de l'esprit d'initiative privée. Ces mesures qui traduisent le désir d'accroître la présence de la société civile visent à provoquer une réforme de la gouvernance aux niveaux local et national. Elles nourrissent l'idée qu'une gestion améliorée des ressources collectives dépend autant d'une structure administrative performante et de l'utilisation de techniques appropriées que du renforcement de la capacité des citoyens à exercer un certain contrôle. Les effets escomptés sont autant de consolider la démocratie et d'étendre l'espace démocratique que de permettre aux individus de bénéficier des fruits de la croissance, de concevoir des services publics davantage accessibles et de rendre la justice équitable.

Les modèles inspirés de l'idée de gouvernance insistent sur la nécessité d'intégrer dans les dynamiques de la globalisation les préoccupations de solidarité, de justice et de cohésion sociales. Ils privilégient la construction

de multiples espaces d'information, de consultation et de délibération comme un moyen de donner la voix aux pauvres et aux exclus et, en même temps, légitiment la contribution des organismes de base aux actions publiques contre la pauvreté et l'exclusion, selon les exigences du « partenariat productif » et de « la participation effective ». Les processus participatifs, croit-on, auront aux niveaux local et national des effets bénéfiques sur le plan de la compréhension et de l'analyse de la pauvreté, ainsi que du point de vue des initiatives à entreprendre, du suivi et de l'évaluation des résultats. Ils permettent, d'une part, de mieux rejoindre les préoccupations et les priorités des individus concernés ; d'autre part, de responsabiliser ces individus, d'accroître leur confiance mutuelle et de garantir leur adhésion à des objectifs qu'ils auront collectivement déterminés et à des prises de décision auxquels ils auront contribué.

La « bonne gouvernance » se présente alors comme un concept progressif plutôt qu'absolu. Elle implique la capacité d'adapter les enjeux de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion au contexte social, politique et culturel dans lequel cette lutte est menée, ainsi que celle de fixer ensemble les priorités et de gérer collectivement les risques. La viabilité du processus repose sur l'aptitude des acteurs concernés à créer de vastes réseaux d'échange et de partenariat et à travailler à la mise en place d'États de droit respectant les principes démocratiques. Aussi, la « bonne gouvernance » se présente-t-elle à la fois comme un principe de refondation de la démocratie et de renégociation de l'État de droit, et comme un espace d'acquisition de droits individuels réels plutôt que formels. Elle veut consacrer les principes de la poursuite de l'équité sociale, de l'imputabilité institutionnelle, de la responsabilisation administrative, de la participation citoyenne ainsi que du développement durable. Désormais, la légitimité de l'action de l'État en matière de lutte contre la pauvreté se trouve moins fondée sur l'extension de sa bureaucratie que sur sa capacité à établir des partenariats avec d'autres acteurs du développement local et avec les institutions médiatrices de la société civile. Il ne semble plus possible de dissocier la quête de la croissance économique du cadre général du progrès social et du développement humain.

Il importe toutefois de remarquer que la référence au marché reste centrale. Selon le *Rapport sur le développement dans le monde* publié par la Banque mondiale en 1997, « l'État doit se mettre davantage à l'écoute des citoyens et se rapprocher d'eux en élargissant la participation ; il joue un rôle clé dans le développement économique social, non en tant qu'intervenant direct, mais comme partenaire, catalyseur et promoteur de la croissance<sup>18</sup> ». L'État

---

18. Banque mondiale (1997). *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, p. 3.

partenaire entend dépasser le clivage qui oppose l'État au marché. « Et surtout, écrit-on, nous sommes en train de constater que le marché et l'État sont complémentaires, puisqu'il incombe au second de mettre en place les bases institutionnelles nécessaires au fonctionnement du premier<sup>19</sup>. » Ajoutons que l'État a pour premier rôle de jeter des « fondations solides » et de se donner la possibilité d'assurer un développement durable et partagé qui permettra de faire reculer la pauvreté, notamment en mettant en place un régime de droit, en maintenant la stabilité macroéconomique, en investissant dans les services sociaux de base et l'infrastructure, en protégeant les groupes vulnérables et, enfin, en travaillant à la protection de l'environnement. La réalisation de ces conditions, maintient-on, présuppose un réaménagement des relations entre l'État et le marché et un renforcement institutionnel visant non seulement « à stimuler la croissance mais aussi le partage de cette croissance induite par le marché, en particulier par le biais d'investissements dans les services d'éducation et de santé<sup>20</sup> ». Selon un document de l'ONU publié la même année, « il faut voir dans une intervention de l'État davantage une tentative de faciliter le fonctionnement des marchés plutôt que de s'y opposer ou de s'y substituer [...] L'État demeure le cadre principal pour la définition d'une perspective à long terme du développement qui, entre autres, tienne dûment compte des aspects environnementaux. » Son rôle n'est pas complètement dilué dans la logique du marché, dans la mesure où il lui revient de maintenir un régime de droit, la mise en place de la gestion macroéconomique, l'investissement dans les services de base et l'infrastructure, la protection des plus vulnérables et la protection de l'environnement.

On peut sans doute déduire des références qui précèdent qu'une importante évolution s'est faite dans la prise de position des institutions internationales. La lutte contre la pauvreté passe autant par la relance de la production matérielle et économique, par l'insertion en emploi et la redistribution du revenu que par la couverture des besoins essentiels et l'accès aux services de base. S'engager sur la voie de la lutte contre la pauvreté, de la bonne gestion du risque social et de la gouvernance ne peut être que bénéfique au renforcement de l'État de droit, à la consolidation de la démocratie et au développement durable. Il importe d'assurer le progrès à la fois économique et social, en accord avec les principes cardinaux du respect des libertés individuelles, de la promotion de la dignité et des droits humains.

---

19. *Ibid.*, p. 4.

20. *Ibid.*

## DES MODÈLES THÉORIQUES

Du point de vue de D. Mitchell, l'engagement dans la lutte contre la pauvreté, qui sous-entend le renforcement des orientations sociales de l'État, témoigne d'un certain nombre de paradoxes inscrits au cœur des débats sur la mondialisation. D'un côté, on tente de réduire les dépenses sociales et de démanteler les programmes sociaux, dans la mesure où l'on considère que ceux-ci représentent un fardeau pour une économie axée sur le libre marché, la concurrence et la compétition. De l'autre, on pose la lutte contre la pauvreté et l'exclusion – particulièrement dans le cadre de l'Europe et maintenant dans celui du Québec – non seulement comme un moyen d'assister les plus pauvres, considérés comme des victimes de la mondialisation, mais aussi d'assurer la cohésion sociale. De ce processus de réajustement a toutefois émergé un ensemble d'approches, de théories, de stratégies et de pratiques qui, tout en visant à cerner l'impact de l'action publique sur la pauvreté, prônent la rupture avec les conceptions monétaires traditionnelles des seuils de pauvreté. Ces nouvelles perspectives sont à replacer dans le contexte de l'évolution des paradigmes du développement humain et de l'investissement social. Comme en témoigne le développement d'un large courant sur la solidarité et la justice sociales, on considère aujourd'hui que le renforcement ou l'ajustement des mesures sociales sont « indispensables pour assurer une transition harmonieuse vers l'économie mondiale<sup>21</sup> ».

## LE MODÈLE DU NÉOPATERNALISME

Le modèle du néopaternalisme domine aux États-Unis depuis plus de deux décennies (1980-1990). À la suite des travaux de L. Mead et de sa théorie de renforcement, l'assistance publique aux États-Unis se trouve étroitement associée à l'obligation faite au prestataire de travailler. Cette idée s'est d'abord concrétisée dans les politiques du *workfare* célébrées par l'administration Reagan<sup>22</sup>. Ultérieurement, le gouvernement américain est parvenu, au moyen de deux réformes successives (1988 et 1996), à imposer un contrôle sur la vie des citoyens prestataires de l'assistance publique en exigeant d'eux un travail productif et des règles de bonne conduite en échange de l'aide reçue<sup>23</sup>. Allant beaucoup plus loin dans le démantèlement du droit à l'aide, la réforme

21. Deborah Mitchell (2000). *Mondialisation et cohésion sociale : risques et responsabilité*. Conférence internationale de recherche en sécurité sociale « an 2000 », Association internationale de la sécurité sociale (AISS).

22. Voir Frédéric Lesemann (1988). *La politique sociale américaine, les années Reagan*, Paris et Montréal, Syros et Saint-Martin ; P.J. Ulysse et F. Lesemann (1997). « Pauvreté », dans « Citoyenneté et marché aux États-Unis », *Cahiers de recherche sociologique*, vol. 29, p. 137-152.

23. Voir F. Lesemann et P.-J. Ulysse (2002), *Mémoire présenté à la Commission parlementaire sur le projet de loi 112*, Montréal, Groupe de recherche sur les transformations du travail, des âges et des politiques sociales – TRANSPOL, INRS-Urbanisation, Culture et Société.

de 1996 a visé à réduire les dépenses sociales en limitant à cinq ans la durée maximale d'admissibilité aux prestations et en exigeant des bénéficiaires qu'ils participent aux programmes du *workfare* ou qu'ils retournent à l'école. Le gouvernement fédéral impose à chaque État de limiter le taux de participation des prestataires aux différents programmes, sous peine de pénalités.

Les amendements que l'administration Bush a apportés à la dernière réforme visent à faire supporter une bonne partie du financement des services sociaux – de la lutte contre la pauvreté aux mesures de désintoxication – par des groupes religieux qui proposent une régénération morale comme moyen de réduire la pauvreté et la mise en œuvre de pratiques de *self-reliance* et de soutien mutuel comme moyen de sortir des diverses formes de dépendance. Ce processus de moralisation de la pauvreté trouve un écho sans égal dans *Fighting Poverty with Virtue* de J. Schwartz<sup>24</sup>. Procédant justement à la relecture des discours et des actions de certains réformateurs moraux du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>25</sup>, l'auteur conclut qu'aujourd'hui encore on doit « assumer » et « encourager » l'effort, la sobriété, l'épargne et le sens des responsabilités familiales chez les pauvres<sup>26</sup>. Tout comme ces réformateurs, il insiste sur le fait qu'aider les pauvres sans rien exiger d'eux en retour, c'est contribuer à les appauvrir davantage<sup>27</sup>. C'est d'ailleurs cette conviction qui a fait en sorte que le néopaternalisme s'étende en dehors du champ des programmes d'aide sociale. Par exemple, les refuges imposent des règles de conduite strictes aux sans-abri, alors que les écoles instituent des règles plus sévères pour les enfants, dans une compétition pour savoir qui, de l'État ou des organismes de charité, est le plus apte à implanter et gérer les programmes dans le cadre des stratégies néopaternalistes de lutte contre la pauvreté.

Le néopaternalisme, qui trouve sa consécration dans *The New Paternalism*, publié sous la direction de L. Mead en 1997, recommande de transformer les mesures passives en mesures actives de maintien du revenu :

24. Joel Schwartz (2000). *Fighting Poverty with Virtue: Moral Reform and America's Urban Poor, 1825-2000*, Bloomington, Indiana, Indiana University Press.

25. Ce sont les idéaux des réformateurs tels Joseph Tuckerman (pasteur unitarien de 1820 à 1830 à Boston) ; Robert M. Hartley qui, au milieu des années 1850, a fondé à New York The Association for Improving the Condition of the Poor ; Charles Loring Brace qui, dix ans plus tard, fonda au profit des enfants orphelins ou abandonnés la New York Children's Aid Society ; et Josephine Shaw Lowell qui, à la fin du dix-neuvième siècle, fut l'une des fondatrices du New York Charity Organization Charity, une fondatrice de National Consumer's League et un leader dans le mouvement pour fixer au niveau de l'État les normes de charité et de corrections. Les quatre appartiennent à une même tradition de réformation morale qui s'oppose au fait d'aider les pauvres sans exigences (*unconditional doles to the poor*) de peur que cela ne les appauvrisse davantage ; eux s'appliquent plutôt à inculquer les vertus de l'effort, de la sobriété et de l'éthique du travail.

26. J. Schwartz, *Fighting Poverty*, *op. cit.*, p. 273.

27. *Ibid.*

les programmes qui fixent des exigences aux « bénéficiaires » et qui les soumettent à une stricte supervision sont plus en mesure d'aider les individus à sortir de la pauvreté que les programmes traditionnels axés sur le droit à l'aide (*entitlement*) ; ils se montrent davantage capables d'élever le niveau d'éducation des défavorisés, de renforcer leur employabilité ainsi que de répondre à leurs besoins psychologiques. Mead soutiendra plus tard que le programme de *welfare* le plus efficace est celui qui combine l'allocation des prestations avec le pouvoir qu'ont les agents de contrôler les clients, d'influencer leurs comportements et de les obliger à satisfaire aux exigences associées à l'octroi des aides. Il s'agit d'aider les gens en les obligeant à être présents sur le marché de l'emploi, et non en leur laissant le choix de travailler ou de ne pas travailler<sup>28</sup>.

Puisqu'on constate une baisse marquée du nombre des prestataires, on soutient que les réformes de 1996, et surtout la disparition du droit à l'aide, produisent des résultats allant au-delà de toute attente, particulièrement en ce qui concerne la réinsertion en emploi. Les analystes se font toutefois prudents dans leurs conclusions en soulignant que la réforme a vu le jour dans une conjoncture économique (1996-2000) très favorable à l'emploi. En outre, certaines critiques font valoir que la forte dimension comportementale de ce modèle fait courir le risque de renforcer les clivages sociaux au lieu de favoriser la cohésion sociale. Le néopaternalisme n'aide pas à corriger une distribution très inégalitaire du revenu, étant donné le niveau de précarité des emplois que les individus sont obligés d'accepter. Beaucoup de ceux qui ont intégré le marché du travail ne peuvent se maintenir en emploi par manque d'instruction et de formation professionnelle. Plus du tiers de ceux qui ont quitté le *welfare* au terme du délai prescrit par la loi ne sont pas non plus en emploi ; ils sont devenus totalement dépendants des membres de leur famille et de leurs amis pour subsister. H. Holzer et S. Danziger contestent même que les salaires et les emplois soient disponibles pour tous, depuis la réforme de l'aide sociale de 1996, en montrant que 40 % des femmes appartenant à la minorité noire et vivant en milieu urbain ne trouvent pas d'emploi quand s'épuise leur temps d'admissibilité aux bénéfices du *welfare*<sup>29</sup>. Ce large segment de la population a besoin d'une aide supplémentaire – surtout en ce qui regarde l'investissement dans l'éducation de base et la formation professionnelle – pour se maintenir en emploi et atteindre l'autonomie économique.

28. Lawrence Mead (1986). *Beyond Entitlement*, New York, Free Press ; L. Meah (1992). *The New Politics of Poverty*, New York, Basic Books.

29. Harry J. Holzer et Sheldon Danziger (2001). « Are jobs available for disadvantaged workers in urban area? », dans Alice O'Conner, Chris Tilly et Lawrence D. Bobo (dir.), *Urban Inequality: Evidence from Four Cities*, New York, Russel Sage Foundation, 517 p.

C'est autour de la disparition du droit à l'aide et de la réduction du citoyen au seul statut de producteur et de consommateur que logent les divergences fondamentales entre l'approche américaine et celle prônée dans le cadre de la loi 112. Le modèle américain, qui veille à ce que la protection ne désincite pas au travail, rend l'aide conditionnelle à la participation aux mesures contraignantes du *workfare*. Les bénéficiaires ont l'obligation d'accepter les conditions de travail ou de formation qui leur sont imposées sous peine de suppression de la prestation. Car l'idée n'est pas tant de lutter contre la pauvreté que de réduire la dépendance et de faire sortir les individus des listes de l'aide sociale à n'importe quel prix, y compris à celui d'une aggravation de leur situation. Ce modèle tend à privatiser la protection sociale et à individualiser la protection publique ; il va même à l'encontre de la solidarité et de la cohésion sociales.

### LE MODÈLE DE LA GESTION DU RISQUE SOCIAL

À la suite de la publication de *La société du risque* par le sociologue allemand U. Beck<sup>30</sup>, le concept de « risque » qui est resté longtemps associé aux services financiers et à la sécurité publique fait irruption dans les sciences humaines et sociales (pensons à Michel Wieviorka). La discussion sur la nécessité de bien gérer le « risque social » est devenue un facteur important des stratégies de lutte contre la pauvreté et occupe une grande place dans les débats actuels sur la réforme de l'État et du système de la protection sociale. Dans plusieurs cas, le chômage, la précarisation de l'emploi, la monoparentalité, le veuvage, le divorce, la déstructuration familiale, la vieillesse, le manque de formation de base et professionnelle, le sexisme et la discrimination sociale ne sont plus seulement conceptualisés comme des problèmes sociaux affectant de larges segments de la population, mais comme de nouveaux risques qu'il incombe à l'État, à la société et aux individus de couvrir. La bonne « gestion du risque social » devient alors un argument central dans les nouvelles considérations sur la responsabilité individuelle et collective, ainsi que dans les propositions de renouvellement de la politique publique et des systèmes de protection sociale déjà en place dans des sociétés devenues de plus en plus complexes et globalisées. Du point de vue de Mitchell, le modèle de gestion du risque social semble se concevoir comme un contrepoids au néopaternalisme<sup>31</sup>.

---

30. Ulrich Beck (1992). *Risk Society*, Londres, Sage.

31. D. Mitchell, *Mondialisation et cohésion*, *op. cit.*

## La perspective de Holzman et Jorgensen

Dans leur étude, Holzman et Jorgensen font de « la gestion du risque social » l'assise d'« une nouvelle définition de la protection sociale et un nouveau cadre théorique<sup>32</sup> » visant à mieux articuler les divers éléments de la politique sociale et à les rendre plus efficaces dans la protection des individus et la lutte contre la pauvreté. Ce déplacement, maintiennent les deux auteurs, répond au fait que « les programmes de protection sociale habituels n'ont que très peu contribué à faire reculer la pauvreté dans les pays en développement<sup>33</sup> ». Il implique que l'on mette en place des programmes donnant aux plus démunis « les moyens de sortir de la pauvreté ou, à tout le moins, de retrouver un emploi rémunéré<sup>34</sup> » et, ainsi, « [que l'on facilite] la formulation de programmes mieux conçus dans le contexte d'une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté<sup>35</sup> ». La conception de la « gestion du risque social » permet désormais de « détourner l'attention portée aux symptômes pour la diriger sur les causes de la pauvreté », et donc de mieux « faire face à la réalité<sup>36</sup> ». La protection sociale est considérée « non pas comme un coût, mais comme un investissement dans le capital humain » ; elle est perçue à la fois comme « un filet de sécurité » et comme « un tremplin pour les pauvres ».

Le concept de risque prend dans cette perspective une valeur générique recouvrant « toute classe de facteurs ayant pour effet d'engendrer ou d'aggraver la pauvreté », que ces facteurs relèvent de phénomènes naturels (tremblements de terre, inondations, maladies, etc.) ou de perturbations causées par l'homme (chômage, dégradation de l'environnement, guerre, etc.). La protection sociale englobe pour sa part « l'ensemble des politiques publiques visant ; 1) à aider les individus, les ménages et les collectivités à mieux gérer le risque et 2) à fournir un appui aux personnes extrêmement pauvres » (11). Du point de vue de Holzman et Jorgensen, « cette définition générale regroupe dans un cadre unique les instruments de protection sociale traditionnels, notamment la politique du travail, les régimes d'assurances sociales et les filets de protection sociale<sup>37</sup> ». « La gestion du risque dépasse largement le cadre de la protection sociale » pour tenir compte de l'ensemble des actions destinées à réduire la pauvreté et atténuer le niveau de vulnérabilité

---

32. Robert Holzman et Steen Jorgensen (2000). *Gestion du risque social: cadre théorique de la protection sociale*. Document de travail n° 0006 sur la protection sociale, Banque mondiale, p. 1. Robert Holzman est directeur de la Protection sociale, Réseau du développement humain de la Banque mondiale, alors que Steen Jorgensen est directeur sectoriel.

33. *Ibid.*, p. 3.

34. *Ibid.*

35. *Ibid.*

36. *Ibid.*

37. *Ibid.*, p. 11.

des individus – entre autres, la politique macroéconomique, la bonne conduite des affaires publiques de l'État et l'accès à l'éducation et aux soins de santé de base. Elle met l'accent sur la nécessité de trouver un meilleur équilibre entre les différents systèmes de protection régulés par le marché, les mécanismes publics administrés par l'État et les dispositifs informels (réseaux familiaux, tontines, mutuelles, réseaux de solidarité locaux), ainsi que « sur leur efficacité et leur impact sur le développement et la croissance<sup>38</sup> ». Les divers instruments de gestion du risque social ont le rôle « de protéger les moyens de subsistance des individus tout en encourageant ces derniers à prendre des risques<sup>39</sup>. »

De Neubourg et Weigand rejoignent Holzman et Jorgensen en redéfinissant les politiques sociales comme étant l'ensemble des interventions publiques destinées à aider les individus et les familles à faire face aux risques qui menacent leur capacité à satisfaire leurs besoins fondamentaux. Ainsi, les politiques sociales n'ont plus pour seule visée d'aider les individus à satisfaire leurs besoins à un moment donné de leur trajectoire ; leur objectif est également de les protéger contre les différents risques de la vie<sup>40</sup>. Elles doivent être, dans une société (économie) de marché, préoccupées tout autant de garantir l'accès de tous aux biens et aux services de base que de « prévenir » que les risques se matérialisent ou d'en « atténuer » les effets et d'en « réduire » les impacts négatifs s'ils se matérialisent. Tout comme Holzman et Jorgensen, De Neubourg et Weigand font observer que la gestion du risque social et la satisfaction des besoins fondamentaux ne sauraient relever de la seule responsabilité de l'État, mais plutôt du « triangle de *social welfare* » que constituent le marché, le réseau familial et les pouvoirs publics – trois institutions qui se trouvent liées entre elles dans l'accomplissement des fonctions du « bien-être ». Les individus qui sont confrontés aux difficultés de satisfaire leurs besoins essentiels doivent se tourner vers l'un de ces trois éléments fondamentaux de tout système de protection sociale. Bon nombre de mécanismes de production et de redistribution du bien-être (*welfare*) se développent et fonctionnent en effet dans le cadre familial, en dehors du marché et en l'absence de transactions monétaires. L'analyse de l'impact des interventions publiques ne peut plus se limiter à la seule efficacité des politiques sociales conçues dans le sens étroit et traditionnel du terme. Elle doit s'étendre à la nature des interactions et des interférences entre le secteur public, le marché et les réseaux de solidarités locales (formels

---

38. *Ibid.*, p. 4.

39. *Ibid.*, p. 1.

40. Chris De Neubourg et Christine Weigand (2000). *Social Policy as Social Risk Management, The Year 2000*. Communication présentée à l'International Research Conference on Social Security, Helsinki, 25-27 septembre, « Social Security in the Global Village », International Social Security Association (ISSA).

ou informels). L'État, la famille et le marché doivent être investis de significations larges qui leur font perdre leur caractère ontologique. Par exemple, le marché ne renverra plus aux seules transactions dans lesquelles la monnaie joue un rôle, mais aussi bien aux échanges axés sur le troc. La compréhension de la famille surpassera les liens biologiques directs pour embrasser le concept de « famille élargie » et s'étendre aux différents réseaux de solidarités sociales. La référence à l'État n'entendra plus désigner la seule bureaucratie de l'État-nation ou le gouvernement en place ; elle inclura les différentes formes de pouvoirs publics.

### **La stratégie de gestion du risque social**

Holzman et Jorgensen établissent « un lien étroit entre la pauvreté et la vulnérabilité ». Les pauvres, maintiennent-ils, sont généralement exposés à une diversité de risques, mais ils ne disposent que d'un accès limité aux instruments qui leur permettraient d'y faire face. Les chocs intérieurs et extérieurs n'ont pas seulement de nombreux effets préjudiciables sur leur niveau de bien-être, ils rendent ces personnes vulnérables<sup>41</sup>. La notion de vulnérabilité prend ici un sens qui transcende la question même de la pauvreté, dans la mesure où, selon Holzman et Jorgensen, un individu peut être vulnérable sans être nécessairement pauvre. La lutte contre la pauvreté est alors vue comme un système de protection contre les risques, et non seulement comme une tentative d'offrir des palliatifs aux exclus du marché. Elle doit être proactive et aider à mieux gérer les risques potentiels auxquels sont exposées d'autres catégories de la population qui, sans être nécessairement pauvres, sont susceptibles de subir les conséquences des chocs extérieurs. Aussi, la référence à la vulnérabilité ne renvoie-t-elle pas au seul manque matériel, mais bien à l'absence d'insertion dans un tissu social et des liens de solidarité pouvant permettre d'amortir les chocs intérieurs et extérieurs.

L'un des objectifs ultimes de la gestion du risque social consiste à offrir « aux groupes de population pauvres la possibilité de poursuivre des activités plus risquées mais plus rentables et de cesser de recourir à des mécanismes informels de partage de risques inefficaces et inéquitables<sup>42</sup> ». Cet argument trouve son ancrage et sa pleine expression dans l'idée que « prendre des risques est un comportement productif, et le risque peut être considéré comme un facteur de production au même titre que d'autres mieux connus comme le capital et le travail<sup>43</sup> ». Comme les segments pauvres de la population n'ont généralement pas accès à des instruments appropriés de gestion

---

41. R. Holzman et S. Jorgensen, *Gestion du risque social*, *op. cit.*, p. 7.

42. *Ibid.*, p. 3.

43. *Ibid.*, p. 27.

du risque, il « leur est difficile d'entreprendre des activités plus rémunératrices mais aussi plus risquées et, donc, d'échapper peu à peu à un état de pauvreté chronique<sup>44</sup> ». Leur faible disposition à s'engager dans de telles activités<sup>45</sup> empêche les pauvres de saisir les opportunités offertes par le processus de mondialisation – alors qu'ils sont plus exposés aux risques qui en résultent –, autant que d'échapper à la pauvreté chronique. « Les personnes qui se trouvent en dessous ou à proximité du seuil de pauvreté ne sont guère incitées à prendre des risques ; elles ont recours à des mécanismes informels et inefficaces de partage du risque et emploient des techniques de production non optimales, autant de facteurs qui compromettent la croissance et perpétuent la pauvreté. » Tout en induisant une dimension comportementale et individualisante, cette affirmation ouvre la voie à un deuxième argument voulant qu'une meilleure répartition du bien-être et l'accroissement du bien-être peuvent être atteints sans qu'il y ait redistribution de ressources financières. Le rôle le plus important de l'État se restreindrait (résumerait) à créer, réglementer et superviser les marchés de gestion du risque, ainsi qu'à fournir lui-même des instruments à cette fin en cas de défaillance du marché<sup>46</sup>.

### Les critiques

Si l'on ne peut être que d'accord avec Holzman et Jorgensen sur la nécessité d'étendre la conception de la protection sociale en vue de mieux lutter contre la pauvreté, les dernières assertions donnent à croire que, dans leur perspective, la notion de « gestion du risque social » signifie beaucoup plus qu'une nouvelle théorisation et un nouveau cadre de pensée relatif à la protection sociale. Cette notion témoigne d'une philosophie sociale à laquelle est rattachée une vision spécifique du monde et de la société. C'est en fait une nouvelle lecture des rapports sociaux de classes et des différents statuts socioéconomiques, une modalité d'explication des écarts de revenus entre riches et pauvres qui est avancée. S'il est vrai que les pauvres ne prennent pas de risques, ne serait-ce pas parce qu'ils n'ont pas les moyens de le faire ? Lorsqu'on ne dispose même pas du minimum pour répondre à ces besoins fondamentaux et qu'on se trouve quotidiennement soumis à l'impératif de survie, risquer est un luxe qu'on ne saurait se permettre. En ce sens, la peur de prendre un risque peut être interprétée comme le produit d'une société inégalitaire ou comme la résultante de la distribution asymétrique du pouvoir social, politique et économique qui fait que les pauvres, contrairement à d'autres catégories de la population, ne maîtrisent pas les leviers du marché des risques – tout comme leur échappent ceux du marché

44. *Ibid.*, p. 1.

45. *Ibid.*, p. 1.

46. *Ibid.*, p. 12.

des opportunités. Le pouvoir, qui est la capacité d'influer sur les actions des autres (Boulding, 1989), est le plus souvent relié au capital et aux ressources humaines, financières et symboliques dont disposent une personne ou un groupe. Or, la tragédie des pauvres est justement de ne pouvoir compter sur aucune de ces sources de pouvoir.

Par ailleurs, le modèle laisse supposer que le marché représente le mécanisme de distribution du revenu par excellence, l'espace de maximisation où tout le monde est égal et dispose des mêmes chances de rentabiliser son investissement. Or, en mettant l'accent sur d'autres dynamiques sociétales, Mitchell fait remarquer que les possibilités et les capacités économiques des individus ne diffèrent pas seulement selon leur place dans la distribution du revenu, mais aussi selon la nature, la densité et la qualité des réseaux sociaux auxquels ils appartiennent. On ne peut nier les bénéfices associés à l'ancrage des individus dans des réseaux quand il s'agit de parler de production et de distribution du bien-être, et cela même quand quelqu'un est présent dans le marché du travail formel. L'importance des réseaux réside moins dans le fait que ceux-ci se transforment parfois en des institutions ayant adopté un certain niveau de routine et de formalisation que dans le fait qu'ils sont censés être plus dynamiques que les mécanismes de distribution du revenu.

### **La contribution de Holzman et Jorgensen**

Nous convenons aisément que la prise en compte de telles critiques minerait le fondement même de l'argumentation de Holzman et Jorgensen. Elle exigerait, tout comme on essaie de le faire dans le cadre de la stratégie nationale et de la loi 112, de croiser les préoccupations de lutte contre la pauvreté avec celles de réduction des inégalités sociales et des écarts de revenus. Elle impliquerait que l'idée de la responsabilité individuelle fasse contrepoids à celle de la responsabilité sociale. Enfin, elle accorderait une place plus grande à l'État et aux pouvoirs publics dans la gestion du risque social et la distribution du bien-être collectif. Le modèle de Holzman et Jorgensen a néanmoins le mérite d'étendre la conception du risque social et de la protection sociale au-delà des mesures traditionnelles, en y intégrant une variété de mécanismes, autant que d'inspirer un ensemble de réflexions sur les nouvelles responsabilités économiques, financières et institutionnelles de l'État, ainsi que sur les impacts des mécanismes de protection sociale de type non étatique.

Partant du cas australien, Mitchell maintient que les raisons pour lesquelles la discussion des risques et des manières de les gérer s'avère pertinente renvoient à l'importance de délimiter les responsabilités de l'État dans le cadre de la mondialisation, d'évaluer l'impact de ses décisions sur l'émergence et le renforcement de certains des risques de réduire les investissements

dans des domaines comme l'éducation et la formation professionnelle et, enfin, de mieux cerner les conséquences inattendues des programmes traditionnels d'aide sociale (*welfare*) sur les individus et les collectivités. Prendre en considération la nature des divers risques donnera une idée plus juste de la manière de négocier les responsabilités que celle jusqu'à présent proposées par l'idéologie contractuelle et par le principe d'obligations mutuelles, insiste encore Mitchell. C'est une perspective qui permet de tenir compte à la fois des processus de formation des politiques sociales et des réalités pratiques de leur application, particulièrement en ce qui concerne la distribution du bien-être collectif, la prestation des services de base et l'allocation des bénéfices. L'attribution des risques et des responsabilités relève de l'ordre politique, insiste Mitchell. En tant que principal gestionnaire du risque social, l'État « a la charge de déterminer quels seront les risques couverts par les personnes et le marché, et quels seront les risques assumés par la collectivité (c'est-à-dire par l'État)<sup>47</sup> ». Il revient à l'État : *a*) de répartir les risques entre les personnes, les marchés et l'État ; *b*) de prendre en matière d'investissement social des décisions qui conduisent à la prévention et à l'atténuation du risque social ; *c*) de maintenir un faisceau équilibré de stratégies susceptibles d'apporter une réponse cohérente à la mondialisation et de promouvoir la cohésion sociale. Si tout cela ne signifie nullement que l'État « se chargera automatiquement de couvrir le risque collectif ou de fournir tous les services de protection sociale<sup>48</sup> », l'objectif primordial ne sera pas non plus « de se décharger de ses obligations publiques concernant les coûts des principaux régimes sociaux » ou de transférer les responsabilités sociales du domaine public au domaine privé, aux personnes et au marché par un processus de dévolution. Il convient plutôt de « montrer comment la gestion du risque social peut générer une autre façon de concevoir le rôle des différents acteurs sociaux en tant que moyen d'intégrer des réponses politiques à des problèmes complexes<sup>49</sup> ».

Cet avis semble être partagé par T. McDaniels lorsqu'il affirme que « les gouvernements, pour leur part, ont la tâche la plus vaste et la plus complexe de toutes, soit celle d'établir de nouveaux cadres de réglementation et de nouvelles directives afin de gérer et d'équilibrer des menaces complexes à notre environnement collectif de même qu'à notre bien-être social et économique<sup>50</sup> ». Il reste un « défi » pour la fonction publique. Celui d'optimiser sa capacité à bien gérer les risques, notamment ceux qui sont très

47. D. Michell, *Mondialisation et cohésion*, *op. cit.*, p. 8.

48. *Ibid.*

49. *Ibid.*, p. 9.

50. Tim McDaniels (2002). « Concepts et instruments analytiques pour l'analyse et la gestion du risque », *Projet de recherche sur les politiques/Policy Research Initiative*, vol. 5, n° 3, p. 20.

incertains ou ont des répercussions de taille, même si ces répercussions sont encore inconnues » affirment aussi Hill et Dinsdale<sup>51</sup>. Dans cet ordre d'idées, « le processus idéal de gestion du risque renferme un processus de prise de décision explicite et transparent [...] Il faut également assortir la prise de décision fondée sur le risque d'une imputabilité et d'une responsabilité claires, de même que d'incitatifs efficaces pour encourager les gens à l'innovation tout en leur faisant prendre conscience des risques que leurs actions peuvent susciter<sup>52</sup>. » On ne saurait parler du « risque » sans tenir compte de son rapport à « la responsabilité », complète Mitchell. Il devient même impératif de rendre ce rapport beaucoup plus évident qu'il ne l'a été dans le passé.

Enfin, M. Wieviorka place au centre de la réflexion sur le risque la « notion capitale » du développement durable<sup>53</sup>. Il s'agit, maintient-il, « de situer la réflexion et l'action de manière responsable, en prenant en compte la dignité humaine, celle de tous les hommes, en s'efforçant de réduire les inégalités et la pauvreté, en ménageant les ressources naturelles, en pensant aux équilibres écologiques, cela en considérant l'avenir, et pas seulement le présent et le court terme<sup>54</sup> ». Être responsable, c'est être conscient que nos actions d'aujourd'hui ont des répercussions sur l'avenir. « Désormais nous savons que ce que nous faisons engage l'avenir : c'est la contrepartie de notre puissance et de l'accélération du mouvement historique. En quelque sorte, le futur est déjà là, mais il demeure inconnu », écrit Wieviorka<sup>55</sup>. La notion de développement durable invite à analyser non seulement les décisions et les projets, mais aussi le progrès et le développement eux-mêmes du point de vue des générations futures. Elle appelle à son tour les notions de responsabilité et de précaution ; elle requiert de nouvelles formes d'organisation de la vie collective et l'établissement de conditions permettant à tous les individus d'atteindre et de réaliser l'autonomie. Wieviorka conclut qu'« il nous faut associer la liberté et la responsabilité. Notre seule chance, c'est la capacité que nous avons à faire face à ces problèmes, à les définir, à les évaluer et à prendre à leur égard des mesures politiques, au sens large<sup>56</sup> ». La gestion du risque social exige beaucoup plus de démocratie, de participation, de transparence et de vision sur l'avenir.

---

51. Stephen Hill et Geoff Dinsdale (2002). « Bâtir une capacité de gestion du risque dans la fonction publique », *Projet de recherche sur les politiques/Policy Research Initiative*, vol. 5, n° 3, p. 16.

52. *Ibid.*, p. 3.

53. Michel Wieviorka (2001). « Le risque selon les sciences sociales ». Entretien d'*Atala*, p. 20-21.

54. *Ibid.*

55. *Ibid.*

56. *Ibid.*, p. 27.

En créant des conditions favorables à un resserrement des relations entre les réseaux privé, public et informel, le recours à la notion de gestion du risque social milite en faveur d'une nouvelle conciliation entre le politique, le social et l'économique et renforce les demandes d'une action concertée entre les différents partenaires sociaux, économiques et politiques. On cherche ainsi à prendre en considération la totalité des problèmes, des dynamiques et des causes pouvant conduire un individu à la pauvreté, tout en permettant d'envisager la complexité des actions à mener pour l'en faire sortir. Miser sur une meilleure articulation des systèmes de protection formels (État et marché) et informels (solidarités locales, familiales ou communales) en vue de contrer la pauvreté et d'atténuer la vulnérabilité des individus ne reviendrait pas seulement à innover dans le domaine de la protection sociale. Cela impliquerait aussi un élargissement de la portée de la protection sociale de manière à ce que « les pauvres puissent choisir des mécanismes de protection sociale qui réduisent leur vulnérabilité et leur permettent de sortir de la pauvreté<sup>57</sup> ». La lutte contre la pauvreté passera désormais par la mise en place d'une « démarche multisectorielle de la protection sociale ». Plus que le simple transfert des ressources matérielles, le modèle de la gestion du risque social exige le renforcement des relations de l'État avec d'autres instances également dépositaires d'un pouvoir de régulation de la vie sociale. Il témoigne d'une volonté manifeste de faire passer le système de protection sociale d'une approche de réaction à une approche de prévention des risques, ou d'atteindre un meilleur équilibre entre les deux.

Cette articulation ouvre un nouvel espace de réflexion critique pour les sciences sociales et humaines et un large champ d'investigation pour la recherche appliquée; elle génère de nouveaux paramètres pour la compréhension et l'analyse des différents systèmes de protection contre les risques sociaux ainsi que pour la saisie des capacités – individuelles et collectives – à faire face à ces risques et à neutraliser leur potentiel nocif. La lutte contre la pauvreté serait mieux orientée si elle incluait les notions de vulnérabilité, d'instabilité et de précarité», soutient Merklen, des notions qui traduisent en fait les problèmes d'intégration sociale et la fragilité des liens sociaux qui sont censés favoriser le développement des individus<sup>58</sup>. Par ailleurs, la définition de la politique sociale vue comme un mécanisme de gestion du risque social annonce des perspectives nouvelles et intéressantes. Elle permet de mettre les instruments et les dispositifs d'intervention en relation les uns avec les autres, tout en tenant compte de la multiplicité des stratégies, des modalités et des pratiques instituées dans les sphères publique, privée et communautaire. On ne peut qu'être d'accord avec Mitchell lorsqu'il avance

57. R. Holzman et S. Jorgensen, *Gestion du risque social*, op. cit., p. 14.

58. D. Merklen, *Politiques de lutte*, op. cit., p. 39.

que, si le modèle de la gestion du risque social ne représente pas l'ultime instrument d'évaluation de la pertinence et l'efficacité des politiques sociales, il offre néanmoins un cadre qui élargit le champ de la pensée, de la conception des instruments, des stratégies et de l'action pour la politique publique. Il renforce notre compréhension des interdépendances entre ce que font les pouvoirs publics, le marché et les réseaux familiaux et locaux pour optimiser le bien-être individuel. Il propose un schème unique pour répertorier les initiatives et leurs effets.

## LE CAPITAL SOCIAL

On ne peut plus parler de lutte contre la pauvreté sans tenir compte des débats engagés il y a quelques années autour de la notion de « capital social » et de ses potentialités à générer de nouveaux instruments ou modalités d'action destinés à appuyer les politiques sociales, spécialement celles visant à contrer la pauvreté et l'exclusion. Le capital social fait partie intégrante du « nouveau vocabulaire du social », écrivent Jenson, Mendell, Martin et Rivard<sup>59</sup>. Il est perçu comme la base d'un « nouveau paradigme » dans le domaine des luttes contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion<sup>60</sup>.

## COMMENT VOIT-ON LE CAPITAL SOCIAL ?

L'engouement pour la notion de capital social est évident dans les pays développés comme dans les pays sous-développés, du Nord comme du Sud<sup>61</sup>. Son usage pénètre déjà les principales sphères de la pensée et de l'action sociales : politique publique, activisme social, recherche universitaire, milieu de pratique et d'intervention, planification sociale. Dans le domaine de l'intervention, la notion du capital social « est souvent invoquée comme un moyen d'expliquer la réussite de tel ou tel projet de développement économique ou social » ; en termes stratégiques, elle est « une ressource qui favorise le développement, on parle de bonification du capital social comme outil privilégié pour promouvoir ou produire le développement<sup>62</sup> ». Le capital social est utilisé tantôt comme une référence à une « forte solidarité » et à une « forte confiance », tantôt comme le pendant du capital économique

59. Jane Jenson, Marguerite Mendell, Claude Martin et Didier Renard (1999). « Présentation : Les mots pour le dire, les mots pour le faire : le nouveau vocabulaire du social », *Lien social et Politiques*, n° 41, (printemps), p. 6.

60. Voir le document collectif publié par Raúl Atria *et al.* (2003). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en búsqueda de un nuevo paradigma*, CEPAL.

61. Maurice Lévesque et Deena White (1999). « Le concept de capital social et ses usages », *Lien social et Politiques*, vol. 41, (printemps), p. 24-34.

62. *Ibid.*

dans le développement social<sup>63</sup>. Il sert à désigner l'ensemble des ressources sociales, matérielles, symboliques, psychologiques et émotionnelles qu'un individu est en mesure de mobiliser ou d'acquérir par l'intermédiaire de son insertion dans des réseaux devenus en eux-mêmes synonymes de lieux de production du capital social. Celui-ci résulte de l'investissement d'un individu dans ses réseaux de relations, conclut Lin<sup>64</sup>.

Développant une vision néotocquevillienne, R. Putnam met fortement l'accent sur le potentiel civique du capital social et sur l'apport des associations privées au développement de la démocratie américaine<sup>65</sup>. Le capital social, écrit-il, « désigne les aspects de la vie collective qui rendent la communauté plus productive, soit la participation, la confiance et la réciprocité [...] Ce type de capital social s'est révélé essentiel, du moins en partie, au développement économique, à l'efficacité des institutions, etc. <sup>66</sup>. » La participation à des « réseaux d'activité communautaires » a des effets directs sur ceux qui la pratiquent. D'une part, elle permet « aux gens d'établir des liens entre eux et avec le gouvernement [...] des liens horizontaux formant les mailles d'un tissu serré de la vie sociale<sup>67</sup> ». L'implication avec d'autres concitoyens permet ainsi d'instituer des liens de confiance qui rendent les interactions quotidiennes moins coûteuses et les individus plus tolérants les uns envers les autres<sup>68</sup>. Comme ces « relations sociales créent une sorte de filet de sécurité<sup>69</sup> », les évidences montrent que les personnes qui accumulent beaucoup de capital social sont mieux préparées pour faire face aux maladies et aux situations traumatisantes<sup>70</sup>. Par ailleurs, la participation aux associations privées favorise la coopération sociale entre les individus pour ce qui est du système politique en général<sup>71</sup>. La « connectivité » civique ne permet pas seulement de « discuter avec des proches de questions d'intérêts communs et d'affaires communautaires<sup>72</sup> », elle fournit aussi l'occasion de parler de politique. Elle institue une « règle de réciprocité » ou, plus précisément, fonde « cette habitude de réciprocité » qui fait « fonctionner une

---

63. *Ibid.*

64. Nan Lin (1995). « Les ressources sociales : une théorie du capital social », *Revue française de sociologie*, 36, p. 685-704.

65. Voir J. Jenson, M. Mendell, C. Martin et D. Renard, « Présentation », *op. cit.*, p. 8.

66. *Ibid.*, p. 14.

67. Robert D. Putnam (1999). « Le déclin du capital social aux États-Unis », *Lien social et Politiques*, n° 41, (printemps), p. 14.

68. Robert D. Putnam (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster.

69. R.D. Putnam, « Le déclin », *op. cit.*, p. 21.

70. *Ibid.*

71. Voir J. Jenson, M. Mendell, C. Martin et D. Renard, « Présentation », *op. cit.*

72. R.D. Putnam, « Le déclin », *op. cit.*, p. 17.

collectivité et décuple l'efficacité de l'action des gouvernements<sup>73</sup> ». L'appartenance communautaire et l'expérience dans des réseaux sociaux concrets se révèlent bénéfiques aussi bien pour les individus que pour les collectivités<sup>74</sup>.

Comparant le développement de deux régions italiennes du siècle dernier, Putnam associe le capital social à l'efficacité, à l'esprit d'invention et d'innovation. Il voit dans l'engagement collectif une source d'enrichissement des communautés, dans la mesure où la région italienne « qui jouissait d'une tradition collective s'était enrichie davantage ». La « connectivité » civique se dessine alors comme « un élément clé pour expliquer non seulement le meilleur rendement de certaines institutions mais aussi, au moins partiellement, des niveaux différenciés de bien-être économique entre les deux régions ». En d'autres mots, note-t-il, ce n'est pas la richesse qui produit nécessairement le capital social ; le capital social produit aussi la richesse. « On a l'occasion d'être plus productif quand on a la chance de vivre ou de travailler dans une collectivité ou dans un organisme où ces caractéristiques sont développées plutôt que dans un environnement qui en est dépourvu »<sup>75</sup>. Dans *Bowling Alone*, Putnam fait résulter la formation du capital social de la connexion des individus aux réseaux sociaux ainsi que des normes de réciprocité et de confiance qui émergent parmi eux. Si l'auteur maintient que le capital social est étroitement associé à l'engagement civique, il attire aussi l'attention sur le fait que la vertu civique n'est puissante que quand elle est enracinée dans des réseaux de sens et des relations sociales de réciprocité. C'est à travers les interactions que les individus deviennent capables de construire leur communauté, de se mettre au service des autres et de renforcer le tissu social.

Ces différentes manières de concevoir le capital social reviennent à lui attribuer des dimensions individuelles autant que collectives, cognitives autant que structurelles. Dans le cas d'un individu, le capital social est perçu comme un ensemble de référentiels ou d'acquis que les personnes peuvent activer dans des situations de nécessité, de risque ou d'opportunité. Il est, dans le cas d'un groupe, défini comme un « attribut collectif » reflétant l'extension et le croisement d'un ensemble de relations interindividuelles de solidarité, de confiance, de coopération et de réciprocité, aussi bien que la capacité des individus à se donner collectivement des normes de fonctionnement explicites et implicites en vue de la poursuite d'intérêts ou d'objectifs partagés. Tandis que le capital social structurel aide à penser et à organiser

---

73. *Ibid.*, p. 14.

74. R.D. Putnam, *Bowling Alone*, *op. cit.*

75. R.D. Putnam, « Le déclin », *op. cit.*, p. 14.

l'action associative, le capital social cognitif consiste en des états psychologiques et émotionnels prédisposant les individus à participer à ladite action<sup>76</sup>. Considéré dans cette double acception, le capital social est une « acquisition » qui rend possibles à la fois la réalisation de projets particuliers et la mobilisation des individus ou des groupes en vue de la réalisation de projets collectifs.

Plusieurs critiques font néanmoins remarquer que l'idée de capital social pose problème à plusieurs égards. Tout d'abord, non seulement il n'existe pas de consensus sur sa définition et sur sa valeur théorique, mais cette valeur n'est pas empiriquement mesurable<sup>77</sup>. L'effervescence qu'a provoquée cette idée a engendré une profusion d'approches et une multitude de conceptions de la réalité que ce concept est censé recouvrir<sup>78</sup>. Dans la mesure où le sens et les dimensions varient selon qui utilise le concept et le contexte dans lequel il est utilisé, celui-ci reste flou et imprécis. Ensuite, il est nécessaire que la vision positive du capital social soit contrebalancée par le constat que les lieux de sa production et les espaces de son acquisition peuvent être tellement fermés et soudés par des liens tellement forts qu'ils conduisent à l'exclusion des personnes considérées comme « autres ». Si ces lieux correspondent à d'importants moyens de transmission d'information, plusieurs sont par nature exclusifs : écoles privées, clubs, réunions politiques, cérémonies religieuses, événements sociaux et culturels payants, etc. Les référentiels, les normes et les pratiques concernent souvent des groupes territorialement limités et socialement définis. Le défi reste alors d'élargir ces réseaux afin d'y inclure les personnes plus défavorisées<sup>79</sup>. Ensuite, comme les pauvres sont justement les personnes qui sont les plus dépourvues de réseaux et qui participent peu à des ressources associatives, on ne peut évacuer une fois encore la question des relations entre les asymétries de pouvoir, les inégalités sociales et la faiblesse du capital social. Enfin, le capital social n'est pas un attribut et il ne peut être défini par ses fonctions<sup>80</sup>. Il est

76. Norman Uphoff (2000). « Understanding social capital: Learning from the analysis of experience of participation », dans Partha Dasgupta et Ismail Serageldin (dir.), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Washington, DC, World Bank, p. 215-249; N. Uphoff (2003). « El capital social y su capacidad de la pobreza », dans Raúl Atria *et al.*, *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en búsqueda de un nuevo paradigma*, CEPAL, p. 115-146.

77. Voir R.M. Solow (1999). « Notes on social capital and economic performance », dans Partha Dasgupta et Ismail Serageldin (dir.), *Social Capital: A multifaceted Perspective*, The World Bank.

78. M. Lévesque et D. White, « Le concept de capital social », *op. cit.*, p. 23.

79. Javier Diaz-Albertini Figueras (2003). « Capital social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad », dans Raúl Atria *et al.*, *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en búsqueda de un nuevo paradigma*, CEPAL, p. 247-302.

80. M. Lévesque et D. White, « Le concept de capital social », *op. cit.*

de préférence « inscrit dans la structure des relations entre les individus », dans les relations de sociabilité. La confiance est « le résultat, une production du capital social et non pas une des composantes<sup>81</sup> ».

### **COMMENT PENSER LES LIENS ENTRE LE CAPITAL SOCIAL ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ?**

La distribution du revenu, la lutte contre la pauvreté et la résorption des inégalités sont des buts complémentaires qui exigent que l'on prête attention aux politiques économiques et aux opportunités d'investir dans le capital social et humain<sup>82</sup>. Le capital social influe sur la pauvreté, tout comme la pauvreté affecte la capacité des individus à investir temps, énergie et argent dans le capital social. Ce lien circulaire démontre que les conditions d'acquisition du capital social dépendent de l'accès à un ensemble de ressources qui deviennent, à leur tour, la base des échanges entre les individus. Comme les personnes vivant en situation de pauvreté n'ont pas accès à ces ressources, elles ne seront en mesure de recueillir ni les retombées de ces échanges, ni les bénéfices dérivés sous forme de services et de biens symboliques.

Une deuxième hypothèse veut qu'à l'égal des formes de capital économique et culturel le capital social ne soit pas équitablement distribué dans la société et que tous les groupes n'en soient pas dotés de la même manière. Le manque de capital social place les individus dans une position désavantageuse en ce qui regarde leur intégration sociale et leur participation aux activités sociales, politiques, économiques et culturelles. Toutefois, fait-on remarquer, cette situation n'est pas irrémédiable. Les groupes et les individus vivant dans la pauvreté disposent d'une proportion non négligeable de capital social. Si l'on parvenait à faire en sorte que cet atout soit renforcé et utilisé de manière productive, on aiderait ces personnes à améliorer leurs conditions de vie, et même à sortir de la pauvreté. Cela explique d'ailleurs qu'une interdépendance doit être toujours maintenue entre les efforts destinés à réduire la pauvreté et à résorber les inégalités et les initiatives d'investissement dans le capital social.

Les raisons pour lesquelles on établit des liens entre le capital social et la pauvreté apparaissent être de deux types. D'une part, le capital social est considéré comme une ressource importante qui, si elle est utilisée de façon appropriée et intelligente, peut contribuer à réduire la pauvreté. Le

---

81. *Ibid.*, p. 25.

82. Voir Klaus Deininger et Lyn Squire (1998). « New ways of looking at old issues: Inequality and growth », *Journal of Development Economics*, 57, p. 259-287.

renforcement du capital social est susceptible d'améliorer l'accès des individus tant aux ressources matérielles qu'aux biens symboliques. Ce modèle axé sur la modification des habitudes de production, de dépense et de consommation embrasse les diverses composantes de la vie d'un être humain ; il est jugé apte à faciliter une compréhension globale du phénomène de la pauvreté beaucoup plus que ne l'ont fait les perspectives purement économiques. D'autre part, le capital social est une ressource importante qui contribue au bien-être collectif d'une société. Le paradigme du capital social s'intéresse aux activités sociales, économiques et émotionnelles en vue de mieux cerner les formes de pauvreté et de définir les moyens de les réduire. Comme la pauvreté ne saurait être considérée comme un phénomène isolé, il est nécessaire de renforcer les systèmes de médiation, d'augmenter la cohésion sociale au moyen d'interactions sociales régulières, accessibles et inclusives, de mettre à contribution les pratiques culturelles, d'accroître la capacité des familles et de la communauté à mettre en place des systèmes informels d'entraide et de coopération<sup>83</sup>. On semble, dans la foulée Putnam, suggérer qu'il suffit d'élever le capital social des collectivités pour aider les personnes à sortir de la pauvreté<sup>84</sup>.

R. Atria fait résulter la pauvreté du déficit conjugué du capital économique (revenu) et du capital social (culturel)<sup>85</sup>. S'appuyant sur John Durston (2001), il maintient que la confiance s'acquiert au moyen des interactions régulières et des itérations mutuelles entre des personnes ou des groupes de personnes ; elle se développe au gré des expériences cumulées. La solidarité ne relève pas seulement d'un acte de générosité ; elle prend appui sur un lien qui fait accepter un niveau de risque et de responsabilité fondé sur un sentiment d'affectivité et au sens d'une commune appartenance à la communauté humaine. La réciprocité est entendue comme le vecteur d'une logique extérieure à celle du marché, qui implique des interactions basées sur le don. La coopération est l'action complémentaire orientée vers l'atteinte d'objectifs partagés ; elle présuppose l'engagement dans une entreprise commune (collective).

83. Jack Gordon (2000). « Ecological influences on parenting and child development », *British Journal of Social Work*, 30, p. 703-720.

84. F. Fukuyama (1996). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, Free Press ; Francis Fukuyama (2003). « Capital social y desarrollo: la agenda venidera », dans Raúl Atria *et al.*, *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en búsqueda de un nuevo paradigma*, CEPAL, p. 33-50.

85. R. Atria (2003). « Capital social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo », dans Raúl Atria *et al.*, *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en búsqueda de un nuevo paradigma*, CEPAL.

## **QUELS SONT LES POINTS DE RENCONTRE AVEC LA STRATÉGIE NATIONALE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE ET LA LOI 112 ?**

Le paradigme du capital social rejoint plusieurs des enjeux formulés dans le cadre de la stratégie nationale et de la loi 112. Par exemple, Durston suggère que les décideurs politiques ne peuvent concevoir des stratégies efficaces de lutte contre la pauvreté que s'ils reconnaissent le capital social – dans ses dimensions constitutives de sociabilité, d'associativité, d'autonomie et d'*empowerment* – comme un facteur susceptible de rehausser ou d'entraver la capacité des personnes vivant dans la pauvreté d'avoir la maîtrise de leur vie et de leur quotidien<sup>86</sup>. Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, les éléments comme l'insertion en emploi, l'accès aux services de base d'éducation, de santé et de logement, l'accès à l'information, aux loisirs et à la culture ne peuvent être considérés que comme des moyens et non comme des fins.

L'importance du capital social pour les stratégies québécoises de lutte contre la pauvreté réside encore dans sa capacité à faciliter la participation civique, à favoriser l'implantation d'une nouvelle culture de la démocratie et de la citoyenneté, ainsi qu'à susciter au niveau local les conditions favorables à l'établissement de modalités de production plus satisfaisantes et plus responsables, entre autres par l'entremise des organismes d'économie sociale. L'associativité est décrite comme une stratégie de coopération impliquant l'identification, la communication et l'action concertée. Elle va de pair avec un processus de déconcentration-décentralisation qui, tout en justifiant une perspective multisectorielle, exige un meilleur financement des infrastructures locales, un transfert des capacités décisionnelles au niveau municipal et communautaire et, enfin, une plus grande assistance technique dans la planification et la gestion des projets de développement économique et social. La promotion du capital social présuppose alors des efforts pour réduire les disparités régionales, de même que la volonté de mobiliser de manière productive les ressources associatives locales auxquelles des individus ont un large accès et s'identifient. En ce sens, l'investissement dans le capital social peut fournir la clé et ouvrir la voie vers une synergie entre le développement économique et le développement social, en même temps qu'il favorise une plus grande articulation entre les services publics et les réseaux locaux.

---

86. John Durston (2000). «Qué es el capital social comunitario?», CEPAL; J. Durston (2003). «Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe», dans Raúl Atria *et al.*, *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en búsqueda de un nuevo paradigma*, CEPAL, p. 147-2002.

La réflexion sur le renforcement du capital social va au-delà de la seule satisfaction de demandes et de revendications spécifiques, visant plutôt l'*empowerment* et l'autonomie des individus ainsi que le renforcement des liens sociaux basés sur la confiance, l'entraide, la coopération, la solidarité et la réciprocité. Toutefois, si l'on accepte l'idée que l'acquisition du capital social passe principalement par la participation à des associations privées et par l'auto-organisation – micro-entreprises, productions culturelles, organismes d'économie sociale ou coopératives de production – qui constituent en elles-mêmes des dispositifs au moyen desquels les individus tentent de se reprendre en main, on cherche encore à savoir quels effets peuvent avoir les réseaux locaux et les associations de la société civile sur le fonctionnement global du marché, de l'État et de la société. Le renforcement du capital social doit-il être laissé au seul gré du sentiment d'empathie, sans que soit garanti un meilleur accès des individus vivant dans la pauvreté aux ressources collectives? L'une des conditions de l'extension du capital social et de sa répartition équitable ne réside-t-elle pas dans une société régulée plutôt qu'autorégulée?

Contre la pauvreté à partir du renforcement du capital social, c'est donc permettre aux individus de se construire en acteurs et de participer pleinement à la vie de la société. C'est introduire dans la pensée sur les politiques sociales les dimensions de sociabilité, d'associativité et d'*empowerment*. Cette incorporation portera à innover tant dans le domaine de la conception des politiques sociales que dans celui de la programmation et de l'intervention. Elle placera les intervenants (publics et privés) dans un cadre d'action et de référence non habituel qui les obligera à modifier leurs schèmes, leurs perceptions et leurs représentations. Elle provoquera également une révision en profondeur de la mission attribuée aux services publics et de leurs modalités de gestion. Traiter l'accumulation du « capital social » comme un facteur stratégique dans la lutte contre la pauvreté exige donc que les individus et les groupes aient accès à l'information, aux services de base, aux ressources matérielles et aux biens culturels que produit la société ou qui y circulent. Les piliers concernent autant l'insertion en emploi que l'investissement dans le capital humain et le renforcement du système de protection sociale, de la manière dont l'entendent la loi 112 et les politiques sociales du Québec en général. Il s'agit surtout de renforcer l'équité, d'une part, en réduisant la vulnérabilité des individus au moyen de l'acquisition de différentes formes de qualification sociale, d'autre part, en comblant les déficiences environnementales qui affectent négativement leurs capacités (*capabilities*). Le renforcement du capital social doit s'appuyer à la fois un système économique performant et dynamique, un système politique axé sur la participation citoyenne, l'inclusion, la solidarité et la justice sociales et, enfin, un État redistributif servant de catalyseur pour l'accumulation du capital matériel, relationnel et symbolique.



## ENTRE L'ÉTAT ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

Martha C. Piper définit la société civile comme *a vigorous citizenry* engagée dans la culture et la politique d'une société libre, notamment en ce qui regarde la promotion du droit et de la liberté, le renforcement de la démocratie et de la justice, la valorisation de la diversité<sup>1</sup>. La source d'influence et l'acteur de changement ne sont ni l'État ni les grandes corporations, mais des individus agissant seuls ou se joignant à d'autres pour maintenir et développer la vie civique. La société civile tire ses traits dominants des représentations que ces individus se font d'eux-mêmes et de leurs concitoyens, de leurs référents de sens, des valeurs auxquelles ils adhèrent et qu'ils pratiquent dans leur vie quotidienne. Les conditions de possibilité pour une « société civile vigoureuse » restent la libre expression et la pleine participation des citoyens, le maintien de la cohésion sociale au sein de la diversité, la jouissance pleine et entière des droits, ainsi que la capacité de garantir aux individus une vie digne et sécuritaire dans une société économiquement prospère et socialement viable. Cette manière de voir, qui annonce déjà un déplacement majeur par rapport aux visions classiques, retient un modèle de société civile basé non sur le seul développement économique, mais bien sur l'identification aux valeurs sociales partagées, l'accès au savoir et à la connaissance, le respect de la diversité, la connaissance de soi, ainsi que la valorisation sociale<sup>2</sup>.

À ce titre, les dynamiques qui ont conduit à l'adoption de la loi 112 restent exemplaires et illustrent la visibilité, la légitimité, et surtout la notoriété que les principaux relais de la société civile québécoise ont acquises au prix

---

1. Martha C. Piper (2002). « Building a Civil Society: A New Role for the Human Sciences ». Conférence Killam de 2002, le 24 octobre.

2. *Ibid.*

de longues années de travail, de luttes et d'expériences. Face aux défis et aux besoins engendrés par l'augmentation du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion, différents groupes de la société civile, en particulier les organismes communautaires, réactivent les questionnements sur les capacités institutionnelles de l'État et relancent les débats sur les pratiques de la citoyenneté et de la démocratie. Les négociations sous-jacentes à la stratégie de lutte contre la pauvreté renvoient en grande partie à leur capacité de mobilisation sur le terrain et aux pressions que les groupes de la société civile réunis autour du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté ont pu exercer sur le gouvernement.

## LA DYNAMIQUE COMMUNAUTAIRE

La dynamique communautaire désigne une diversité d'institutions, depuis les groupes de femmes jusqu'aux Églises, en passant par les groupes d'étudiants, les coalitions d'aînés ou les représentants du milieu rural<sup>3</sup>. Parmi cette myriade d'acteurs, certains continuent d'être sectoriels et se consacrent à la défense d'intérêts spécifiques, d'autres se montrent soucieux de défendre et de promouvoir des intérêts publics comme les droits humains et du citoyen, la justice, l'équité, la solidarité et la démocratie. Une troisième catégorie s'emploie à fournir un certain nombre de services dans des sphères d'intervention telles que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, l'éducation, la formation professionnelle, le développement de l'employabilité, l'entrepreneuriat, l'insertion en emploi, l'insertion sociale des jeunes, les soins de santé et les services sociaux, l'environnement, etc.

La dynamique communautaire a historiquement servi d'instrument majeur d'émancipation des individus, de développement des communautés, d'illustration des aspirations de la société québécoise à une démocratie réelle<sup>4</sup>. Elle est parvenue à s'imposer comme un espace réel d'exercice de la citoyenneté et comme l'un des principaux vecteurs d'intégration sociale<sup>5</sup>. La connaissance approfondie du milieu d'intervention a permis d'imaginer des solutions adaptées aux besoins et aux capacités d'une communauté donnée, tout en tablant sur la mobilisation des populations et la participation sociale comme conditions de possibilité de la démocratisation sociale,

---

3. Voir Monique Dumais (1999). « Enjeux éthiques de la dynamique communautaire dans les services de santé et les services sociaux au Québec », dans *La réforme de la santé au Québec*, Cahiers de recherche éthique, 22, Montréal, Fides, p. 176-193.

4. *Ibid.*

5. Voir Gouvernement du Québec, Politique de reconnaissance et de soutien à l'action communautaire; *Ne laisser personne de côté!*; la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

politique et économique. L'idéal communautaire québécois semble ainsi se renforcer au carrefour de l'économie des droits (citoyenneté active), de l'économie des valeurs (solidarité et justice sociale) et de l'économie politique (démocratie participative et bien commun). Il prend forme à travers la quête constante d'un État de droit inclusif.

Les organismes communautaires ont largement contribué à donner à la démocratie québécoise son mode spécifique d'expression et à défendre les valeurs fondamentales de solidarité et de justice sociales contre les injonctions du néolibéralisme. La justice et la solidarité sociales se construisent moins comme des valeurs éthiques que comme des principes de responsabilité collective et de démocratisation de la vie publique québécoise. La participation recouvre un aspect ontologique – et non instrumental – qui insiste sur l'instauration d'une « vraie » culture démocratique et qui en fait la promotion. De la fusion de ces principes découle un langage véhiculaire des intérêts et des enjeux servant autant à légitimer les demandes et les revendications qu'à les laisser apparaître comme faisant partie intégrante de la sphère publique. C'est en offrant aux individus exclus et marginalisés un ensemble de protections contre plusieurs risques de la vie que les organismes communautaires autonomes confirment leur rôle d'acteurs des politiques de développement social et de promotion de la culture démocratique. C'est en recentrant constamment les débats sur des enjeux comme la citoyenneté, les droits de la personne, la démocratie qu'ils passent d'une inscription communautaire à une participation plus large à la vie sociale. C'est en souscrivant aux dynamiques globales de la citoyenneté active qu'ils contribuent à la construction d'une sphère publique non étatique, ainsi qu'à l'extension et à l'enrichissement de l'espace public étatique.

## LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

La loi 112 fait de la participation citoyenne, du partenariat et du développement local trois pivots de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, de même que de l'insertion en emploi. L'insistance sur la participation des citoyens et des communautés concernées dans la définition des priorités et des solutions est susceptible de faire émerger de nouveaux dispositifs au niveau local. Davantage, les dynamiques locales acquièrent un intérêt central pour la politique publique québécoise, dans la mesure où il ne s'agit plus seulement de chercher à renforcer le capital social des individus, mais aussi d'investir dans les communautés en vue de mieux outiller ces dernières et de les préparer à tirer parti du capital acquis. Il importe de valoriser les individus dans leurs identités, dans leurs initiatives, de même que les organisations qui les représentent. Articulé aux préoccupations de réduire les inégalités à la fois sociales et régionales, le développement

local apparaît, à côté de la participation citoyenne et du partenariat, comme l'une des grandes lignes méthodologiques qui se dégagent de la loi 112 et du cadre général d'action de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le développement local se présente comme une remise en question du modèle d'État dirigiste et centralisateur. Dans cette perspective, il rejoint à maints égards la politique de décentralisation qui, du point de vue théorique et conceptuel, vise à renforcer les pouvoirs publics locaux et à permettre aux citoyens d'avoir une meilleure prise sur tout ce qui concerne leur quotidien. Comment réussir la décentralisation et éviter que ne se reproduisent les importantes disparités régionales auxquelles le Québec doit actuellement faire face? L'idée de la constance et de la cohérence de l'action explicitée dans plusieurs politiques, particulièrement dans la loi 112, offre des éléments de réponse. Ainsi, les politiques, les mesures et les programmes mis en place devront viser à rendre les individus autonomes et à les aider à reprendre du pouvoir sur leur vie (*empowerment*). En outre, des initiatives comme la création d'un observatoire ou d'un comité consultatif permettront que l'on rende plus accessibles les informations en menant des recherches sur l'impact des mesures et programmes, en procédant à leur évaluation et à leur suivi, et en présentant régulièrement des rapports sur leurs répercussions, sur les progrès réalisés et sur les défis à relever. Ce nouveau cadre encouragera l'innovation sociale, en même temps qu'il permettra de rendre compte de la consistance et de la cohérence des actions menées à différents niveaux. Enfin, des initiatives telles que la redistribution équitable des ressources collectives, un meilleur partage des responsabilités et une plus grande accessibilité des individus à des services de base comme l'éducation, la santé, le logement, la formation professionnelle et l'insertion en emploi constitueront autant de moyens pour atteindre les objectifs visés.

## DES VISIONS DIFFÉRENCIÉES DE L'ACTION SOCIALE

Ce sont les organismes communautaires, les groupes de défense des droits et les groupes de femmes qui ont principalement introduit la nécessité d'une action publique pour l'élimination de la pauvreté. Leur légitimité est surtout attribuable à leur capacité de développer une pensée orientée vers l'action, une pensée qui soit à la mesure du modèle de société et de citoyenneté qu'ils proposent ou veulent construire<sup>6</sup>. Les acteurs à l'œuvre dans ces lieux de débat et d'engagement entendent non seulement améliorer la qualité de vie des individus et réduire les inégalités socioéconomiques, mais aussi

---

6. Candido Grzybowski (2000). *ONG : une pensée et un contre-pouvoir*, Rio de Janeiro, Brésil, Institut d'analyses sociales et économiques (IBASE).

rééquilibrer les rapports de pouvoir dans la société. Ils articulent dans leurs actions face à l'État et aux institutions publiques la revendication, la contestation et la coopération.

Cette triple stratégie provoque au Québec un débat qui tente de saisir l'action communautaire autonome au Québec dans ses dimensions pratiques, politiques et identitaires. Parazelli maintient que le rapport partenarial entre l'État et le communautaire donne lieu à trois types de dissonances (politique, identitaire et démocratique) qui, depuis une dizaine d'années déjà, contribuent à affaiblir l'action communautaire autonome au profit de la « communautaire », davantage valorisée par l'État<sup>7</sup>. La reconnaissance étatique ne constitue pas seulement une hypothèque sur l'autonomie et sur l'indépendance des organismes communautaires (dissonance politique). La perte de la capacité de ces derniers d'exister selon leurs propres règles et leurs propres valeurs affecte leur « identité associative » et les empêche de distinguer ce qui relève de leur champ d'action spécifique de ce qui vient de l'extérieur (dissonance identitaire). Quant à la dissonance démocratique, elle renvoie à « l'usage gestionnaire » qu'on fait de la citoyenneté depuis la mise en place de la réforme du système de santé et des services sociaux au début des années 1990. Le slogan « Une réforme axée sur le citoyen » se révèle indicatif de la manière dont la notion de citoyenneté a été instrumentalisée dans le cadre de cette politique de restructuration des services. La réforme n'a pas seulement réduit le citoyen à l'usager, au contribuable ou au bénéficiaire, elle l'a dépouillé de son historicité. Les dissonances qui « se font ressentir surtout dans les milieux de pratiques » permettent, toujours selon Parazelli, de jauger l'écart existant « entre le discours de reconnaissance et les vraies considérations que l'État donne à la question de l'autonomie et de l'idée de l'action communautaire<sup>8</sup> ». Alors que l'autonomie de l'action communautaire s'érode sur le terrain des partenariats et des contrats de service, sa survie se trouve menacée par l'individualisation des problèmes sociaux, le libre marché et la mondialisation de l'économie, conclut Parazelli<sup>9</sup>.

La perspective plus modérée retrouvée chez Lamoureux et Dumais tend à historiciser le mouvement communautaire autonome tout en mettant l'accent sur les répercussions qu'il a eues sur le développement de la société québécoise<sup>10</sup>. La sollicitation des réseaux de solidarités locales et

7. Michel Pazarelli (2001). « Dissonances politiques de la reconnaissance de l'action communautaire autonome », *L'Action nationale*, mars, XCI, p. 19-41.

8. *Ibid.*, p. 20.

9. *Ibid.*, p. 22 et 40.

10. J. Lamoureux (1994). *Le partenariat à l'épreuve. L'orientation paradoxale des dynamiques institutionnelles et communautaires dans le domaine de la santé mentale*, Montréal, Éditions Saint-Martin; M. Dumais, « Enjeux éthiques », *op. cit.*

la reconnaissance du dynamisme des milieux communautaires (organismes et services) ne sont pas des phénomènes nouveaux au Québec, suggère Lamoureux. Comme l'indiquent déjà les politiques de régionalisation et de décentralisation, elles font partie des dynamiques de reconstruction et de redéploiement de l'État québécois, ainsi que de la restructuration de la gestion du social. Les mouvements collectifs de base ne s'épuisent pas dans l'institutionnalisation des revendications et de certaines pratiques. Au contraire, « l'action collective se redéploie sur d'autres terrains non encore exploités ou balisés » ; les demandes se recomposent et, parfois même, se radicalisent, au-delà des médiations institutionnelles<sup>11</sup>. En dépit des changements qui peuvent résulter du processus d'institutionnalisation, les organismes communautaires restent « des espaces d'agrégation, des lieux de solidarisation, d'expérimentation, de socialisation et d'action sociale autonome<sup>12</sup> ». Les choix communautaires sont certes « tiraillés entre les demandes de partenariat avec l'État et les exigences de pratiques endogènes<sup>13</sup> ». Mais il faut saisir ces tiraillements comme relevant de la « double nature » d'un ensemble d'institutions qui, tout en se produisant de manière autonome et en entretenant des rapports conflictuels avec l'État, réclament d'être reconnues d'intérêt public, donc aspirent à une certaine forme d'institutionnalisation. L'interface entre les ressources communautaires et les services étatiques, ainsi que la nouvelle configuration ne peuvent donner lieu à « une dichotomie manichéenne entre un mouvement social porteur d'un idéal et des services étatiques grossièrement inadéquats et inefficaces<sup>14</sup> ». Elles doivent être interprétées comme « un appel à l'intersectorialité ». Le partenariat est « constructif » ; il participe de la restructuration de la gestion du champ social, conclut Lamoureux<sup>15</sup>.

Dumais estime que la loi de 1991 sur les services de santé et les services sociaux n'assure pas seulement aux organismes communautaires un financement de base ; elle en a fait aussi de véritables laboratoires d'expérimentation et des mécanismes de renouvellement des pratiques d'intervention sociale<sup>16</sup>. Même si le partenariat et la reconnaissance étatique des pratiques communautaires soulèvent certains enjeux d'ordre éthique, on ne peut négliger les aspects économique, politique et professionnel qui y sont associés. Tout en se basant sur l'idée de citoyenneté active, les « pratiques d'intervention communautaire se sont graduellement professionnalisées

---

11. J. Lamoureux, *Le partenariat*, *op. cit.*, p. 207.

12. *Ibid.*, p. 210.

13. *Ibid.*, p. 28.

14. *Ibid.*, p. 205.

15. *Ibid.*, p. 23.

16. M. Dumais, « Enjeux éthiques », *op. cit.*

pour devenir un métier où s'activent des milliers de personnes », alors que le « milieu communautaire semble devenir un lieu pertinent d'action collective et de recomposition sociale pour nombre d'acteurs qui, auparavant, inscraient plus volontiers leur engagement sur d'autres scènes, que ce soit le terrain politique, la scène locale, le mouvement syndical ou, même, les milieux professionnels<sup>17</sup> ».

Les deux auteures suggèrent que l'action communautaire n'est pas une fin en soi, mais un moyen pour la société civile de se prendre en charge, pour les citoyens de se donner du pouvoir sur leur vie et pour les communautés d'avoir du contrôle sur leur destinée, donc un circuit de redistribution du pouvoir social. Définie par rapport à la communauté dont elle est la « portion organisée », l'action communautaire est constituée d'une multitude de « réseaux » ou de liens créés selon des identités partagées, qui font naître les solidarités essentielles à la sociabilité<sup>18</sup>. Les organismes communautaires sont aujourd'hui devenus des lieux d'innovation sociale et de restructuration des services publics (notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'emploi) ; des lieux dynamiques où s'activent et interagissent une multitude d'acteurs aux origines sociales et professionnelles différentes<sup>19</sup> ; des lieux créateurs de sens et porteurs de perspectives d'avenir.

C'est justement là que réside la force créatrice ou innovatrice de l'action communautaire autonome, dans le fait de pouvoir réunir une pluralité de forces sociales et de transcender les politiques partisans en vue de construire des coalitions et des alliances autour des enjeux de société comme la pauvreté, les inégalités socioéconomiques, l'accès aux droits sociaux, économiques et culturels, etc. Cette capacité n'a pas seulement aidé à reformater les rapports entre l'État et la société, elle a aussi permis aux organismes de terrain de se positionner – tout aussi bien que l'État – comme les défenseurs de l'intérêt public et de jouir d'une incontestable légitimité dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. C'est même au prix de ce dépassement que les réseaux communautaires réussissent à « donner une voix à des idées et à des valeurs, à des questionnements et à des propositions qui concernent la justice sociale, une répartition plus équitable des richesses, le respect de l'environnement, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion<sup>20</sup> ». Tout en étant traversées par une pluralité de stratégies d'intervention, de visions du monde et de conceptions de l'action sociale et politique, les structures associatives communautaires traduisent la volonté de répondre aux

---

17. *Ibid.*, p. 182.

18. *Ibid.*, p. 180.

19. *Ibid.*, p. 193.

20. C. Grzybowski, *ONG, op. cit.*

besoins spécifiques des communautés ou des groupes qui les ont créées. La reconnaissance étatique ne fait que témoigner de cette importance stratégique, non seulement pour fournir des services à des groupes particuliers, mais aussi pour penser de nouvelles approches et innover dans différentes sphères de la vie sociale.

## DES THÉORISATIONS DIFFÉRENCIÉES DE L'ACTION SOCIALE

L'engagement des organismes communautaires autonomes dans diverses sphères d'activité les fait parfois apparaître comme de véritables « contre-pouvoirs<sup>21</sup> » qui se développent de manière non partisane, en dehors des partis politiques et des groupes d'intérêts dominants. Pour plusieurs, ce processus d'affirmation citoyenne tient à la perte de légitimité à laquelle est confrontée aujourd'hui l'action publique, autant qu'à la crise actuelle de représentation politique et de crédibilité institutionnelle. Il traduit – sous forme de demandes, de revendications ou d'exigences – les aspirations du citoyen à une meilleure distribution des ressources matérielles et symboliques. Ce processus s'actualise dans les luttes pour instituer une culture de droit, de justice et de solidarité dont les orientations et les valeurs récusent la domination et la sujétion de l'être humain.

La notion du « contre-pouvoir », selon le terme de Hardt et Negri, ou d'« anti-pouvoir », selon d'autres auteurs, induit dans les rapports État-société une logique de lutte, de résistance et de création : résistance au marché, au capital, à la mondialisation et à l'État<sup>22</sup>. Participer à l'espace public devient également un acte de résistance visant à « briser les pouvoirs » qui empêchent de répondre aux besoins fondamentaux des individus. Il importe en même temps de chercher collectivement à acquérir un « pouvoir-faire » qui habilite les individus et les groupes à changer, ici et maintenant, les manières d'interagir, de vivre, de penser, de s'organiser et de gérer la société. « Résister, c'est créer », écriront en ce sens Aubernas et Benasayag<sup>23</sup> ; c'est développer des modes d'engagement et instituer des pratiques qui permettront de réinventer la justice et la liberté.

Le « contre-pouvoir » prend son sens dans des actions qui traduisent l'idée que l'émancipation est existentielle avant d'être économique ou politique. Elle rattache les luttes contre la pauvreté et la quête de justice sociale

21. *Ibid.*

22. Voir Michael Hardt et Tony Negri (2000). *Empire*, Paris, Exils ; John Holloway (2002). *Change the World without Taking Power: The Meaning of Revolution Today*, Londres, Pluto Press ; Miguel Benasayag (2000). *Du contre-pouvoir*, Paris, La Découverte ; Florence Aubernas et Miguel Benasayag (2002). *Résister, c'est créer*, Paris, La Découverte.

23. M. Benasayag, *Du contre-pouvoir, op. cit.* ; F. Aubernas et M. Benasayag, *Résister, op. cit.*

aux réalités vécues et les enracine dans l'expérience quotidienne des individus. Cette centration sur l'expérience quotidienne implique le double effort de « repenser » les champs de l'action et de « travailler » les représentations qui conditionnent le fonctionnement des individus en tant qu'acteurs sociaux et sujets historiques, aussi bien que les représentations de l'État, de la gestion économique, de la politique, de la société, de la justice et du pouvoir. Cette démarche vise à construire une société juste et équitable, dont l'organisation se base sur les droits humains, le droit à une vie digne, l'accès à l'emploi, à la justice, à la santé et au logement, sur la volonté de garantir la paix sociale ainsi que la sécurité physique, matérielle et émotionnelle des individus. Elle fait d'une société civile forte et démocratique le lieu d'émergence de la pleine citoyenneté, le principe qui protège le mieux les droits sociaux, politiques, économiques et culturels.

Un deuxième courant de pensée, toujours organisé autour de la lutte contre les inégalités, la pauvreté et l'exclusion sociale, prône de préférence le retour au politique, la nécessité d'un « État fort » pour assurer la justice sociale et la redistribution des ressources collectives. L'État symbolise « une structure incontournable », surtout « lorsqu'il s'agit de bâtir durablement les réponses aux différentes questions sociales », estime Merklen<sup>24</sup>. L'État reste la principale instance de résolution démocratique de conflits. Il continue d'être « le promoteur et le garant institutionnel de l'espace public » même s'il ne détient plus « le monopole du public ou de l'intérêt général<sup>25</sup> ». « Seul un État démocratique fort se trouve en mesure de promouvoir en même temps l'émergence d'une société civile forte », conclut aussi de Sousa Santos<sup>26</sup>.

Ici, le concept d'« État fort » (en termes d'autorité légitime), d'État structurant ne renvoie donc pas au modèle du *Léviathan*, mais à celui d'un État qui soit en mesure de rassembler les sujets sociaux ainsi que les différences de visions et de logiques en une puissance créatrice et innovatrice permettant de faire face aux problèmes sociaux qui affaiblissent le tissu social et minent la cohésion sociale.

L'implication des organismes associatifs dans une multiplicité de champs d'action sociale et de services renvoie en troisième lieu à ce que plusieurs auteurs latino-américains appellent la « sphère publique non étatique » (*el publico no estatal*), c'est-à-dire aux dynamiques d'émergence

24. D. Merklen (2001). *Politiques de lutte contre la pauvreté. Un cadre général pour l'action*, MOST, Série Politiques sociales, n° 8, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, p. 10.

25. *Ibid.*, p. 30.

26. B. de Sousa Santos, *Nuestra America. Reinventando un paradigma subalterno de reconocimiento y redistribución*, p. 3.

d'une troisième sphère à côté du public étatique et du marché<sup>27</sup>. Une telle conception trouve son ancrage aussi bien dans l'idée du partenariat avec l'État que dans la pensée que l'un des enjeux cruciaux de ce type de partenariat reste celui de « faire progresser une conception plus civique, plus démocratique du communautaire, [de] la dégager graduellement de la nébuleuse des approches communautaires, des ressources intermédiaires<sup>28</sup> ». Les revendications du mouvement communautaire ne peuvent aboutir à l'élargissement de la démocratie qu'au prix de leur participation aux prises de décisions publiques et de leur participation à l'aménagement de la politique sociale<sup>29</sup>. La sphère publique non étatique est alors celle d'un « partenariat constructif » visant à apporter des solutions durables aux problèmes d'inégalité, de pauvreté et d'exclusion sociale. Elle postule un meilleur équilibre entre divers cadres institutionnels (marché, État, entreprise privée et communauté). Généralement, les groupes qui occupent cet espace agissent au nom de la justice et de la solidarité sociales; ils développent des liens visant à renforcer la cohésion sociale ou à recréer les liens sociaux. Ils sont en majorité traversés par des préoccupations qui tempèrent la logique marchande et économique par celle de la pleine citoyenneté.

La logique de la « sphère publique non étatique » implique – au niveau local comme au niveau global – l'identification et la prise en considération des liens multiples existant entre les revendications, les luttes et les mouvements, d'une part, et entre les stratégies d'intervention, les initiatives et les innovations, d'autre part. Elle ne recherche pas la fusion des identités ni la réduction des modalités d'expression ou des cultures institutionnelles, tout comme elle ne néglige pas les rapports de pouvoir. Elle compte plutôt sur la capacité de créer de nouveaux accommodements, de s'inscrire dans une constellation de réseaux. Dans cette perspective, l'existence d'une sphère publique non étatique au Québec implique beaucoup plus que la reconnaissance étatique de l'action communautaire autonome; elle cherche à donner vie à une culture politique ancrée dans de nouvelles formes de socialité et de subjectivité, basée sur le double principe de la distribution équitable des opportunités et de la reconnaissance citoyenne, dans le cadre de l'État de droit.

La constitution d'une « sphère publique non étatique » participe à la réforme de l'État et la dynamise. Elle ne recommande pas l'affaiblissement du pouvoir de l'État, mais une démocratisation accrue des mécanismes de

27. Voir l'ouvrage collectif *El público no estatal en la reforma del Estado*, sous la direction de Luiz Carlos Bresser Pereira et de Nuria Cunill Grau (1998), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

28. J. Lamoureux, *Le partenariat*, *op. cit.*, p. 208.

29. *Ibid.*

prise de décisions collectives et l'incorporation des réalités et des pratiques quotidiennes dans la gestion publique. Il y a, au contraire, exigence que l'État affirme davantage ses responsabilités en ce qui concerne les droits sociaux, économiques et culturels, ainsi que le financement des domaines d'activité (éducation, santé, logement, etc.) qui ne sauraient être livrés à la seule logique de marchandisation. En effet, la logique du marché doit être équilibrée par la logique de la pleine citoyenneté. Il revient à l'État de créer les conditions favorables au plein emploi, notamment en investissant de manière adéquate et efficiente dans la formation et l'éducation, de promouvoir une administration publique transparente, responsable et efficace, en même temps que d'instituer de nouvelles formes de participation dans la prestation, le contrôle et l'évaluation des services publics. Ce nouvel esprit public soumet autant la bureaucratie étatique que la gouvernance communautaire aux exigences d'un système de contrôle et d'équilibre étendu et renforcé (*checks and balance*) qui est déjà pratiqué dans le cadre des rapports de partenariat entre l'État et la société civile dans des domaines comme la santé, l'employabilité, la formation professionnelle et les services d'insertion en emploi, mais qui demeure encore loin d'avoir atteint sa pleine maturité.

Les dynamiques de construction d'une « sphère publique non étatique » n'entraînent pas nécessairement une délégitimation des formes traditionnelles d'organisation sociale ou de la représentation politique. Toutefois, la sphère publique non étatique appelle à une relation autre entre l'État et la société civile, à une réduction de l'abstraction bureaucratique qui sépare l'État du citoyen, dans la mesure où celui-ci ne se contente plus d'être seulement représenté, mais veut aussi se présenter et être présent dans l'espace public, être présent comme celui qui se gouverne lui-même et qui développe la capacité de se donner ses propres lois. Le travail du Collectif reste emblématique de ce processus de reconstruction du citoyen porteur de sens, concepteur de projet de loi et penseur de société. La construction d'une sphère publique non étatique conduit à la mise en place d'un système de gestion publique qui concilie de manière équilibrée les droits individuels et les droits collectifs.

Concevoir l'action communautaire autonome comme un pilier constitutif de la sphère publique permet d'analyser et d'évaluer de manière nouvelle l'apport des institutions de la société civile au développement social et économique du Québec ainsi que leur contribution à la production du « bien commun ». Une telle perspective ouvre la voie à un important changement paradigmatique. L'action communautaire autonome cesse ainsi d'être perçue avant tout comme en opposition au pouvoir de l'État pour devenir l'un des principaux mécanismes de la démocratisation du quotidien et de la recomposition de l'État social québécois. La remise en valeur de la culture civique dans sa composante sociale-communautaire libère assez

d'énergie pour transformer les stratégies de lutte pour la survie en une source de créativité et d'innovation, et pour les articuler en une puissance non seulement médiatrice mais aussi régulatrice de la vie en société. Le concept de « public » transcende ici celui d'étatique pour embrasser tous les moyens légitimes que la société se donne pour agir sur elle-même, en partenariat ou non avec l'État. La décentralisation, la déconcentration des services publics, la participation des citoyens à l'évaluation des politiques publiques et le partenariat restent ainsi indéfectiblement insérés dans le contexte de la politique démocratique, en conformité avec le principe de la sauvegarde de l'intérêt public.

## DE LA RÉGULATION RÉCIPROQUE

Pour tous les courants de théorisation des rapports État-société civile, et en dépit des divergences, la lutte contre la pauvreté doit être inscrite dans un cadre global d'intégration civique, économique, politique, sociale et culturelle. Les stratégies de lutte contre la pauvreté doivent prendre appui sur des mécanismes de régulation sociale capables autant de combattre la précarité que de renforcer le tissu des solidarités collectives et locales. Une approche intégrée et globale doit permettre de dépasser les politiques fragmentaires. Toutefois, limités par leur caractère territorial et sectoriel, les organismes de terrain sont souvent écartelés, pris entre deux dynamiques : celle de la communauté, de ses besoins et contraintes, et celle d'un dialogue constant avec l'État en vue de l'ouverture et du renforcement de l'environnement institutionnel et sociopolitique dans lequel ils évoluent<sup>30</sup>. Ces limites empêchent souvent les organismes de la société civile d'être ce terreau d'égalité, de participation ou de cohésion sociale auquel ils aspirent.

Cette idée rejoint celle de M. Walzer : les composantes de la société civile ne sont exemptes ni des confrontations idéologiques, ni des grands paradoxes qui traversent la société dans son ensemble. Tout autant marquées par les clivages de classe, de sexe et de classe, elles se heurtent à des problèmes de fragmentation, d'inégalité et de précarité<sup>31</sup>. Contrairement au domaine de l'État où la citoyenneté demeure un statut accessible à tous les membres de la communauté, les associations de la société civile sont de nature partielle et particulariste. Elles doivent leur existence aux choix et aux actions de leurs membres. Il est même possible que la sphère associative reflète, voire magnifie les formes d'inégalités – éducation, richesse, prestige, compétences professionnelles – déjà constatées au niveau de la société en

30. Voir J. Lamoureux, *Le partenariat*, *op. cit.*

31. M. Walzer (1999). « Rescuing Civil Society », *Dissent*, vol. 46, n° 1, p. 62-67.

général, de même que les asymétries de pouvoir<sup>32</sup>. Le dépassement de ces limites requiert un cadre et un contexte juridiques et institutionnels qui ne peuvent être fournis que par l'action de l'État. Même si la sphère associative se présente comme celle du renouveau politique, de la démocratisation sociale et économique, l'État atteint un niveau de généralité auquel aucune association volontaire ne peut aspirer<sup>33</sup>. Les rapports entre l'État et la société civile se développent non dans une logique de contradiction, mais dans un continuum. Comme le dit Merklen, « [il] ne s'agit point de renforcer l'État ou la société civile mais l'État et la société civile<sup>34</sup> », de les placer dans un rapport dialogique leur permettant de renforcer leur spécificité.

C'est à juste titre que les chevauchements – qu'il ne faut pas confondre avec la fusion – autorisent à penser à deux formes de régulation qui se complètent, se construisent et se fécondent. La première, qui vient de l'État, se veut universelle. Cherchant à préserver la stabilité institutionnelle, elle insiste pour que l'extension du processus démocratique soit passée au filtre de la logique de la loi ou de la représentation. La seconde, qui découle de la société civile, entend apporter plutôt un contenu concret et substantif aux pratiques démocratiques et à l'idée de citoyenneté. Elle s'insurge contre le fait que la logique de la représentation puisse être pratiquée d'une manière qui la rende compatible avec la violation des droits fondamentaux de citoyens ou de groupes de citoyens non intégrés dans des groupes de proximité. Cette double régulation – ou, plus précisément, cette « interrégulation » – peut être comprise comme un renforcement mutuel de l'État et de la société civile, deux axes indispensables au développement et au maintien des valeurs démocratiques, à la protection des droits humains, au développement durable et équitable ainsi qu'au renouvellement des modalités de la gestion publique. Cette double régulation nous semble bien constituer les éléments structurants de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que de la loi 112 :

- la couverture adéquate des besoins essentiels des individus ;
- le respect de la dignité humaine et des droits fondamentaux du citoyen ;
- la participation citoyenne comme condition du renforcement de la démocratie et du fonctionnement légitime de l'État de droit ;
- le développement local et la mobilisation des ressources associatives ;
- la construction d'une économie plurielle et diversifiée ;

32. *Ibid.*, p. 63.

33. M. Walzer (1992), « Éloge du pluralisme démocratique », *Esprit*, mars-avril, n° 3-4.

34. D. Merklen, *Politiques de lutte, op. cit.*, p. 44.

- le renforcement des mécanismes de solidarité sociale, de la cohésion sociale et de l'intégration citoyenne ;
- la formation d'une administration publique responsable ainsi que la mise en place des mécanismes de reddition de comptes.

## UN RETOUR NÉCESSAIRE À LA « SPÉCIFICITÉ » QUÉBÉCOISE

Jusqu'ici, on a considéré dans le cadre de cet ouvrage une diversité de théories, d'approches et de perspectives qui tantôt se combinent, tantôt s'éloignent ou s'opposent, mais qui toutes convergent vers une volonté de proposer des stratégies cohérentes de lutte contre la pauvreté. Cette combinatoire se répartit selon deux grands scénarios<sup>35</sup>.

Le « scénario individualiste » plaide en faveur de la restriction du rôle régulateur de l'État dans les domaines social et économique et du démantèlement des entreprises publiques pour promouvoir la primauté des choix individuels et laisser jouer les mécanismes de régulation par le marché. Le « scénario solidaire » insiste sur la mise en place d'institutions décentralisées et sur le partage des valeurs communes, voire locales<sup>36</sup>. Toutefois, selon Mitchell, ces scénarios sont vraiment datés ; ils nous ramènent aux années 1950 et ne sont plus porteurs de scénarios stimulants pour l'avenir. Ils continuent de n'accorder qu'un rôle marginal au « milieu des affaires », aux entreprises et aux grands acteurs économiques, qui sont les premiers relais à travers lesquels peuvent se concilier les projets antinomiques d'ouverture à la mondialisation et de défense d'intérêts nationaux spécifiques. Le maintien de la cohésion sociale ne dépend pas uniquement de l'introduction de politiques, de mesures et de programmes novateurs, mais aussi d'une répartition claire des risques et des responsabilités entre les personnes, le marché et l'État. La renégociation du rôle de l'État doit déboucher sur un nouveau contrat social en vertu duquel le statut de pleine citoyenneté serait accessible à tous.

Ce raisonnement illustre combien la force et la spécificité des pratiques québécoises en matière de lutte contre la pauvreté et d'insertion ne se limitent pas à la seule adoption de la loi 112, mais mettent en œuvre un ensemble de politiques, d'actions et de mesures prises dans des sphères sociales différentes. Elles visent à articuler l'individuel et le collectif, la

35. Deborah Mitchell (2000). *Mondialisation et cohésion sociale : risques et responsabilité*, Conférence internationale de recherche en sécurité sociale « an 2000 », Association internationale de la sécurité sociale (AISS).

36. *Ibid.*, p. 5.

responsabilité personnelle et la responsabilité sociale, dans le cadre d'une volonté d'intégrer les citoyens de seconde zone et les exclus de la participation sociale. Il existe bien une « spécificité » québécoise, une manière propre de penser la société et de combiner le social, l'économique et le politique :

1. Outre la fameuse « question nationale », on observe chez les Québécois une profonde conscience de partager une différence culturelle radicale et de constituer une société véritablement « distincte » ;
2. Prévaut au Québec une large adhésion à l'État provincial, non seulement en tant que garant de cette identité, mais comme fournisseur d'une vaste gamme de services généralement considérés comme les attributs classiques d'un État-providence<sup>37</sup> ;
3. Historiquement, l'emploi a toujours constitué un enjeu central pour la société québécoise<sup>38</sup>. Le gouvernement du Québec s'est toujours fortement engagé dans la création d'emplois, la formation et la qualification de la main-d'œuvre. Plusieurs sommets et forums ont été régulièrement organisés dans cette perspective depuis les années 1970, jusqu'à celui de 1996 et jusqu'à l'adoption de la Politique active du marché du travail (1997) ;
4. Les institutions québécoises sont caractérisées par un effort continu de concilier harmonieusement les acquis de la démocratie représentative issue des révolutions libérales des siècles passés – britannique, française et américaine – et ceux de la démocratie participative héritée de la Révolution tranquille. Celle-ci représente en soi l'exemple réussi d'un large mouvement de « contre-pouvoir » qui, en se transformant en « pouvoir constituant », a provoqué l'extension de l'espace public québécois à des groupes et à des catégories qui en étaient jadis exclus<sup>39</sup> ;
5. Le fonctionnement de la société québécoise est encadré par un ensemble d'idéaux démocratiques, de valeurs civiques et de sensibilités sociales que la mondialisation arrive à affaiblir mais non à faire disparaître de l'imaginaire collectif ; ces idéaux sont ancrés dans la double culture historique de coopération et de solidarité ;
6. Il existe déjà au Québec – et au Canada – des lois et une charte des droits destinées à assurer au citoyen la liberté ainsi que l'égalité en droit, en justice et en dignité. En dépit des écarts qui peuvent subsister

37. Frédéric Lesemann (2001). « L'Américanité des Québécois : le rôle de l'État-providence dans l'expression de leur identité », dans D. Cuccioletta (dir.), *L'Américanité et les Amériques*, Québec, Les Presses de l'Université Laval et les Éditions de l'IQRC, p. 137-173.

38. Yvon Boudreau (2002). *Le Québec : Une révolution tranquille, politique, économique et sociale*. Conférence présentée à Cordoba, novembre.

39. Voir M. Hardt et T. Negri, *Empire*, *op. cit.*

entre la conception et la traduction en pratiques, ces mécanismes continuent d'alimenter un cadre cognitif et un univers référentiel au nom duquel se justifie l'adoption d'une loi ;

7. Comme on l'a déjà mentionné, les organisations et les réseaux locaux ont toujours joué un rôle stratégique pour assurer l'accès aux ressources et garantir les droits de citoyenneté au Québec. Depuis plus d'une dizaine d'années, les mouvements sociaux, les groupes de femmes et de défense des droits, les organismes communautaires, les syndicats ne cessent tous de mener des actions et de lancer des appels demandant au gouvernement du Québec de renforcer ses actions relatives à la pauvreté et à l'exclusion. Ces groupes expriment de manière constante et publique de fortes préoccupations concernant la réduction des fonctions régulatrices de l'État et la désarticulation possible des processus démocratiques, économiques et politiques dans le cadre de la mondialisation. Les organismes réunis autour du Collectif ont eu, au cours des cinq dernières années, suffisamment d'influence pour contribuer activement à la réorientation des politiques gouvernementales.

Ainsi, les initiatives de lutte contre la pauvreté sont le produit d'une réflexion stratégique axée sur la mobilisation de la société civile, sur la concertation des ressources nationales (humaines, économiques, sociales, culturelles et symboliques), ainsi que sur la restauration de valeurs socialement partagées (entraide collective, coopération, solidarité, justice sociale, etc.). Sur le plan politique, le gouvernement du Québec a adopté une double posture de modernisation de l'administration publique – qui implique de rendre les institutions imputables et responsables vis-à-vis des citoyens – et de décentralisation vers les instances régionales et locales. Amorcé avec l'établissement des dispositifs de développement local et de reconnaissance de l'action communautaire autonome, ce processus de décloisonnement institutionnel a stimulé l'essor des pratiques de participation, de concertation et de coopération.

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion ne se limite pas à la seule réduction des disparités de revenu et des inégalités sociales, elle présuppose un meilleur accès au savoir, à l'éducation, à la formation professionnelle, au logement, aux services sociaux et aux soins de santé, à la participation sociale et politique. Elle implique l'enclenchement d'une dynamique où le politique reprend sa place et exerce son rôle d'instauration d'une société à la fois juste et compétitive. L'énoncé politique *La volonté d'agir* atteste d'ailleurs que « L'État doit assumer un leadership pour que la logique économique prenne en considération la condition sociale. C'est d'ailleurs ce qui justifie son rôle en matière de condition sociale<sup>40</sup>. » Ce « nouvel » État, dont le mode

---

40. Gouvernement du Québec, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2002). *La volonté d'agir, La force de réussir*, p. 48.

de fonctionnement valorise le partenariat et la concertation, doit pratiquer la justice et la solidarité sociales et encourager la société civile et le secteur privé à s'y conformer. Établir une meilleure synergie entre le développement économique et le développement social revient dès lors autant à soutenir les personnes vivant en situation de pauvreté et à les aider à vivre de manière décente qu'à faciliter leur participation à la vie de la société et à satisfaire les créances de la citoyenneté sur les ressources collectives que l'État a le mandat de gérer au bénéfice de tous.

Les stratégies de lutte contre la pauvreté et l'exclusion reflètent le désir de poursuivre les idéaux qui ont contribué à modeler l'État québécois : démocratie, justice sociale, dignité humaine, partage et solidarité. La référence à la citoyenneté est explicite : « l'insertion sociale, c'est notamment le pouvoir d'exercer ses droits [...] Une forme d'apprentissage à la citoyenneté apparaît donc fondamentale pour éviter l'exclusion, tout comme l'accès à la culture et aux loisirs<sup>41</sup> ». Ces stratégies ouvrent des perspectives importantes en matière de développement humain, d'éducation et de démocratisation<sup>42</sup>. Elles reflètent la volonté politique de faire du Québec « une société solidaire où toutes et tous peuvent participer au développement social et économique de notre nation ». Les actions en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion se trouvent ainsi traversées par la double logique de droit individuel et de droit collectif, par les paradoxes inhérents à la construction de l'individu en tant que sujet de droit rattaché à une communauté de citoyens dont l'adhésion à l'éthique solidaire de responsabilité sociale semble peu faire de doute. Le dosage réside dans la volonté d'encourager les solidarités collectives sans brimer les droits et les libertés individuels.

S'il est indéniable que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion reste un processus politique à l'œuvre dans un milieu socioculturel donné, cette lutte doit globalement viser l'intégration des personnes en situation de pauvreté dans le processus de développement des sociétés. Elle implique la participation réelle des populations défavorisées à la vie sociale, politique, économique et culturelle. Aussi peut-on dire que la démocratie ou l'existence d'un État démocratique capable de construire un large consensus représente une condition importante pour une politique efficace de lutte contre la pauvreté. « Démocratie et État de droit doivent être considérés comme des

---

41. *Ibid.*, p. 47.

42. À nos yeux, la question de la démocratisation dépasse l'institution du système démocratique formel. Si la lutte contre la pauvreté ne remet pas en cause le cadre de démocratie formelle ou si elle la conserve comme cadre de référence, elle exige également son dépassement. Elle définit la pauvreté comme un phénomène politique, un problème de pouvoir et de voix, en bref un problème de droit et de citoyenneté. La pauvreté existe dans le cadre des démocraties formelles, elle implique la nécessité d'intégrer dans la lutte contre la pauvreté la participation au processus de décision politique et des rapports de force, la participation aux mécanismes et aux institutions gestionnaires du pouvoir politique.

conditions indispensables à une lutte efficace contre la pauvreté. La démocratie et la pauvreté sont indissociablement liées, dans ce sens que la généralisation de la seconde rend très difficile l'instauration de la première<sup>43</sup>. »

Pour le dire encore autrement, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion passe par une meilleure démocratisation de la *res publica*. Elle exige la transparence, l'obligation de rendre des institutions publiques et un niveau élevé de participation de la société civile aux consultations et aux décisions susceptibles d'influencer les conditions de vie de l'ensemble de la population. Ne doit-on pas alors croire qu'aucune lutte contre la pauvreté et l'exclusion ne peut être menée sans une volonté politique clairement affirmée et assumée par la société en général? C'est justement en ce sens qu'il apparaît impératif de redéfinir les structures existantes et de les adapter aux nouveaux défis d'une société en pleine mutation, de renouveler les institutions, de créer de nouvelles alliances et de nouveaux partenariats en fonction d'objectifs socialement partagés. Il faut un État jouissant d'un haut niveau de légitimité nécessaire pour transformer les divergences en énergies fondatrices et créatrices. C'est même là que la nécessaire complémentarité des institutions publiques et des structures locales non étatiques trouve son fondement.

La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la loi 112 apparaissent comme des plaidoyers pour la création d'une société québécoise multiple, diverse et intégrée. Entendons par là une société dans laquelle se reconnaissent, de manière individuelle et collective, des aspirations différentes inscrites dans un large consensus sur les valeurs sociales fondamentales. En ce sens, la loi 112 devient le pilier « d'un modèle qui soit équitable pour les individus, susceptible de renforcer la cohésion sociale », un modèle de société dont le fonctionnement repose sur l'équilibre entre la compétitivité et la solidarité, la justice et l'équité, la croissance économique et le développement durable, la participation et la représentation. Les rapports entre l'État québécois et la société civile ne peuvent donc être pensés uniquement en termes d'intérêts sectoriels. Ils s'appuient sur des engagements – globaux ou séquentiels – respectant la primauté d'égalité de droit et de citoyenneté et visant l'élimination des formes de discrimination de genre, de race, de statut social ou de classe. Ce sera la raison d'être même de ces stratégies de lutte contre la pauvreté que de faire en sorte que les individus en situation de pauvreté soient traités de manière équitable et qu'ils puissent participer pleinement à la vie en société en tant que citoyens à part entière, quels que soient leur âge, leur lieu de résidence, leur sexe, leur classe, leur origine ethnique.

---

43. Carlos Robles Piquer, *Document de travail sur la lutte contre la pauvreté dans les pays ACP et dans l'Union européenne*. Assemblée parlementaire ACP-UE, <[www.europal.eu.int/intcoop/acp/stras99/fr/rapgen99.htm](http://www.europal.eu.int/intcoop/acp/stras99/fr/rapgen99.htm)>, p. 10.

Les dix dernières années de développement des politiques de lutte contre la pauvreté, que nous avons considérées ici, ont vu émerger une tendance à renforcer les liens entre le politique, l'économique et le social. L'État y joue certes un rôle sans cesse croissant en matière d'insertion en emploi et de lutte contre la pauvreté, mais en se « réinventant » selon les exigences d'un modèle partenarial, solidaire, ouvert aux initiatives de la société civile.

Dans cette perspective, on traite la question de la pauvreté et de l'exclusion en lien avec la sphère productive, faisant ainsi de la réinsertion en emploi le principal outil de lutte contre la pauvreté. Le gouvernement du Québec opte pour une approche à la fois globale et intégrée qui, tout en se voulant dynamique, entend prendre en considération les éléments individuels, les facteurs structurels et les rapports sociaux. La décision d'analyser les rationalités, les jeux politiques et les jeux de force permet de dépasser les catégorisations rigides pour repérer les champs d'émergence des nouveaux réseaux de solidarités sociales (famille, communauté, espace communautaire, associatif et coopératif), ainsi que les divers mécanismes de reconstitution du social et du politique. On peut penser, entre autres, aux réarrangements institutionnels auxquels ont donné lieu les entreprises d'insertion, la création du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail, la politique de reconnaissance de l'action communautaire autonome, la politique jeunesse, etc.

La question de la réinsertion en emploi et de la lutte contre la pauvreté se pose désormais dans des contextes de formation, d'accompagnement, de socialisation, de médiation et de responsabilisation. Les différentes initiatives rassemblent sur un mode partenarial l'État, les collectivités locales, les institutions publiques et privées, les entreprises, les syndicats et les associations. Cette multitude de partenaires à compétences diversifiées permet d'innover

dans des domaines à la fois sociaux, économiques et marchands, tout en faisant émerger des pratiques d'intervention novatrices. Les dynamiques régionales et les initiatives locales – deux axes importants du développement économique local – engendrent le défi de mettre en place les conditions qui facilitent l'insertion des citoyens et d'établir des règles du jeu économique susceptibles d'intégrer des préoccupations sociales, culturelles et environnementales. L'enjeu consiste non seulement à proposer et à exécuter des projets de développement mais aussi à faciliter la participation à la réalisation de ces projets. Il s'agit de mettre en œuvre un modèle solidaire de développement économique qui permet, au-delà des seules relations de marché, d'alimenter les rapports de proximité et les réseaux de solidarité. Les réponses apportées aux enjeux sociaux, politiques, économiques et culturels se sont inspirées des idéaux fondamentaux en même temps qu'elles ont été pensées en fonction du quotidien des acteurs – c'est-à-dire des hommes et des femmes qui vivent dans cette société. La participation sociale n'est plus une fin en soi ; elle se concrétise dans l'accès à l'éducation, à l'emploi, aux loisirs, aux soins de santé et aux services sociaux, au revenu, selon la logique des droits fondamentaux, de la citoyenneté et de la protection sociale.

Le choix d'une politique globale fondée sur la volonté de « ne laisser personne de côté » constitue le cadre général d'une lutte contre la pauvreté menée selon les principes stipulés dans la loi 112 : la prévention, l'insertion en emploi, le renforcement du filet de sécurité sociale, le partenariat, le développement local et la cohérence dans l'action. Ce choix s'inspire d'abord et avant tout du consensus qui a fait de l'insertion en emploi une priorité pour la politique publique québécoise et la voie privilégiée pour atteindre l'autonomie individuelle. Toutefois, le Québec refuse de réduire le statut de citoyen à celui de travailleur, de producteur ou de consommateur. On évite de superposer citoyenneté économique et citoyenneté politique, même si l'on reconnaît que les deux se renforcent. Ainsi, la notion de « revenu de solidarité » constitutive de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ainsi que le « principe de prestation minimale » intégré dans l'article 15 de la loi 112 ne sont pas de simples innovations, mais bien des mécanismes de la répartition du revenu et de la richesse entre les différents groupes sociaux. Il relèvera donc de la gouverne étatique de redistribuer la richesse par la fiscalité et les finances publiques, ainsi que d'assurer le bien commun par des politiques publiques compréhensives et cohérentes.

Le Québec semble refuser l'individualisation extrême du problème de pauvreté pour établir le lien entre la responsabilité individuelle et la responsabilité collective. Il fait le pari de maintenir la cohésion sociale, grâce à une fiscalité progressiste à laquelle est attribuée la double fonction de permettre de financer des services accessibles à tous et de réduire les écarts

en fonction du principe de redistribution de la richesse collective. La fiscalité reste l'outil de solidarité par excellence dans une société démocratique attribuant à l'État la fonction primordiale de maintenir l'équilibre entre le développement économique et le développement social. À l'encontre des injonctions anonymes liées à la mondialisation et aux forces du marché, l'État québécois maintient son discours de justice sociale, de solidarité et de protection sociale du citoyen, s'opposant ainsi au démantèlement des programmes sociaux comme mécanismes de redistribution et de garantie de la cohésion sociale. L'État continue de s'imposer comme une nécessité – toujours historique – pour impulser des politiques cohérentes de développement économique et social. Horizon envisagé plutôt que principe de départ, la cohésion sociale devient à la fois la question et la réponse, la clé de la viabilité de *l'être-ensemble*, de la stabilité institutionnelle, de la légitimité de l'État et de la gouvernabilité de la société.

L'importance accordée à la cohésion sociale mène à voir les dépenses sociales non en termes de coûts et de fardeaux pour les contribuables, mais en termes de mesures actives permettant l'acquisition des compétences et des habiletés nécessaires à l'insertion de l'individu dans la société. Ces réorientations, qui tendent à valoriser le local et la démocratie de la proximité, s'accompagnent de la redécouverte de l'importance stratégique de la société civile dans la construction de la solidarité collective et du bien commun, au nom même d'une citoyenneté communément partagée. C'est d'ailleurs dans ce contexte que le Québec a su mobiliser les forces nécessaires à l'adoption de la loi 112 et que le gouvernement québécois est parvenu à se donner le rôle de « mobilisateur de la société en faveur des plus pauvres ».

La lutte contre les inégalités s'inscrit dans un double mouvement en faveur d'un État responsable et d'une société civile engagée, lié au fait que celle-ci joue un rôle de médiation dans les sphères politique, sociale, économique et culturelle. Les interactions entre les pouvoirs publics, la sphère privée, le milieu communautaire et les structures associatives ne peuvent se développer que dans le cadre d'une participation à la pleine citoyenneté axée sur la responsabilisation collective. La société civile, tout comme l'État, interviennent dans un espace public ouvert, en fonction de leurs prérogatives et de leurs rôles respectifs, et avec les tensions que cela engendre. Le modèle québécois, qui a certes évolué au cours du temps, continue d'être caractérisé par la quête d'une économie dynamique, un système politique fondé sur la coopération, un État protecteur et un partenariat entre les différentes forces de la société. Il faut l'appréhender comme une manière d'être en société développée en fonction de certains besoins et caractéristiques historiques. Le partenariat, la solidarité, la coopération, l'équité, l'initiative politique, la responsabilisation et la transparence indiquent bien les passerelles à

emprunter pour arriver à ce que J. Léonard appelle la conception « futuriste<sup>1</sup> » de l'État et que nous interprétons comme un État raisonnable au cœur d'une démocratie réaliste et ancrée. Un État pour lequel il ne s'agit pas de jouer les intérêts des uns contre les intérêts des autres, mais de les rendre perméables et interdépendants, non plus de les superposer mais de les interrelier comme une exigence de la vie en société et comme un gage de la cohésion sociale. C'est dans ce désir et cette volonté d'apporter un sens concret et réel à l'idée de démocratie, de droit, de participation et de citoyenneté que prennent sens les espaces de partenariat et de concertation ainsi que les stratégies de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Les prémisses de « l'État faible » apparaissent en décalage avec les réalités québécoises, particulièrement en ce qui concerne le processus sociopolitique ayant mené à l'adoption de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. L'État limite certes sa capacité institutionnelle, mais amplifie son pouvoir de régulation. Il se transforme en un État novateur, imaginatif et créatif, capable de se renouveler et de se réajuster aux événements, en vue d'assurer la stabilité institutionnelle et la gouvernabilité de la société. C'est plutôt dans l'arrimage d'un État fort et d'une société civile bien organisée qu'il faut chercher à comprendre les actions. Par exemple, la société civile contraint l'État à agir dans la mesure même où, par un processus de décentralisation de ses actions, l'État tend de plus en plus à responsabiliser la société civile. Le pouvoir public négocie, adopte et impose les lois, les mesures et les règlements. Les organismes de la société civile formulent les revendications au nom des catégories de citoyens les plus faibles, les plus démunis et les plus vulnérables, exigeant une démocratisation de plus en plus avancée et une extension de plus en plus grande des frontières de l'espace public, au-delà même de ce qui est formellement et institutionnellement prescrit. Pouvoir public et société civile semblent se réguler mutuellement. Les deux apparaissent régulés en même temps qu'ils disposent d'un pouvoir régulateur.

La quête d'un équilibre entre une vision d'abord « marchande » et une vision d'abord étatique amène à la conception d'une « citoyenneté » démocratique, détentrice de droits et chargée de responsabilités individuelles et collectives. Le « moins d'État » ou le « tout à l'État » apparaissent aussi comme des slogans qui sonnent faux en regard de la tradition démocratique québécoise. L'État, en tant que garant de la cohésion sociale, pratique une citoyenneté effective où les droits réels doivent être aussi basés sur une possibilité réelle pour tous d'accès au travail, au revenu, aux loisirs, à

---

1. Jacques Léonard (1996). *L'État peut-il à la fois jouer le rôle d'arbitre et de partenaire ?*, Colloque Europe-Amérique: La réforme de l'État, organisé par l'Observatoire de l'administration publique (ENAP).

l'éducation, aux services sociaux, aux soins de santé, au logement – éléments qui tous contribuent à assurer au citoyen un niveau de vie décent. On comprendra dès lors que les stratégies de lutte contre la pauvreté et l'exclusion passent par la réinsertion en emploi, par la protection des droits politiques, sociaux, économiques et culturels, ainsi que par la mise en place des politiques de redistribution, de protection sociale, de soutien aux processus de production et d'accès équitable aux ressources. Cette position mitoyenne ne donne pas seulement à l'État québécois la capacité de répondre aux demandes sociales et de concilier les différents champs d'intérêt, elle fonde la profonde légitimité dont il jouit auprès d'une large majorité de citoyens.

Les stratégies de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale du gouvernement québécois ne vont toutefois pas fonctionner de manière magique, sans que des ressources adéquates – matérielles et non matérielles – soient consacrées à la réalisation des objectifs fixés par la loi 112. Quelle va être l'ampleur de ces ressources? Le premier ministre avait annoncé à la fin de 2002, au moment de l'approbation de la loi, des investissements de 1,5 milliard de dollars sur cinq ans. Or, dans le discours du budget de mars 2003, cette somme se trouve réduite à 160 millions de dollars sur trois ans, dont 50 millions pour 2003-2004<sup>2</sup>. Avec l'élection d'un nouveau gouvernement le 14 avril 2003, la question d'une allocation de ressources à la hauteur des objectifs collectivement établis et des attentes suscitées par la promulgation de la loi, pour en permettre une juste et entière application, semble ainsi se profiler comme l'enjeu le plus crucial des années à venir.

Notre étude porte essentiellement sur le Québec et repose, en grande partie, sur l'analyse de documents gouvernementaux. Notre intention n'est pas d'évaluer l'efficacité et la pertinence des dispositifs, des programmes et des mesures, mais de rendre compte du discours, des principes, des modalités et des dynamiques à la lumière desquels ceux-ci se conçoivent, se modifient et se légitiment. Il restera alors, dans une deuxième phase de recherche de terrain, à savoir comment les programmes et les mesures adoptés aident les gens en situation de pauvreté à accéder à des conditions décentes de vie et à participer à la vie en société, donc à jouir pleinement de leur statut de citoyens. Le principal enjeu pour une société démocratique n'est pas uniquement d'adopter des lois et de mettre en place des dispositifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. C'est aussi de veiller à ce que se réduisent concrètement les inégalités socioéconomiques et les écarts de conditions de vie, tant entre les groupes sociaux et les communautés ethnoculturelles qu'entre les sexes et les générations.

---

2. Tommy Chouinard (2003). « Les démunis sont les parents pauvres du budget », *Le Devoir*, 12 mars, p. B-3.



- ATRIA, R. (2003). « Capital social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo », dans Raúl ATRIA *et al.*, *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en búsqueda de un nuevo paradigma*, CEPAL.
- AUBENAS, F. et M. BENASAYAG (2002). *Résister, c'est créer*, Paris, La Découverte.
- BÉLANGER, Yves (2000). « Le "modèle" québécois survivra-t-il à l'avènement du XXI<sup>e</sup> siècle? », dans Yves BÉLANGER, Robert COMEAU et Céline MÉTIVIER, *La Révolution tranquille, 40 ans plus tard*, Montréal, VLB éditeur, p. 179-186.
- BENASAYAG, M. (2000). *Du contre-pouvoir*, Paris, La Découverte.
- BOULDING, Kenneth E. (1989). *Three Faces of Power*, Newbury Park, Californie, Sage Publications.
- CASTLES, S. (2001). « Globalization and citizenship: An Australian dilemma », *Patterns of Prejudices*, vol. 35, n<sup>o</sup> 1, janvier, p. 91-109.
- CÉRÉZUELLE, D. (1996). *Pour un autre développement social. Au-delà des formalismes techniques et économiques*, Paris, Desclée de Brouwer, p. 59.
- CLING, J.-P., M. RAZAFINDRAKOTO et F. ROUBAUD (2002). *La Banque mondiale et la lutte contre la pauvreté: tout changer pour que tout reste pareil?* Document de travail DT/2002/09. Développement et insertion internationale-DIAL, p. 12.
- COLLECTIF POUR UNE LOI SUR L'ÉLIMINATION DE LA PAUVRETÉ (2002). *Jeter les bases d'un Québec sans pauvreté*. Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales chargée d'examiner le projet de loi 112, « Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale », septembre.
- COMEAU, Y., L. FAVREAU, B. LÉVESQUE et M. MENDELL (2001). *Emploi, économie sociale, développement local: les nouvelles filières*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, coll. « Pratiques et politiques sociales et économiques ».
- DE NEUBOURG, C. et C. WEIGAND (2000). *Social Policy as Social Risk Management. The Year 2000*, International Research Conference on Social Security, Helsinki, 25-27 février: *Social Security on the Global Village*, International Social Security Association (ISSA).

- DURSTON, J. (2003). « Capital social : parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe », dans Raúl ATRIA *et al.*, *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en búsqueda de un nuevo paradigma*, CEPAL, p. 147-200.
- DUTRENT, X. (2000). *Le « mainstreaming » de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Rapport de séminaire*, Lisbonne, 17-18 mars. Réseau européen des associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
- GAUTHIER, F. (2001). *Bilan économique du Québec: 1960-2000, et le modèle québécois*, Synthèse du fascicule n° 4, L'économie du Québec, 1<sup>er</sup> mars.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2000). *Bilan au regard des décisions prises au Sommet mondial pour le développement social. Le développement social du Québec 1995-2000*, Québec, Les Publications du Québec.
- GOVERNEMENT DU QUÉBEC (2002). *La volonté d'agir, la force de réussir. Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Québec, Les Publications du Québec.
- HARDT, M. et T. NEGRI (2000). *Empire*, Paris, Exils.
- HOLLOWAY, J. (2002). *Change the World without Taking Power: The Meaning of Revolution Today*, Londres, Pluto Press.
- HOLZMAN, R. et S. JORGENSEN (2000). *Gestion du risque social: cadre théorique de la protection sociale*, Document de travail n° 0006 sur la protection sociale, Banque mondiale.
- LAMOUREUX, J. (1994). *Le partenariat à l'épreuve. L'orientation paradoxale des dynamiques institutionnelles et communautaires dans le domaine de la santé mentale*, Montréal, Éditions Saint-Martin.
- LAMOUREUX, J. (1999). *Citoyenneté et pensée métisse: Pratiques réfléchies de quatre sites de citoyenneté au Québec*, Rapport de recherche remis dans le cadre de la participation du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration du Québec au projet du Conseil de l'Europe *Éducation à la citoyenneté démocratique*.
- LÉVESQUE, B. (2001). *Économie sociale et solidaire dans un contexte de mondialisation: pour une démocratie plurielle*, Papier présenté lors du deuxième colloque international « Globalisation de la solidarité », Québec, 9-12 octobre.
- LÉVESQUE, B. (2002). *Les entreprises d'économie sociale, plus porteuses d'innovations sociales que les autres*, Papier présenté au colloque du CQRS au Congrès de l'ACFAS, le 15 mai 2001, « Le développement social au rythme de l'innovation ».
- MEAD, L. (1992). *The New Politics of Poverty*, New York, Basic Books.
- MERKLEN, D. (2001). *Politiques de lutte contre la pauvreté urbaine. Un cadre général pour l'action*, Most, Gestion des transformations sociales. Série Politiques sociales, 8, p. 10.
- MITCHELL, D. (2000). *Mondialisation et cohésion sociale: risques et responsabilité*, Conférence internationale de recherche en sécurité sociale « an 2000 », Association internationale de la sécurité sociale (AISS).
- MOUFFE, C. (1994). *Le politique et ses enjeux. Pour une démocratie plurielle*, Paris, La Découverte, MAUSS.

- PARAZELLI, M. (2001). « Dissonances politiques de la reconnaissance de l'action communautaire autonome », *L'Action nationale*, mars, XCI, p. 19-41.
- PIPER, M.C. (2002). *Building a Civil Society: A New Role for the Human Sciences*, Conférence annuelle de Killam, 24 octobre.
- PUTNAM, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon Schuster.
- SCHWARTZ, J. (2000). *Fighting Poverty with Virtue: Moral Reform and America's Urban Poor, 1825-2000*, Bloomington, Indiana, Indiana University Press.
- VAILLANCOURT, Y., F. AUBRY, C. JETTÉ et L. TREMBLAY (2001). « Le cas du Québec : la fragile émergence d'une nouvelle régulation solidaire », dans Yves VAILLANCOURT et Louise TREMBLAY (dir.), *L'économie sociale dans le domaine de la santé et du bien-être au Canada: une perspective interprovinciale*, Montréal, LAREPPS.
- WALZER, M. (1999). « Rescuing Civil Society », *Dissent*, vol. 46, n° 1, p. 62-67.
- WHITE, D. (2001). « Maîtriser un mouvement, Dompter une idéologie », *ISUMA*.

## Dans la même collection

*Sous la direction de Henri Dorvil et Robert Mayer*

---

### **Éthique, travail social et action communautaire**

*Henri Lamoureux*

2003, ISBN 2-7605-1245-2, 266 pages

### **Travailler dans le communautaire**

*Jean-Pierre Deslauriers et Renaud Paquet*

2003, ISBN 2-7605-1230-4, 158 pages

### **Violence parentale et violence conjugale**

Des réalités plurielles, multidimensionnelles  
et interreliées

*Claire Chamberland*

2003, ISBN 2-7605-1216-9, 440 pages

### **Le virage ambulatoire : défis et enjeux**

*Sous la direction de*

*Guilhème Pérodeau et Denyse Côté*

2002, ISBN 2-7605-1195-2, 216 pages

### **Priver ou privatiser la vieillesse ?**

Entre le domicile à tout prix  
et le placement à aucun prix

*Michèle Charpentier*

2002, ISBN 2-7605-1171-5, 226 pages

### **Huit clés pour la prévention du suicide chez les jeunes**

*Marlène Falardeau*

2002, ISBN 2-7605-1177-4, 202 pages

### **La rue attractive**

Parcours et pratiques identitaires  
des jeunes de la rue

*Michel Parazelli*

2002, ISBN 2-7605-1158-8, 378 pages

### **Le jardin d'ombres**

La poétique et la politique  
de la rééducation sociale

*Michel Desjardins*

2002, ISBN 2-7605-1157-X, 260 pages

### **Problèmes sociaux**

• Tome 1 – Théories et méthodologies

*Sous la direction de*

*Henri Dorvil et Robert Mayer*

2001, ISBN 2-7605-1126-X, 622 pages

### **Problèmes sociaux**

• Tome 2 – Études de cas  
et interventions sociales

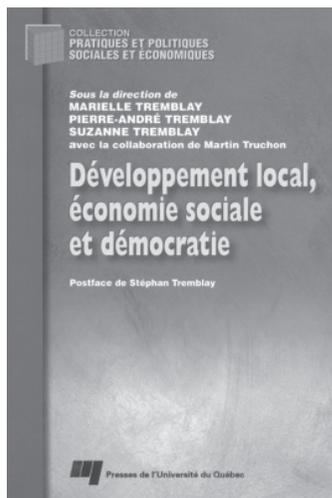
*Sous la direction de*

*Henri Dorvil et Robert Mayer*

2001, ISBN 2-7605-1127-8, 700 pages

# à découvrir

Prix sujets à changement sans préavis

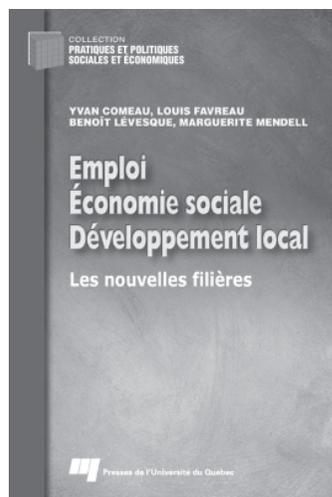


## DÉVELOPPEMENT LOCAL, ÉCONOMIE SOCIALE ET DÉMOCRATIE

*Sous la direction de Marielle Tremblay, Pierre-André Tremblay et Suzanne Tremblay*  
ISBN 2-7605-1182-0, 356 pages

**32\$**

En explorant les rapports entre l'économie sociale et le développement local, les auteurs s'interrogent sur les possibilités qu'elle recèle pour corriger les inégalités. Voilà l'enjeu de l'évaluation des pratiques d'économie sociale.



## EMPLOI, ÉCONOMIE SOCIALE, DÉVELOPPEMENT LOCAL

**Les nouvelles filières**  
*Yvan Comeau, Louis Favreau, Benoît Lévesque, Marguerite Mendell*  
ISBN 2-7605-1096-4, 336 pages

**37\$**

À la recherche de solutions à l'exclusion économique et sociale et au mal-développement des collectivités locales, les auteurs font le point sur l'état actuel des travaux et proposent des questionnements fort pertinents pour l'avenir.