

MÉMOIRE

présenté

**à la Commission parlementaire
sur le projet de loi 112**

par

**Frédéric Lesemann, professeur titulaire
et
Pierre-Joseph Ulysse, PhD., chercheur**

**Groupe de recherche sur les *transformations* du *travail*,
des *âges* et des *politiques sociales* (TRANSPOL)
INRS-Urbanisation, Culture et Société**

Montréal, septembre 2002

Frederic.Lesemann@inrs-ucs.uquebec.ca

Introduction

C'est avec la conviction que le projet de loi 112, *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, est susceptible de contribuer à la *consolidation d'une société démocratique* que nous soumettons nos commentaires à la Commission parlementaire sur le projet de loi 112.

Nous sommes tous deux des spécialistes de l'analyse des politiques sociales, tant québécoises qu'internationales, et nous sommes convaincus que celles-ci constituent des pièces maîtresses dans la construction toujours en cours d'une société démocratique, c'est-à-dire d'une société dont les valeurs et les pratiques sont *fondées sur des impératifs de justice sociale et de lutte solidaire contre les inégalités sociales et économiques*, au nom d'une *citoyenneté* communément partagée.

La qualité démocratique d'une société économiquement développée repose, entre autres, sur les mesures visant tant à réduire les écarts de revenus qu'à assurer une participation économique, sociale, culturelle et politique la plus large possible à l'ensemble de ses membres. C'est là l'énoncé de l'idéal *d'une société inclusive fondée sur la citoyenneté*.

Nous considérons que, globalement, le projet de Loi 112 représente un progrès remarquable - et peut-être un certain aboutissement - de la réflexion que la société québécoise poursuit à propos de la pauvreté et de l'exclusion depuis près de quarante ans. Elle nous paraît illustrer de manière exemplaire ce qu'il est convenu d'appeler le «modèle québécois» de développement économique, social et culturel.

La loi 112, illustration exemplaire du «modèle québécois» de développement

Pour avoir eu l'occasion depuis plusieurs années d'étudier divers aspects des systèmes de politiques sociales et de protection sociale, dont en particulier les politiques et mesures de lutte contre la pauvreté, aux Etats-Unis, en France, en Argentine et au Mexique, nous pouvons souligner d'emblée le caractère unique et exceptionnel de la Loi 112. De par ses orientations, de par la philosophie politique et sociale qui la sous-tend, de par son long mais efficace processus de production qui s'est appuyé activement sur des interactions fortes entre représentants de la société civile et représentants gouvernementaux, cette Loi 112 nous apparaît non seulement profondément démocratique, mais représentative de ce que plusieurs appellent à juste titre le «modèle québécois» de développement.

Ce «modèle» existe indéniablement. Il suffit de connaître quelque peu certaines dynamiques économiques, sociales et culturelles d'autres pays pour réaliser à quel point la capacité du Québec de bâtir un consensus social largement partagé, un équilibre relatif – et sans doute toujours insuffisant - entre riches et pauvres est unique parmi les nations qui se réclament d'un idéal de démocratie libérale, mais aussi pour réaliser combien ce «modèle» est reconnu et envié par des sociétés latino-américaines, par exemple, en quête d'intégration et de cohésion sociale accrues.

Ce «modèle» traverse depuis des décennies la société québécoise avec plus ou moins de vigueur. Dans ce sens, il n'est pas l'apanage d'un parti politique, puisque ses ancrages sont à rechercher, entre autres, dans une tradition de solidarité qui remonte sans doute aux institutions coopératives issues de l'Église catholique, si l'on songe, par exemple aux caisses populaires du Mouvement Desjardins, aux caisses d'économie, ainsi 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 des travailleurs (FTQ), le Fondation pour la coopération et l'emploi (CSN), etc.

La société civile est forte au Québec, autant que l'est l'État lui-même, dans sa vocation de soutien au développement national. C'est sans doute, entre autres, la question identitaire du Québec qui, une fois de plus, permet de comprendre et d'expliquer cette exceptionnelle dynamique nationale qui fait que les Québécois de toutes origines, sondage après sondage, se reconnaissent positivement de manière très majoritaire dans leur État, et particulièrement dans ses fonctions d'État providence. Car, contrairement à ce qu'on entend parfois, les Québécois continuent à marquer leur différence culturelle et politique d'avec le Canada anglais en partie, et surtout d'avec les Etats-Unis, en adhérant massivement à leur État providence, et en étant d'accord avec une des fiscalités les plus lourdes et les plus redistributives du continent. Cette situation est d'autant plus remarquable lorsqu'on réalise que le Québec est, de ce point de vue, passablement isolé dans un océan idéologique continental néoconservateur. La Loi 112 vient ancrer davantage cette exceptionnalité du Québec.

Arrimer la Sécurité du revenu à l'emploi

Dès les années quatre-vingt, sous l'influence de gouvernements néo-conservateurs au pouvoir en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis en particulier, mais aussi à l'incitation de l'OCDE, et dans un contexte de chômage structurel élevé, les régimes d'aide sociale (sécurité du revenu) et d'assurance-chômage ont fait partout l'objet de révisions à la baisse, plus ou moins draconiennes, en même temps que d'un questionnement sur leur articulation avec l'emploi.

Diverses approches ont été prônées dont le spectre va d'une responsabilisation des individus concernés et donc d'une individualisation du problème (Grande-Bretagne et Etats-Unis) à une approche plus ou moins fondée sur une solidarité construite par la médiation de l'État (France et surtout Québec). Ainsi, dans le cas américain, par exemple,

tant l'administration Reagan, dès 1982, que l'administration Clinton par sa loi de 1996 ont promu une approche répressive et moralisatrice dite de *Workfare*, c'est-à-dire de *Work for Welfare* : gagner, mériter l'aide publique en se soumettant à des exigences de travail imposées par les autorités gestionnaires des programmes sociaux ou par des autorités municipales. Cette approche qui revient à faire porter à l'individu et à lui seul la responsabilité de sa situation de non-emploi, et donc de pauvreté, permet de valoriser une conception conservatrice de la gestion de la pauvreté, fondée sur la contribution des initiatives charitables privées et des institutions qui les dispensent traditionnellement, en même temps qu'elle permet d'exploiter politiquement l'animosité potentielle des classes moyennes salariées à l'égard de ceux et celles qui sont perçus comme «vivant au crochet de l'État», et donc d'exciter cette opposition toujours latente aux Etats-Unis (incompréhensible dans une perspective québécoise) à l'égard de l'État fédéral, promoteur des grandes mesures de lutte contre la pauvreté.

À l'autre extrémité du spectre, on peut signaler les pratiques françaises autour du Revenu minimum d'insertion (RMI), ou la loi de 1998 de lutte contre l'exclusion dans lesquelles la référence même à l'insertion ouvre à un programme d'interventions diversifiées, centrées sur un bilan des capacités et des besoins sociaux de l'individu, un bilan fondé sur le constat qu'une insertion véritable et durable en emploi ne peut pas être réalisée, dans la grande majorité des cas, sans un processus de «mise à niveau» des compétences, sans une reconstruction sociale et psychologique des individus marqués trop souvent par une «désaffiliation», c'est-à-dire par une rupture prolongée des liens sociaux. Il y a donc à réunir les conditions préalables à l'insertion. Et cette démarche est conçue comme relevant d'une responsabilité collective : c'est la société, par le moyen de l'intervention publique, qui doit aider ceux qui ont plus de difficultés que d'autres à s'adapter aux changements ou à s'intégrer socialement et professionnellement.

L'approche de la Loi 112 se situe clairement dans cette perspective. Mais elle la pousse beaucoup plus loin et la développe d'une manière globale, intégrée et cohérente qui, à notre connaissance, n'a pas d'équivalent ailleurs dans le monde.

Une approche globale et intégrée, construite au fil des ans

Nous l'avons dit, la Loi 112 est le produit d'un cheminement dont on pourrait sans doute déjà retracer les origines administratives dans les propositions de la Commission Castonguay relatives au Développement social (1971). Plus près de nous, le Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996 a été l'occasion pour le Gouvernement du Québec de consacrer un vaste processus de concertation autour du développement économique et social entre les divers partenaires de la société civile et du gouvernement. Le Sommet a mis l'emploi au cœur de ses débats et de ses résolutions. Et c'est là qu'il faut situer l'ancrage conceptuel de la Loi 112.

La Loi 112 proclame qu'il n'y a pas de lutte possible contre la pauvreté et l'exclusion sans une possibilité réelle d'insertion sociale; pas d'insertion sociale sans insertion en emploi; pas d'insertion en emploi sans formation, sans processus d'acquisition de qualifications et de compétences spécifiques, mais pas non plus d'insertion en emploi sans soutien social et psychologique auprès des candidats concernés, sans mesures concrètes de soutien au logement ou sans accès aux services de garde pour les jeunes enfants, etc.; pas d'insertion en emploi sans prise en compte des groupes particulièrement à risques, telles que, par exemple, certaines catégories de femmes cheffes de foyer et de leurs enfants, sans mesures préventives à leur égard au plan éducatif et scolaire, sans services de garde accessibles; pas d'insertion en emploi sans accès gratuit et universel aux services de santé (ce qui va de soi au Québec et qu'on a tendance à prendre pour acquis, mais qui n'est pas le cas dans de nombreux pays); pas d'insertion en emploi possible sans une mobilisation des employeurs et des syndicats autour d'une politique de l'emploi et de la formation; pas d'insertion possible sans une politique de soutien financier et administratif à une multitude d'organismes dits communautaires (d'insertion en emploi, d'employabilité, d'économie sociale, etc.) qui ont pour spécificité d'être proches des clientèles visées comme jamais un service gouvernemental ne pourrait l'être.

Autre action gouvernementale à notre avis constitutive de la lutte contre la pauvreté et les inégalités : la Loi 35, *Loi sur l'équité salariale* entrée en vigueur en novembre 1997, qui marque un tournant décisif dans le combat des femmes contre les disparités salariales et la discrimination systémique basées sur le sexe. Par cette loi, 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 *féminisation de la pauvreté*.

Le domaine de la *politique familiale* est lui-même conçu comme un acteur dans la lutte contre la pauvreté : en effet, dans ce cadre, le Gouvernement vise à apporter un soutien financier pour la satisfaction des «besoins essentiels» des enfants à charge, à promouvoir un régime fiscal qui permette d'exempter de l'imposition la partie du revenu familial nécessaire pour subvenir aux besoins essentiels des enfants à charge, en même temps qu'il favorise l'adoption de mesures susceptibles de faciliter la conciliation des responsabilités familiales et professionnelles.

On constate donc que la Loi 112 est une partie constitutive d'une approche intégrée et globale du développement économique et social du Québec qui implique que les plus démunis et les exclus de ce développement puissent accéder à tous les moyens possibles pour y participer. La cohésion sociale d'une société est à ce prix. Elle repose sur la solidarité. La Loi 112 est la clé de voûte de cet édifice en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion dont elle tente de cerner les multiples aspects.

Une interaction fondamentale avec la «société civile», un processus actif de «démocratisation»

La Loi 112 est particulièrement significative de ce processus de concertation entre les acteurs de la société civile et les acteurs gouvernementaux. Depuis près de quarante ans, la société québécoise a développé des relations fortes et souvent conflictuelles entre ces deux catégories d'acteurs dans tous les domaines d'action qui contribuent au bien-être en

général et à l'emploi. Inutile de rappeler ici en détail les mobilisations populaires, souvent relayées par les syndicats, les coopératives, certaines institutions religieuses, qui, dès les années soixante ont contribué à rendre publics les enjeux de l'éducation en général, de l'éducation et de la formation des adultes, de l'éducation en milieux défavorisés, de la pauvreté, du logement, de l'alimentation, de la santé, de la santé mentale, de la condition des femmes, des personnes handicapées, du transport, des questions environnementales, etc.

Un tournant dans les relations entre ces acteurs nous semble avoir été pris à la fin des années quatre-vingt avec les travaux de la Commission Rochon qui a clairement établi les bases politiques, juridiques, administratives et réglementaires d'une collaboration partenariale entre les initiatives et les organisations de services et de défense de droits et l'État du Québec. S'en sont suivis de longues tentatives de collaboration, là encore souvent conflictuelles et de grands débats sur les conditions d'un financement des activités «communautaires» qui reconnaîtrait les spécificités des actions «autonomes» et leur autonomie propre, collaborations faites d'essais et d'erreurs qui, finalement, ont abouti en 2001 à la formulation d'une *Politique de la reconnaissance de l'action communautaire autonome* .

Dans le cas de la Loi 112, c'est en particulier le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, en lien avec divers autres organismes communautaires, entre autres des groupes de femmes, qui ont porté le «dossier» de l'élimination de la pauvreté et interpellé à maintes reprises et avec vigueur le Gouvernement. Exercice démocratique si il en est, dans une société constamment amenée, par la vigueur des actions de la société civile, à se démocratiser toujours davantage.

La consultation publique et les tournées régionales de consultation menées dans les 17 régions administratives à partir du document *Ne laisser personne de côté* ont été, par l'ampleur de la participation populaire qu'elles ont suscitée (plus de 1000 organismes s'y sont présentés) et par la profondeur des interventions publiques auxquelles elles ont donné lieu, une autre illustration du caractère démocratique de la démarche entreprise,

autant que de la vitalité de la société civile au Québec et de sa capacité de mobilisation sur des enjeux de solidarité.

Autre manifestation de cette solidarité citoyenne, la décision issue du Sommet de 1996 de créer un *Fonds de lutte contre la pauvreté* qui, par des prélèvements fiscaux auprès des individus et des entreprises, a permis de recueillir 335 millions de dollars entre 1997 et 2001. Cette démarche a été largement appuyée par la population et par les entreprises dans la mesure où elle visait à promouvoir directement l'insertion en emploi des personnes économiquement démunies. Également à mentionner, dans la même tradition d'intervention publique, le *Fonds Jeunesse* de 240 millions, dédié à l'insertion sociale, communautaire, culturelle et professionnelle des jeunes. Là encore, la Loi 112 vient consacrer une dynamique d'insertion initiée de longue date et impliquant une solidarité active.

Commentaires et recommandations

1. La Loi 112 offre le cadre indispensable et détermine les conditions nécessaires pour une action structurée de la société québécoise en vue de lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Elle promeut à la fois un changement de perspective et un changement de regard en tout ce qui concerne le phénomène de la pauvreté et de l'exclusion, dans le cadre d'un État qui se donne pour fonction, en partenariat avec les initiatives de la société civile, de veiller à réduire les inégalités, de s'efforcer de favoriser l'avènement de conditions propices à l'insertion sociale et à la production d'une cohésion sociale renforcée.
2. L'application de la Loi, compte-tenu du grand nombre d'acteurs impliqués, risque d'être complexe et d'entraîner la nécessité d'une démultiplication des mécanismes de coordination technique entre les divers ministères et les diverses instances impliqués. C'est pourtant l'approche globale et intégrée que promeut la Loi qui en fait

l'originalité et, en principe, l'efficacité. Comment concilier dès lors la nécessaire multiplicité des acteurs avec des objectifs d'efficacité ?

3. Peut-être, une partie de la solution réside-t-elle dans l'octroi d'un rôle sans cesse accru aux organismes de la société civile ? Cette approche, tout à fait cohérente avec la philosophie de la Loi, peut représenter un type de décentralisation, voire de déconcentration de l'action gouvernementale qui pourrait à son tour s'harmoniser avec les perspectives de développement social et économique régional que promeut la Loi.
4. C'est au niveau de la politique familiale que le gouvernement fait intervenir la fiscalité comme outil de correction des inégalités, particulièrement en ce qui concerne l'objectif de mieux subvenir aux besoins essentiels des enfants à charge. On est toutefois étonné que la Loi n'aborde pas plus directement l'enjeu de la fiscalité comme instrument de correction des inégalités puisque la fiscalité représente sans conteste l'instrument par excellence de la redistribution.
5. L'instauration d'un «revenu de solidarité» est une mesure adéquate en ce qu'elle protège le droit de tout-e citoyen-ne à un revenu de base, tout en maintenant l'objectif d'une obligation de travailler et de devenir autonomes pour tous ceux et celles qui sont aptes au travail. C'est là un «exercice de réciprocité», comme l'a bien qualifié un éditorialiste. Il est important que le gouvernement précise de manière beaucoup plus détaillée en quoi consisterait ce revenu, où il situe les seuils de «ressources suffisantes», ainsi que les conditions de son obtention. Ce revenu devrait par ailleurs être indexé automatiquement, chaque année, de même que devraient l'être les prestations de la sécurité du revenu en attendant l'instauration du «revenu de solidarité».
6. Nous comprenons la Loi 112 comme l'aboutissement d'un long processus démocratique d'élaboration d'une approche solidaire et citoyenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il est indispensable que le processus politique

d'adoption de cette loi soit mené avec diligence et cohérence à l'Assemblée nationale du Québec et que les règlements d'application de la Loi suivent sans délai l'adoption de la Loi. Cette loi, par l'enracinement démocratique qui est le sien, est toute à l'honneur du gouvernement actuel du Québec. Elle est courageuse dans le contexte idéologique continental qui prévaut. Il importe que le gouvernement actuel achève le travail qui a été entrepris en faisant adopter cette Loi avant les prochaines élections, qu'il passe sans tarder à son application en ayant réservé les budgets nécessaires à son application complète et entière, évitant le piège d'une application seulement partielle des diverses mesures qu'elle comprend.