

Université de Montréal

Les fils et la trame de l'aide sociale au Canada : 1990-2002.

par

Mélanie Bourque

Département de science politique

Faculté des arts et des sciences

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures  
En vue de l'obtention du grade  
Philosophiae Doctor (Ph.D.)  
en science politique

Juin 2003

© Mélanie Bourque

## Sommaire

Cette thèse porte sur les transformations de l'intervention de l'État depuis les années 1980. On assiste, depuis une vingtaine d'années, à une transformation du rôle de l'État. De la mise en œuvre de politiques providentialistes, on est passé à l'adoption de politiques néolibérales. Ce passage s'est évidemment accompagné d'une transformation du discours étatique. Alors que l'État providence véhiculait des valeurs comme celle de la justice sociale, du progrès social et de l'égalité des chances, l'État néolibéral s'appuie sur des valeurs comme celles de l'efficacité, de l'équité, de l'inclusion sociale et de la compassion. En plus de cette transformation dans le discours, on constate l'apparition de nouveaux enjeux comme ceux de l'employabilité, de l'enfance. Ces derniers ont donné lieu à la mise en œuvre de politiques publiques liées à ces thèmes.

Cette analyse se penche plus particulièrement sur les réformes des programmes de sécurité du revenu de quatre provinces canadiennes, le Québec, l'Ontario, la Saskatchewan et l'Alberta. Durant les années 1990, celles-ci ont toutes adopté des mesures conditionnelles dans leur programme d'aide sociale. L'introduction d'une contrepartie qui vise la réinsertion des prestataires de l'aide sociale sur le marché du travail représente un des indicateurs d'une transformation majeure de l'intervention de l'État dans le secteur de la sécurité du revenu.

Cette mutation ne s'est cependant pas produite partout de la même manière. L'histoire institutionnelle, les rapports de forces entre les groupes sociaux ainsi que les

partis politiques au pouvoir représentent autant de facteurs qui ont conduit les provinces de l'Ontario et de l'Alberta à adopter des programmes de workfare et celles du Québec et de la Saskatchewan à opter pour l'introduction de mesures incitatives. La mise en place de programmes de sécurité du revenu incluant une contrepartie différente dans les provinces canadiennes permet d'affirmer qu'il existe au moins deux régimes d'États d'investissement social : l'État d'investissement social de conciliation qui prend forme au Québec et en Saskatchewan et l'État d'investissement social répressif présent en Ontario et en Alberta.

Mots clés : providentialisme, néolibéralisme, particularisme, universalisme, sécurité du revenu, intervention de l'État, transformation de l'État, État-providence, État néolibéral, États d'investissement social, Canada, Québec, Ontario, Saskatchewan, Alberta.

## **Abstract**

This thesis focuses on the transformation of state intervention since the 1980's. Since the introduction of *welfarist* policies, Canada has moved toward the adoption of neoliberal policies. At the time these changes took place, the political discourse was also going through a transformation. While the Welfare State promoted values such as social justice, social progress and equality of opportunity, the neoliberal state speaks in terms of efficiency, equity, compassion and social inclusion. During this transformation, issues such as employability and childhood have emerged and have become the subject of public policy.

Welfare reform in four Canadian provinces are analysed: Quebec, Ontario, Saskatchewan and Alberta. In the 1990's, each of these provinces incorporated in their welfare programs some form of conditional measures. These measures, which are supposed to help welfare recipients re-enter the labour market, are part of a more global transformation of state intervention in the distinct sector of welfare programs.

This transformation did not present itself in a unique format. The institutional history, the distribution of bargaining powers between social groups as well as the political parties represent some of the elements that prompted the provinces of Ontario and Alberta to adopt workfare programs, while Quebec and Saskatchewan opted for *active* measures. This observation leads us to the conclusion that there are at least two forms of social investment regimes in Canada: a Conciliatory Social Investment State,

like the ones found in Quebec and Saskatchewan, and a Repressive Social Investment State, such as Ontario and Alberta.

Keywords : welfare, welfare policies, neoliberalism, Neoliberal State, Welfare State, state intervention, state transformations, Social Investment State, Canada, Quebec, Ontario, Saskatchewan, Alberta.

Table des matières

Sommaire.....	p.i
Abstract.....	p.iii
Table des matières.....	p.v
Liste des tableaux.....	p.x
Liste des abréviations.....	p.xi
Remerciements.....	p.xii
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>p.1</b>
<b>CHAPITRE PREMIER</b>	
<b>DE L'ÉTAT-PROVIDENCE À L'ÉTAT NÉOLIBÉRAL :</b>	
<b>LA PLACE DE L'INSTITUTION ET LE RÔLE DES ACTEURS.....</b>	<b>p.15</b>
<b>1.1. L'État dans la société moderne.....</b>	<b>p.18</b>
1.1.1. Le rôle de l'État.....	p.19
<b>1.2. La méthode de l'idéal type.....</b>	<b>p. 21</b>
<b>1.2. La problématique idéale typique des transformations du rôle</b>	
<b>de l'État.....</b>	<b>p.24</b>
1.3.1. De l'État libéral à l'État néolibéral.....	p.25
1.3.2. De l'État libéral à l'État commercial ouvert.....	p.29
1.3.3. Du compromis lockiste à la fin du compromis keynésien.....	p.32
<b>1.4. Idéal type de l'État providence.....</b>	<b>p.35</b>
<b>1.5. Les transformations actuelles : entre l'État néolibéral et</b>	
<b>l'État d'investissement social.....</b>	<b>p.41</b>
1.5.1. L'État néolibéral.....	p.43
1.5.2. Le Shumpetarian Workfare State.....	p.45

1.5.3. L'État partenaire.....	p.46
1.5.4. L'État d'investissement social.....	p.48
<b>1.6. Régimes différenciés et forme de l'État.....</b>	<b>p.51</b>
1.6.1. La question de la mondialisation : au-delà de l'analyse de la convergence et de la divergence.....	p.54
1.6.2. Les institutions contre le changement.....	p.60
1.6.3. Le changement par l'institution.....	p.63
<b>1.7. La culture politique.....</b>	<b>p.66</b>
<b>1.8. Les politiques sociales.....</b>	<b>p.67</b>
1.8.1. Maintien de la demande et soutien de l'offre.....	p.68
1.8.2. Particularisme et contrepartie.....	p.69
1.8.3. Les droits et la citoyenneté.....	p.71
1.8.4. Universalisme et particularisme.....	p.74
1.8.5. La notion de workfare.....	p.75
<b>1.9. L'intégration de la notion de workfare dans le rapport salarial : le passage à l'aide sociale conditionnelle.....</b>	<b>p.80</b>

## CHAPITRE SECOND

<b>FÉDÉRALISME ET POLITIQUE SOCIALE : UNE ÉVOLUTION TRIBUTAIRE DE LA FORME DE L'ÉTAT.....</b>	<b>p.86</b>
---	-------------

<b>2.1. Le fédéralisme Canadien.....</b>	<b>p.89</b>
--	-------------

2.1.1. La réforme de l'État libéral et le fédéralisme de répartition.....	p.91
---	------

2.1.2. L'État providence et les fédéralismes coopératif et exécutif.....	p.98
2.1.3. L'État néolibéral et le fédéralisme de collaboration.....	p.105
<b>2.2. Des cultures politiques différentes.....</b>	<b>p.113</b>
<b>2.3. La condition provinciale.....</b>	<b>p.126</b>
<b>2.4. L'aspect économique.....</b>	<b>p.126</b>
2.4.1. Le rapport salarial.....	p.129
<b>2.5. La politique.....</b>	<b>p.135</b>

## CHAPITRE TROISIÈME

<b>LES DÉBATS : LES DISCOURS PROVINCIAUX PORTEURS DU POIDS DES INSTITUTIONS LOCALES.....</b>	<b>p.141</b>
<b>3.1.L'analyse du discours.....</b>	<b>p.143</b>
3.1.2. Discours et idéologie.....	p.146
3.1.3. Le discours politique.....	p.149
3.1.4. L'analyse.....	p.153
<b>3.2. Les débats dans les discours gouvernementaux.....</b>	<b>p.155</b>
3.2.1. Le Québec.....	p.156
3.2.2. L'Ontario.....	p.171
3.2.3. L'Alberta.....	p.182
3.3.4. La Saskatchewan.....	p.187
<b>3.3. Les valeurs.....</b>	<b>p.196</b>

## CHAPITRE QUATRIÈME

<b>UN MODÈLE DE WORKFARE CANADIEN ? L'INTRODUCTION D'UNE CONTREPARTIE ET LE POIDS DES PARTICULARITÉS LOCALES DANS LE DÉVELOPPEMENT DE DEUX FORMES D'ÉTATS NÉOLIBÉRAL : L'ÉTAT D'INVESTISSEMENT SOCIAL DE CONCILIATION ET L'ÉTAT D'INVESTISSEMENT SOCIAL RÉPRESSIF.....</b>	<b>p.202</b>
<b>4.1. L'aide sociale dans les provinces.....</b>	<b>p.209</b>
<b>4.2. La sécurité du revenu canadienne comparées.....</b>	<b>p.211</b>
<b>4.3. La sphère juridique et institutionnelle.....</b>	<b>p.213</b>
4.3.1. Les objectifs visés par la réforme.....	p.213
4.3.2. Les personnes visées.....	p.215
4.3.3. Les responsabilités individuelles et collectives.....	p.216
4.3.4. La catégorisation des individus.....	p.219
4.3.5. La nature de la participation.....	p.221
4.3.6. La prestation.....	p.225
4.3.7. La fraude.....	p.233
4.3.8. Le financement des programmes.....	p.235
<b>4.4. Les rapport de l'utilisateur au marché du travail.....</b>	<b>p.239</b>
4.4.1. Le rapport des programmes au marché du travail.....	p.239
4.4.2. L'insertion sociale et professionnelle.....	p.240
4.4.3. L'aide aux familles à faible revenu.....	p.248
4.4.4. Le niveau de participation.....	p.248
<b>4.5. Le contrôle social et la famille.....</b>	<b>p.252</b>
4.5.1. Les mesures de contrôle.....	p.252
4.5.3. La place de la famille.....	p.256

4.4.5. Le système d'appel.....	p.264
4.5.5. L'évaluation des programmes.....	p.265
<b>4.6. Les deux régimes d'États d'investissement social.....</b>	<b>p.267</b>
4.6.1. Deux modèles canadiens.....	p.270
4.6.2. La trame de l'aide sociale canadienne.....	p.274
4.6.3. Les fils de l'aide sociale au Canada.....	p.276
4.6.3.1. La condition provinciale.....	p.278
4.6.3.2. L'économie.....	p.278
4.6.3.3. L'histoire politique et l'impact de l'idéologie et de la culture politique.....	p.279
4.6.3.4. La politique.....	p.280
 <b>CHAPITRE CINQUIÈME</b>	
<b>D'AUTRES POLITIQUES SOCIALES : LA CONFIRMATION DES LOGIQUES SECTORIELLES D'EIS.....</b>	<b>p.286</b>
<b>5.1. Les politiques liées à la famille.....</b>	<b>p.290</b>
5.1.1. Les systèmes de garderies.....	p.290
5.1.2. Le système d'allocation familiale.....	p.296
5.1.3. Supplément de revenu pour les familles travailleuses.....	p.304
<b>5.2. Programmes de soutien financier pour les personnes handicapées.....</b>	<b>p.307</b>
 <b>CONCLUSION.....</b>	<b>p.316</b>
 <b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>p.328</b>

Liste des tableaux

Tableau I : Nombre estimé d'assistés sociaux par province.....	p.6
Tableau II : Indicateurs économiques des provinces et du Canada.....	p.127
Tableau III : Données de 2001 sur l'économie et le rapport salarial dans les provinces canadiennes sélectionnées.....	p.130
Tableau IV : Nombre estimé d'assistés sociaux par province.....	p.212
Tableau V : Estimation annuelle des revenus d'assistance sociale pour 2000, selon le type de ménage.....	p.230
Tableau VI : Comparaison des revenus de bien-être social et des revenus moyens pour 2001.....	p.233
Tableau VII : Exemptions de gains mensuels, janvier 2001.....	p.249
Tableau VIII : Comparaison des revenus de bien-être social et des revenus moyens pour 2001.....	p.313
Tableau IX : Les États d'investissement social canadiens et les programmes sociaux.....	p.317

## Liste des abréviations

ALENA : Accord de libre échange nord américain  
AISH : Assured Income for the Severely Handicaped  
APPORT : Aide aux parents pour leurs Revenus de Travail  
CCF : Cooperative Commonwealth Federation  
CEQ : Centrale de l'enseignement du Québec  
CLSC : Centre local de services communautaires  
CPEJ : Centre de protection de l'enfance et de la jeunesse  
CNBS : Conseil national de bien-être social  
CSN : Confédération des syndicats nationaux  
EIS : État d'investissement social  
EISC : État d'investissement social de conciliation  
EISR : État d'investissement social répressif  
EXTRA : Programme d'expérience de travail  
EXPRESS : Expérience, poursuite et reprise des études pour les parents  
FPÉ : Financement des programmes établis  
FMI : Fonds monétaire international  
FTQ : Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec  
GATT : General Agreement on Tariffs and Trade  
G8 : Groupe des 8  
NPD : Nouveau parti démocratique  
OMC : Organisation mondiale du commerce  
PAIE : Programme d'aide à l'intégration en emploi  
PNE : Prestation nationale pour enfant  
PQ : Parti québécois  
RAPA : Regina Anti-Poverty Alternatives  
RAPC : Régime d'assistance publique du Canada  
TCSPS : Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux  
SARB : Social Assistance Review Board  
SFI : Support for Independence  
ZLEA : Zone de libre échange des Amériques

## Remerciements

Je remercie en tout premier lieu mon directeur de recherche Alain Noël d'avoir accepté de me diriger. Je n'aurais pu trouver un chercheur plus spécialisé sur la question de l'aide sociale au Canada, ni quelqu'un qui aurait fait preuve d'autant d'ouverture d'esprit. Nos désaccords sur le plan théorique auraient pu parfois le gêner. Au contraire, il a été d'une objectivité remarquable et je lui en suis très reconnaissante. Je tiens également à souligner l'importance de son support financier durant les trois premières années de ma rédaction. Sans cette aide, cette thèse ne serait pas à terme aujourd'hui. Je désire également lui faire part de ma reconnaissance pour son écoute et sa générosité. Je remercie également Gérard Boismenu, mon directeur de maîtrise, qui m'a donné l'envie de me jeter dans cette longue aventure et qui m'a également soutenu financièrement.

Je remercie également tous ceux, qui de près ou de loin, m'ont côtoyé durant ces cinq années. Plus particulièrement Renée Leclerc, pour toutes nos discussions et tous ses encouragements, Geneviève Guindon pour son amitié et son appui. Il est parfois des choses que l'on puisse partager avec une seule personne. Merci à Lucie Boucher pour son courage. Mille mercis à Thierry Giasson, Thomas Collombat, Sarah-Myriam Martin-Brûlé, Caroline Dufour, pour leur écoute, Agnieszka Dobrzynska pour sa sagesse, Éric Bélanger pour ses commentaires judicieux, Fernando Chincilla, Marc Thibault-Bellerose, Marie-Joëlle Zahar et Sébastien Dubé. Merci d'avoir partagé ces années avec moi et d'avoir développé des liens d'amitié qui, je l'espère, dureront encore longtemps.

Je tiens également à souligner l'importance de la présence de Pierre Avignon qui est apparu dans ma vie à la fin de ce projet. Nos échanges d'idées ont été, pour moi, une source d'inspiration profonde. S'il est quelqu'un avec qui j'avais envie de partager une telle réalisation, c'est toi. Merci Pierre pour ton soutien, tes encouragements et ta compréhension, mais aussi pour ta véhémence.

J'adresse toute ma gratitude à ma famille. Je ne saurais passer outre la contribution marquante de mon père, Gilles Bourque. Sans lui, cette aventure n'aurait ni commencé, ni été achevée. Je le remercie donc pour son implication considérable, pour les discussions que nous avons eues et que nous aurons. Aucun remerciement ne peut exprimer à quel point je l'estime et je suis fière d'être sa fille. Je manifeste également toute mon affection à ma mère qui a su, dans toutes les circonstances possibles, prendre soin de ma fille de manière exceptionnelle et qui m'a également encouragée à terminer. Je remercie également ma sœur Marie-Sophie qui est pour moi un exemple sur le plan personnel et qui m'a montré, il y a quelques mois, que ce projet pouvait avoir une fin. Son support dans ma vie est inestimable. Merci à vous d'être là.

Enfin, je terminerai avec un message tout particulier pour ma fille Raphaëlle qui m'accompagne depuis que j'ai commencé à rédiger cette thèse et qui a poussé un énorme soupir lorsqu'elle l'a vue complétée. Sans en être vraiment consciente, elle a écrit en partie cette thèse avec moi puisque j'en ai entamé la rédaction durant les premiers mois

de ma grossesse. Sans elle, cette thèse n'aurait certainement pas été la même parce qu'elle a su, par sa présence, me donner du courage dans les plus beaux moments, comme dans les plus difficiles. Raphaëlle, merci d'être là, et malgré certaines de mes maladresses, s'il est un amour inconditionnel, c'est celui que j'éprouve pour toi. Je tiens à te dire de profiter de la vie, de faire ce que tu désires pour être heureuse. Le jugement des autres est souvent moins important qu'on ne le croit. Trop en tenir compte, c'est s'empêcher de choisir.

**Bonyeu**

Bonyeu donne moé une job,  
Faut que j'fasse mes paiements,  
Am'ner ma blonde au restaurant,  
Pis t'checker les numéros gagnants.

Bonyeu donne-moé une job  
J'vas payer l'loyer du mois passé,  
J'vas r'brancher l'téléphone,  
Les collecteurs vont pouvoir me r'trouver

Pis si jamais tu m'donnes une job,  
Tu me r'verras à l'église,  
À g'noux devant l'curé,  
Bonyeu laisse-moé pas tomber.

Bonyeu donne-moé une job  
Chu prêt à commencer en bas  
d'l'échelle.  
Ch'pas pire avec les chiffres  
Pis j'sais m'servir de ma cervelle.

Bonyeu donne-moé une job  
Pis j'te jure que j'vas m'caser,  
J'vas m'lever tot tous les matins  
Pis j'te promet d'arreter d'chialer.

Pis si jamais tu m'donnes une job,  
Tu me r'verras à l'église,  
À g'noux devant l'curé,  
Bonyeu laisse-moé pas tomber.

Bonyeu donne-moé une job,  
J'veux travailler avec le public  
Chu bon vendeur j'arrive à l'heure  
Pis j'bois moins qu'un alcoolique.

Bonyeu donne-moé une job,  
Chu prêt à bucher comme un viet,  
Y faut que j'fasse de quoi de moé,  
J'tanné d'attendre après mon chèque.

Pis si jamais tu m'donnes une job,  
Tu me r'verras à l'église,  
À g'noux devant l'curé,  
Bonyeu laisse-moé pas tomber.

Bonyeu donne-moé une job,  
N'import'laquelle f'rait mon affaire,  
N'importe you n'importe quand,  
Pour me sortir de mon calvaire.

Bonyeu donne-moé une job,  
J'envoie mon CV à St-Pierre,  
Parlez-y d'moé si vous voulez  
Un pourcentage sur mon salaire.

Pis si jamais tu m'donnes une job,  
Tu me r'verras à l'église,  
À g'noux devant l'curé,  
Bonyeu laisse-moé pas tomber.

Les Colocs.

**CHAPITRE 1**

**DE L'ÉTAT-PROVIDENCE À L'ÉTAT NÉOLIBÉRAL : LA PLACE DES  
INSTITUTIONS ET LE RÔLE DES ACTEURS.**

Dans la vaste majorité des États démocratiques, on assiste, depuis les années 1980 et particulièrement depuis les années 1990, à d'importantes réformes dans le domaine des politiques sociales. Des auteurs comme Pierre Rosanvallon et Robert Castel tentent de saisir la nature de la "nouvelle question sociale".<sup>4</sup> Ils montrent comment ces réformes s'inscrivent dans un mouvement beaucoup plus large de transformations des rapports sociaux au sein des sociétés occidentales qui est repérable aussi bien au niveau politique que dans les domaines économique et culturel. Plusieurs auteurs insistent sur l'importance des mutations qui surviennent actuellement et qui transforment significativement le mode de régulation de nos sociétés. Manuel Castells et François Chesnais se penchent, à titre d'exemple, sur le phénomène de la mondialisation et James Tully étudie les nouvelles formes de l'individualisme.<sup>5</sup> L'analyse des transformations de la sécurité du revenu dans les provinces canadiennes que nous nous proposons de réaliser ne peut en conséquence ignorer ce contexte général qui, pour certains, témoigne d'une transformation de la modernité<sup>6</sup> et, pour d'autres, du passage à la société post-moderne<sup>7</sup>.

Puisque nous nous intéressons au domaine des politiques publiques, c'est plus spécifiquement à la nature des transformations actuelles de l'État qu'il nous faudra être attentifs pour rendre compte aussi bien des similitudes que des

---

<sup>4</sup> Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale* (Paris : Fayard, 1995) ; Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence* (Paris : Seuil, 1992).

<sup>5</sup> Manuel Castells et François Chesnais, *La mondialisation du capital* (Paris : Syros, 1998).

<sup>6</sup> Anthony Giddens, *The Third Way : The Renewal of Social Democracy* (Cambridge : Polity Press, 1998).

<sup>7</sup> Michel Freitag, «Les métamorphoses, genèse d'une société postmoderne en Amérique», *Société*, no 12-13 (1994), 1-137.

différences dans les réformes qui sont adoptées dans chaque province canadienne. Nous postulons que ces réformes s'inscrivent dans un processus général de transformations du rôle de l'État qui touche non seulement toutes les provinces canadiennes, mais aussi la très vaste majorité des pays démocratiques. Nous avançons cependant que l'évolution récente de l'assistance sociale dans chacune des provinces ou dans chaque pays présente des traits particuliers qui sont fonction de l'histoire des luttes et des compromis entre les acteurs sociaux et de la nature des institutions et de la culture politique qui découlent, selon nous, de la configuration institutionnelle propre à chaque province.

Une telle position du problème implique que, dans la construction du cadre théorique de notre recherche, nous nous penchions aussi bien sur la nature du rôle et des transformations de l'État dans les sociétés démocratiques que sur la question des particularités de l'histoire des rapports sociaux et de l'évolution des institutions dans chaque pays et dans chacune des régions d'un pays.

Dans un premier temps, en procédant du général au particulier, nous aborderons les questions relatives à l'évolution de l'État moderne et aux transformations de la régulation politique. Par la suite, nous nous inspirerons de l'école de la régulation et du courant néo-institutionnaliste pour poser le problème des particularités dans l'analyse des mutations des politiques publiques. Dans un troisième temps, nous nous pencherons sur la question plus spécifique des transformations des politiques sociales qui constituent l'objet de notre thèse.

### 1.1. L'État dans la société moderne.

Dans l'histoire occidentale, la formation de la société moderne résulte d'abord du développement d'un processus de différenciation de l'activité sociale en sphères séparées : l'économique, le politique et le culturel.<sup>8</sup> Alors que les sociétés féodales s'organisaient sur la base d'un pouvoir patrimonial,<sup>9</sup> personnifié par le propriétaire foncier (le seigneur) qui rendait justice sur ses sujets (les serfs) au nom de Dieu, la transition à la modernité sera caractérisée par l'émergence d'un État centralisé progressivement séparé de la propriété, de plus en plus définie en termes économiques.

On assiste, à partir du 16<sup>e</sup> siècle, à l'affirmation de l'État absolutiste et de la monarchie de droit divin. Le pouvoir politique est, dès lors, centralisé dans l'État et personnifié par le Roi qui exerce sa souveraineté au nom de Dieu. En France, par exemple, l'absolutisme résulte de la centralisation progressive, à partir du 12<sup>e</sup> siècle, du pouvoir de juger et de légiférer (d'imposer).<sup>10</sup> L'État moderne résulte, par la suite, au moment des révolutions bourgeoises, d'un mouvement de séparation des pouvoirs politique et religieux. Le pouvoir ne peut plus être imposé au nom d'une force transcendante extérieure aux rapports sociaux, mais s'exerce dorénavant au nom du peuple, de la nation qui représente la communauté des citoyens.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Max Weber, *Économie et Société* (Paris : Plomb, 1971).

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> Joseph R. Strayer, *Les origines médiévales de l'État moderne* (Paris : Payot, 1979).

<sup>11</sup> Dominique Schnapper, *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de la nation* (Paris : Gallimard, 1994).

La société moderne se présente ainsi comme une société démocratique et nationale. L'État y prend la forme d'un État-territorial qui détient et centralise les pleines prérogatives de la souveraineté sur le territoire national. «Nous entendons par État une entreprise politique de caractère institutionnel lorsque et tant que sa direction administrative revendique avec succès dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime»<sup>12</sup> C'est dans cette perspective que Jürgen Habermas fait ressortir les traits caractéristiques de l'État moderne qu'il présente comme un complexe institutionnel qui s'articule autour de trois grands axes : l'État constitutionnel au sein duquel le pouvoir démocratique est exercé sur la base des règles définies dans une constitution ; l'État fiscal qui exerce seul le plein contrôle de la fiscalité et, enfin, l'État législatif qui est l'unique détenteur du pouvoir de légiférer.<sup>13</sup>

#### 1.1.1. Le rôle de l'État

Pour les fins de notre recherche, il importe surtout de saisir le rôle et la place de l'État dans la transformation de la société et plus particulièrement l'importance de la régulation politique dans l'institutionnalisation des rapports sociaux. Nous avons avancé plus haut que la modernité se caractérise par la différenciation de l'activité sociale en sphères séparées : l'économique, le politique et le culturel. Chacune de ces sphères peut être pensée comme un processus d'institutionnalisation qui se concrétise par l'existence et la transformation d'institutions particulières comme le

---

<sup>12</sup> Max Weber, *Économie et Société*, 57.

marché, le capitalisme, le parlement et la famille. Mais si l'on veut comprendre comment la société moderne prend forme comme société nationale dans le cadre de l'État-nation, il nous faudra insister sur le rôle particulier du politique dans la modernité. C'est en effet à partir du droit et de la loi que sont définies les règles d'institutionnalisation des rapports sociaux modernes.<sup>14</sup> Comme l'a souligné Karl Polanyi, il n'y a pas de libre marché en dehors de la législation propre à l'État libéral. De même, il n'existe pas de capitalisme sans contrat, ni de propriété privée sans droit civil.<sup>15</sup> De même, la famille élargie, puis nucléaire, n'a pu se reproduire sans le droit patriarcal. Dans cette perspective et en s'inspirant de Max Weber, on peut soutenir que dans la société moderne l'État apparaît comme le centre régulateur des rapports sociaux. Ainsi, c'est à partir de la discussion démocratique du droit et de la loi que sont assurés le fonctionnement et la reproduction des institutions au sein de la société.

Plus généralement cette activité de reproduction se présente comme une distribution des institutions sociales au sein de deux sphères différentes : la sphère publique où l'État intervient directement (le gouvernement, l'armée, la police, la bureaucratie) et la sphère privée où il n'intervient qu'indirectement (le marché, l'entreprise, la famille, les Églises). Le rôle de l'État moderne consiste en conséquence à assurer la régulation des rapports sociaux en définissant les règles de

---

<sup>13</sup> Jürgen Habermas, *Après l'État-nation. Une nouvelle constellation politique* (Paris : Payot, 2000).

<sup>14</sup> Gilles Bourque et Jules Duchastel, *L'Identité fragmentée. Nation et citoyenneté dans les débats constitutionnels canadiens, 1941-1992* (Montréal : Fidès, 1996).

<sup>15</sup> Karl Polanyi, *La grande transformation* (Paris : PUF, 1983).

fonctionnement des institutions et des rapports que ces dernières entretiennent entre elles dans la sphère privée et/ou dans la sphère publique.<sup>16</sup>

## **1.2. La méthode de l'idéal type.**

Notre recherche s'inscrit dans le courant de l'analyse de la mutation du rôle de l'État moderne. Elle porte plus particulièrement sur les transformations récentes des programmes de sécurité du revenu de quatre provinces canadiennes ; le Québec, l'Ontario, la Saskatchewan et l'Alberta. L'abondance de la production sur les transformations de l'État-providence démontre qu'il existe différentes manières d'aborder la question. D'abord, la conception théorique de ces mutations ne fait pas l'unanimité. Certains soutiennent que l'évolution récente des politiques publiques s'inscrit toujours dans la logique de l'État-providence, alors que d'autres affirment qu'elle témoigne plutôt de l'émergence d'une nouvelle forme de l'État : le *Workfare State*, l'État néolibéral, l'État d'investissement social ou l'État partenaire.

De même, la méthodologie mise en œuvre par les différents chercheurs n'est pas toujours évidente et la différence des approches peut parfois porter à confusion. Certains s'intéressent d'abord à la logique générale des transformations actuelles et privilégient en conséquence les traits communs de l'évolution récente de la régulation politique dans les pays démocratiques. D'autres se penchent, au contraire, sur les particularités d'une province ou d'un pays et cherchent à faire ressortir sa singularité. Les débats récents sur l'existence ou l'inexistence d'un «modèle

---

<sup>16</sup> Gilles Bourque et Jules Duchastel, *L'Identité fragmentée*.

québécois» témoignent de l'ambiguïté qui peut résulter, du moins en partie, d'une différence d'approche méthodologique qui n'est pas prise en compte dans la discussion entre les chercheurs. L'existence du modèle québécois peut résulter autant de traits particuliers hérités de l'histoire sociale du Québec que de traits communs que ce dernier partage avec d'autres provinces ou d'autres pays et qui se forment dans le cadre des transformations actuelles du rôle de l'État dans les pays démocratiques.

L'analyse comparative que nous nous proposons de faire entre quatre programmes d'aide sociale canadiens implique que nous soyons en mesure de rendre compte aussi bien des traits généraux que des traits particuliers, c'est-à-dire, aussi bien des similitudes que des différences. Elle devra s'inspirer d'une approche idéale typique qui permet de dégager les traits communs entre les provinces tout en étant en mesure de faire ressortir les différences entre chacune d'elles.

La méthode de l'idéal type qui a été proposée par Weber permet au chercheur de dégager les traits fondamentaux du phénomène social qu'il étudie. Bien qu'il ne se réalise jamais entièrement, l'idéal type permet de reconstruire le réel pour mieux l'appréhender.<sup>17</sup> Cette méthode permet ainsi la construction de modèles symboliques auquel on peut se référer pour dégager les éléments communs des phénomènes que l'on étudie.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Max Weber, *Économie et Société*.

Dans l'histoire des sciences sociales, plusieurs chercheurs ont fait appel à la méthode de l'idéal type. Outre l'œuvre de Weber, on peut soutenir que les travaux de Karl Marx s'inspirent d'une approche similaire. Le concept de mode de production capitaliste constitue un idéal type qui permet d'analyser les différents capitalismes.<sup>19</sup> De même l'école de la régulation a proposé le concept de régime d'accumulation pour comprendre l'évolution du capitalisme.<sup>20</sup> Plus récemment ces chercheurs ont utilisé la notion de trajectoire pour étudier les réalisations nationales différenciées de cet idéal type que représente le régime d'accumulation fordiste ou post-fordiste.

Notre analyse des transformations des politiques d'aide sociale des quatre provinces canadiennes s'inspirera donc d'une double perspective. Il s'agira, d'une part, de dégager les traits communs de l'évolution récente de ces programmes et de construire en conséquence un idéal type des transformations de l'aide sociale au Canada. Nous serons, d'autre part, attentifs aux particularités de ces mutations dans les provinces retenues et nous tenterons de comprendre la particularité de la trajectoire de chacune d'elles. Nous nous inspirerons plus particulièrement des travaux de Gøsta Esping-Andersen sur le providentialisme qui met en œuvre les deux méthodes en dégagant les traits communs entre tous les États-providence, tout

---

<sup>18</sup> Danilo Martuccelli, *Sociologies de la modernité* (Paris : Gallimard, 1999), 22.

<sup>19</sup> Nicos Poulantzas, «Les transformations actuelles de l'État, la crise politique et la crise de l'État» dans Nicos Poulantzas, *La crise de l'État* (Paris : Presses Universitaires de France, 1976), 19-49.

<sup>20</sup> Michel Juillard, «Régimes d'accumulation» dans Robert Boyer et Yves Saillard, *Théorie de la régulation. L'état des savoirs* (Paris : La Découverte, 1995), 227.

en faisant ressortir l'existence de trois variantes historiques du Welfare state.<sup>21</sup> Pour ce faire, il faudra d'abord nous appuyer aussi bien sur une théorie générale des transformations de l'État moderne, que sur une théorie de l'État-providence, dans le but de nous interroger sur la nature des mutations actuelles des politiques publiques.

### **1.3. La problématique idéale typique des transformations du rôle de l'État**

Pour comprendre l'évolution historique des transformations de l'État, plusieurs auteurs font appel à l'idéal type. Nous présenterons ici trois conceptions idéales typiques des transformations de l'État qui se dégagent des analyses de Gilles Bourque et Jules Duchastel, de Samuel Bowles et Herbert Gintis, et de Gilles Gagné. Le but n'est pas ici de faire un bilan exhaustif de l'analyse historique des transformations de l'État, mais bien d'exposer la pertinence de l'utilisation d'une perspective idéale typique dans l'analyse des mutations de l'intervention du rôle de l'État dans le contexte d'une analyse de politiques publiques. Les analyses que proposent ces auteurs représentent, selon nous, trois bons exemples du type d'examen que nous voulons effectuer des transformations de l'État. Nous avons choisi ces trois textes parce qu'ils couvrent les aspects dont nous traitons. Bourque et Duchastel traitent des transformations internes de l'État, Gagné analyse les rapports entre les transformations du capitalisme et l'État et Bowles et Gintis font ressortir les compromis sociaux liés aux mutations de l'État. Enfin, ces trois analyses

---

<sup>21</sup> Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (New Jersey : Princeton University Press, 1990).

construisent des idéaux types de formes de l'État qui permettent de saisir le changement dans l'interventionnisme étatique.

Nicos Poulantzas a été un des premiers à traiter des transformations de l'État sur le plan général. "Certaines de ces transformations relèvent, de façon plus générale, des caractéristiques propres de la phase que traverse la reproduction du capitalisme : ce qui signifie que, dans le cas d'une résorption éventuelle de la crise du capitalisme et de la crise de l'État, des modifications profondes des appareils d'État n'en persisteront pas moins."<sup>22</sup> Ainsi, dès les années 1970, on discute d'une logique générale du rôle de l'État. Plusieurs chercheurs suivront ce courant pour conceptualiser diverses formes de l'État.

### 1.3.1. De l'État libéral à l'État néolibéral

Pour saisir l'histoire des transformations de l'État moderne, Bourque et Duchastel proposent le concept de forme de l'État qu'ils définissent comme la modalité générale de la régulation politique associée à une période particulière de l'histoire de la modernité. Le thème de régulation politique renvoie à l'ensemble des règles édictées par le droit et la loi dans le cadre des discussions démocratiques qui portent sur la nature de l'intervention de l'État dans l'institutionnalisation des rapports sociaux.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Nicos Poulantzas, " Les transformations actuelles de l'État, la crise politique et la crise de l'État ", 19.

Dans une telle perspective, les auteurs postulent que l'on peut distinguer dans l'histoire de l'État moderne différentes phases qui représentent des idéaux types durant lesquelles la régulation politique obéit à des modalités différentes qui sont fonction de la nature des luttes entre les mouvements sociaux et des transformations du capitalisme durant cette période. Ainsi, durant une phase de l'évolution de l'État moderne, il serait possible de dégager une logique d'ensemble qui inspirerait les différentes dimensions de la régulation politique : par exemple, la politique économique, la politique sociale et la politique culturelle. Durant chaque période, l'intervention serait défendue sur la base d'un discours politique dominant qui s'appuierait sur une interprétation particulière des grandes valeurs de la modernité et qui défendraient une conception spécifique des rapports entre la sphère publique et la sphère privée. C'est sur cette base que dans l'histoire de la modernité, les auteurs distinguent trois formes de l'État moderne : l'État libéral, l'État-providence et l'État néolibéral.

En s'inspirant de Polanyi, ils situent l'apparition de l'État libéral durant les années 1840 en Angleterre, au moment de l'abolition du *Speenhamland Act*.<sup>24</sup> Elle est liée au développement du capitalisme concurrentiel et à l'affirmation politique de la bourgeoisie industrielle aux dépens de la bourgeoisie commerciale et des propriétaires fonciers. Cette forme de l'État est fondée sur une logique de séparation stricte entre la sphère privée et la sphère publique qui assure le primat de

---

<sup>23</sup> Gilles Bourque, Jules Duchastel et Éric Pineault "L'incorporation de la citoyenneté", *Sociologie et Société*, 31(2) (1999), 41-65.

<sup>24</sup> Karl Polanyi, *La grande transformation*.

l'autorégulation du marché et qui confie la gestion des problèmes sociaux aux institutions de la sphère privée. Selon ces auteurs, la crise du capitalisme de la deuxième moitié du dix-neuvième siècle et la montée des revendications ouvrières sera l'occasion d'une réforme de l'État libéral caractérisée principalement par l'adoption du protectionnisme, ainsi que par le développement d'assurances contre les accidents de travail, la maladie et la retraite pour les travailleurs salariés et de subventions aux institutions privées qui œuvrent auprès des indigents. Contrairement à plusieurs auteurs, Bourque et Duchastel ne considèrent pas que ces réformes marquent l'avènement de l'État-providence, puisque, selon eux, l'intervention de l'État continue de s'inspirer de la logique générale, propre au libéralisme, de séparation entre le privé et le public. Malgré l'apparition de subventions aux entreprises privées, la politique économique continue d'être dominée par l'autorégulation du marché au niveau national, et malgré l'obtention de droits d'association et le développement d'assurances pour les travailleurs, l'État libéral réformé n'intervient pas directement dans le rapport salarial.<sup>25</sup> De plus, les problèmes de l'indigence demeurent confiés aux institutions de la sphère privée dans le cadre d'une approche particulariste des rapports sociaux.

C'est à la suite de la crise des années 1930 que Bourque et Duchastel situent l'émergence de l'État-providence. Fondé sur un compromis entre le patronat et le mouvement ouvrier et lié à l'apparition du fordisme, l'État-providence rompt radicalement avec la logique générale de la régulation politique caractéristique du

---

<sup>25</sup> Gilles Bourque, Jules Duchastel et Jacques Beauchemin, *L'État libéral duplessiste* (Montréal :

libéralisme. Dominé par l'interventionnisme de la sphère publique, le providentialisme met en œuvre une politique économique centrée sur la dynamisation de l'économie nationale et une politique sociale d'inspiration universaliste vouée au soutien de la demande.<sup>26</sup> C'est d'ailleurs ce dernier élément qui doit retenir notre attention. Les politiques sociales providentialistes visaient le maintien de la demande, donc le soutien à la consommation alors que les politiques néolibérales ont pour objectif le soutien de l'offre de travail.

La crise économique mondiale des années 1970 et 1980 sera l'occasion de l'affirmation d'une nouvelle forme de l'État que ces auteurs appellent l'État néolibéral et qui met en œuvre de nouvelles modalités de la régulation politique. À partir des années quatre-vingts, l'interventionnisme étatique se transforme de façon significative selon Bourque et Duchastel. Dorénavant décentrée par rapport à l'espace national et centrée sur la dynamisation de l'offre plutôt que de la demande, la politique économique vise l'insertion de l'entreprise dans l'espace mondial. La politique sociale, quant à elle, est dominée par la question de la formation de la main d'œuvre et celle de l'insertion sur le marché du travail dans le cadre de mesures d'inspiration particulariste.<sup>27</sup> Bien que dominé par le principe de l'autorégulation du marché et caractérisé par une tendance à la privatisation, l'État néolibéral ne peut pas être considéré, selon Bourque, Duchastel et Beauchemin, comme le résultat d'un

---

PUM, 1994).

<sup>26</sup> Jacques Beauchemin, Gilles Bourque et Jules Duchastel, « Du providentialisme au néolibéralisme : de Marsh à Axworthy. Un nouveau discours de légitimation de la régulation sociale », *Cahier de recherche sociologique*, no 24 (1995), 15-47.

<sup>27</sup> Gilles Bourque, Jules Duchastel et Éric Pineault, "L'incorporation de la citoyenneté".

simple retour au libéralisme classique, puisque l'interventionnisme de la sphère publique demeure une caractéristique significative de la régulation politique.<sup>28</sup> Ils affirment en conséquence que l'État néolibéral ne rompt pas complètement avec l'État-providence. Les auteurs affirment ainsi que z...le discours politique néolibéral sous la pression qui s'exerce sur lui dans le dialogue qu'il établit avec les forces sociales opposées au modèle de régulation qu'il met de l'avant, se réarticule en intégrant un certains nombre de valeurs providentialistes et non pas simplement en affirmant sans complexe les nouvelles valeurs individualistes auxquelles on a l'habitude de le rapporter. Z On constate qu'une nouvelle forme de l'État ne peut faire table rase de la régulation politique qui la précédait et se construit en partie sur la base de l'héritage institutionnelle de la forme précédente. Selon les auteurs, Z...le discours néolibéral n'abandonne pas radicalement les valeurs fondatrices du providentialisme. Toutefois...la reformulation qu'il propose de la philosophie politique de l'État providence constitue un infléchissement important du projet providentialiste.x Notre thèse montrera que cet affirmation se vérifie, à tout le moins, dans le cas du Québec et de la Saskatchewan.

### 1.3.2. De l'État libéral à l'État commercial ouvert

Gagné identifie quatre grandes phases dans l'histoire des transformations de l'État moderne : de l'État libéral en passant par les États providence puis keynésien, jusqu'à *l'État commercial ouvert*. Chaque période correspond à "un dépassement des contradictions spécifiques de la situation antérieure, en même temps qu'à la

---

<sup>28</sup> *Ibid.*

réinterprétation de la logique antérieure de l'interventionnisme de l'État.<sup>29</sup> L'évolution des formes de l'État, va selon l'auteur, de pair avec les transformations du capitalisme. L'État libéral, cet État minimal qui se met en place durant les années 1830-1840 en Angleterre, correspond «au moment formel du capitalisme concurrentiel».<sup>30</sup> Fondée sur les règles de l'égalité formelle dans le contrat et la dominance des droits de propriété, cette forme de l'État vise l'autorégulation du marché et l'extension des rapports marchands à toutes les sphères de la vie sociale. L'État libéral et le marché se dissolvent en même temps que «le statut féodal des formes institutionnelles au moyen de la liberté contractuelle des hommes»<sup>31</sup> ce qui a pour effet de contenir les femmes dans la famille, en marge de la citoyenneté.

L'État-providence qui se met en place, selon Gagné, dans les dernières décennies du dix-neuvième siècle correspond «au moment substantiel du capitalisme de monopole».<sup>32</sup> Moment substantiel parce que l'État doit intervenir dans la reproduction de la force de travail, en soutenant les salaires, et donc dans la reproduction de la société. Cette période se caractérise par les rapports qu'assure l'État entre le développement des sociétés par actions et celui du salariat. C'est principalement par la formule des assurances que l'État interviendra : «Ce qu'il importe d'enregistrer à propos de cette grande transformation de l'État libéral capitaliste qu'annonce le recours systématique aux assurances, c'est que dorénavant la prise en charge par le capital de ces contradictions sociales concrètes sera

---

<sup>29</sup> Gilles Gagné, «L'État commercial ouvert », *Conjoncture et politique*, no 7 (1985), 52.

<sup>30</sup> *Ibid.*, 54.

<sup>31</sup> *Ibid.*, 57.

médiatisée par l'intervention de la puissance publique et que cela va impliquer le dépassement des fonctions antérieures de l'État et la formation d'un nouveau système mixte». <sup>33</sup>

Gagné utilise le concept d'État keynésien, qui apparaît à partir de la crise des années 1930, pour désigner ce que Bourque et Duchastel appellent l'État-providence. L'État keynésien est, pour cet auteur, «le moment structurel du capitalisme organisé» <sup>34</sup> parce que l'État intervient dans un cadre national pour gérer l'économie comme une totalité politique et sociale. L'État keynésien consiste dans ce sens en une réinterprétation des politiques et des interventions de la période précédente. <sup>35</sup> La politique monétaire recherche la stabilité de la monnaie, la politique budgétaire se fixe des objectifs contra-cycliques, tandis que la politique fiscale, tout comme l'universalisation des assurances vise le soutien de la demande effective. L'État keynésien se caractérise enfin par la reconnaissance d'un droit positif à la sécurité sociale et à l'assistance. «Cette transformation du droit en droits libère une nouvelle dynamique sociétale de développement de l'appareil d'État» <sup>36</sup>

L'État commercial ouvert qui se forme durant les années 1980 est issu des contradictions qui surviennent à la suite du double mouvement de la libéralisation des échanges et de l'inflation de la demande solvable qui résulte de la prolifération

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, 59.

<sup>33</sup> *Ibid.*, 59.

<sup>34</sup> *Ibid.*, 64.

<sup>35</sup> *Ibid.*, 63.

<sup>36</sup> *Ibid.*, 64.

des droits sociaux laquelle provoque le déficit de l'État keynésien. Il s'agira dans ce contexte de restructurer l'interventionnisme de l'État de telle sorte que l'État commercial ouvert appliquera les lois et les nécessités du marché.<sup>37</sup> La pratique économique n'est dorénavant plus centrée sur le développement du cadre national mais «sur le meilleur branchement possible de l'économie nationale au marché mondial»<sup>38</sup> Les politiques sociales keynésiennes sont passées au crible en fonction de la nécessité de l'insertion dans le marché mondial. Dans une telle perspective, la formule de l'État commercial ouvert tient à l'ouverture complète à l'extérieur et à la flexibilité adaptative à l'intérieur. C'est d'ailleurs pour cette raison que la politique sociale ne peut dorénavant être centrée que sur le soutien de l'offre et donc conditionnée par le désir de faire de tous et chacun un travailleur.

L'État commercial ouvert correspond ainsi, selon Gagné, au moment de l'émancipation du capital personnifiée par les firmes multinationales. Il présente ces politiques comme des mesures purement techniques, alors qu'elles «rendent caduque toute volonté politique après avoir soulagé l'État national de ses luttes intestines autour des finalités».<sup>39</sup>

### 1.3.3. Du compromis lockiste à la fin du compromis keynésien

C'est à partir d'une approche centrée sur ce qu'ils appellent le «télescopage des droits» que Bowles et Gintis abordent l'analyse des transformations de l'État

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, 72.

<sup>38</sup> *Ibid.*, 73.

<sup>39</sup> *Ibid.*, 78.

moderne.<sup>40</sup> Selon ces auteurs, la société moderne, ou dans leurs termes le capitalisme libéral, serait mue par le développement de deux logiques contradictoires, celles du droit de propriété liée à l'expansion des institutions du capitalisme et celle des droits de la personne dynamisée par les institutions démocratiques libérales. Dans une telle perspective, les transformations de l'État peuvent être considérées comme «une série de compromis institutionnels historiques spécifiques»<sup>41</sup> qui assurent provisoirement «la stabilité sociale, face à la nature contradictoire des droits».<sup>42</sup>

Les auteurs distinguent en cette fonction quatre grands types de compromis. Le compromis lockiste s'affirme en Europe au 19<sup>e</sup> siècle et correspond à ce que Bourque et Duchastel de même que Gagné ont appelé l'État libéral. Il consiste à limiter «aux seuls possédants et à leurs alliés naturels dans les classes supérieures la participation aux affaires publiques»<sup>43</sup> Le compromis jeffersonnien s'affirme durant la même période aux États-Unis et peut être considéré comme une variante du compromis lockiste rendue possible par la situation particulière des États-Unis caractérisée par l'abondance de terres disponibles. Alors qu'en Europe il s'agissait d'exclure les non-possédants des institutions démocratiques, le compromis jeffersonnien a consisté en «l'harmonisation de la propriété privée et de la

---

<sup>40</sup> Samuel Bowles et Herbert Gintis, *La démocratie post-libérale*, (Paris : Éditions La Découverte, 1988).

<sup>41</sup> *Ibid.*, 59.

<sup>42</sup> *Ibid.*, 58-59.

<sup>43</sup> *Ibid.*, 70.

démocratie à travers la généralisation de l'accèsion à la propriété, au moins pour les chefs de famille de sexe masculin». <sup>44</sup>

Selon Bowles et Gintis, les compromis lockiste et jeffersonnien sont remis en question à la fin du dix-neuvième siècle suite à l'extension du droit de vote et à la crise économique. Le compromis madisonnien s'affirme alors aux États-Unis comme en Europe, de la récession de 1870 jusqu'à la Deuxième guerre mondiale. Compte tenu de l'expansion du droit de vote et de la montée des revendications populaires, le compromis madisonnien a consisté, selon les auteurs, sur la base d'une politique d'inspiration particulariste à s'appuyer «sur la situation économiquement et socialement hétérogène des principales classes productrices (fermiers, travailleurs salariés, artisans) sur l'exclusion stratégique de certains groupes (les Noirs, les femmes) ainsi que sur les antagonismes raciaux, ethniques, religieux et régionaux». <sup>45</sup>

À la suite des années 1930, s'affirmera ce que Bowles et Gintis appellent le compromis keynésien qui consiste à tenter d'assimiler les classes de travailleurs salariés. <sup>46</sup> Ce compromis qui correspond à ce que d'autres auteurs appellent l'État-providence ou le welfare state consiste pour Bowles et Gintis à renforcer et consolider l'économie nationale et à développer les droits démocratiques. <sup>47</sup> Au milieu des années 1980, au moment où Bowles et Gintis écrivent leur ouvrage, les

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, 77.

<sup>45</sup> *Ibid.*, 83.

<sup>46</sup> *Ibid.*, 84.

auteurs constatent l'effondrement du compromis keynesien dû à la crise de l'État-providence et à l'ouverture de l'économie mondiale. Les auteurs envisagent alors deux voies possibles, soit le libéralisme global fondé «sur la logique du marché global»<sup>48</sup> qui, selon eux, est antidémocratique ou le libéralisme néo-hobbésien qui correspond à ce que certains ont appelé le néo-conservatisme.

Les travaux des auteurs que nous avons retenus dans cette section nous ont permis d'établir la pertinence d'une réflexion sur la nature des transformations de l'État. Malgré le fait que notre survol fait ressortir qu'il n'y a pas de consensus sur les concepts développés dans ce champ relativement nouveau de la science politique et de la sociologie, il nous invite tout de même à situer l'analyse d'un domaine particulier des politiques publiques comme celui de la sécurité du revenu dans le cadre plus large des transformations de l'État. Même si l'objet de notre étude ne nous permet pas de confirmer ou d'infirmer la thèse de l'affirmation d'une nouvelle forme de l'État avancée par les auteurs dont nous venons d'exposer les travaux, il n'en reste pas moins que, en nous inspirant d'une telle approche, il nous sera possible d'établir si des transformations significatives de la sécurité du revenu au Canada durant les années 1990 obéissent à une logique sectorielle nouvelle et différente de ce qui caractérisait le providentialisme. Notre recherche empirique devra s'appuyer sur les travaux qui se sont penchés plus spécifiquement sur l'État-providence et sur la nature des transformations actuelles de la régulation politique.

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, 93.

<sup>48</sup> *Ibid.*, 262.

#### 1.4. Idéal type de l'État-providence

Il n'existe pas plus de consensus sur le concept de l'État-providence que sur la nature des transformations historiques de l'État moderne. Cette absence de consensus tend à obscurcir les débats sur l'évolution récente des politiques publiques. Certains auteurs soutiennent l'actualité de l'État-providence alors que d'autres affirment sa disparition à partir de définitions souvent différentes de ce qu'ils entendent par État-providence. Voilà pourquoi il nous semble important de rendre explicite la définition du providentialisme sur laquelle nous nous appuyerons pour rendre compte de la nature des transformations des programmes d'aide sociale canadiens.

Pour plusieurs auteurs, le concept d'État-providence paraît lié à l'intervention de la sphère publique dans le domaine du social. Il apparaît ainsi durant la deuxième moitié du dix-neuvième siècle, alors que les États commencent à intervenir dans la gestion des problèmes sociaux contrevenant ainsi aux caractéristiques du libéralisme classique. C'est la position que défend Rosanvallon dans son ouvrage *La Crise de l'État-providence*.<sup>49</sup> C'est, selon lui, au moment de l'adoption, d'abord dans l'Allemagne de Bismark, de législations sur les accidents de travail, l'assurance maladie et l'assurance retraite de certaines couches de travailleurs que se cristallise cette nouvelle forme de l'État.<sup>50</sup> Dans son ouvrage, *L'invention du social*, Jacques Donzelot va dans le même sens en montrant que ce nouvel interventionnisme de la

---

<sup>49</sup> Pierre Rosanvallon, *La crise de l'État-providenc*, (Paris : Seuil, 1981).

sphère publique s'appuie sur une nouvelle conception des rapports sociaux qui fait de la notion du «social» une entité séparée susceptible d'une intervention de l'État.<sup>51</sup>

C'est cependant François Ewald qui a produit l'analyse la plus fouillée des transformations de la représentation de la société qui s'affirme dans le passage à l'État-providence qu'il situe comme Rosanvallon au moment de l'adoption de la législation sur les accidents de travail, durant la deuxième moitié du dix-neuvième siècle. Dans *L'État-providence*, il montre comment l'adoption de cette législation s'est, en France, appuyée sur la formulation d'un nouvel «épistème», au sens de Michel Foucault, qui rompt avec les principes de l'État libéral.<sup>52</sup> La politique sociale libérale, entièrement confiée aux institutions de la sphère privée, était, en effet, fondée sur le principe de la séparation stricte entre le droit, sanctionnant des rapports d'égalité formelle reliés au contrat, et la morale vouée à la régulation des rapports d'inégalité. Les problèmes sociaux étaient ainsi traités dans la sphère privée sur la base de la responsabilité individuelle du pauvre et du devoir de bienfaisance du riche.

Ewald montre comment la multiplication des accidents de travail liée à l'industrialisation provoque la remise en question de la notion de responsabilité individuelle.<sup>53</sup> Comme les travailleurs ne peuvent être tenus seuls responsables de

---

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Jacques Donzelot, *L'invention du social* (Paris : Fayard, 1984).

<sup>52</sup> François Ewald, *L'État-providence* (Paris Grasset, 1986).

<sup>53</sup> *Ibid.*

ces accidents, l'intervention de l'État s'appuiera sur une socialisation de la responsabilité. C'est ainsi au nom de la notion de risque social que la nouvelle législation sera adoptée et que se développera l'État-providence. On assiste à partir de là à la socialisation des grandes valeurs de la modernité : le progrès social, la justice sociale et, plus tard, l'égalité des chances. La société devient ainsi responsable des risques et des malheurs des individus.

Dans cette première perspective, l'État-providence apparaît dès que la sphère publique intervient dans la résolution de problèmes sociaux et que se développent ce que l'on appellera les politiques sociales. Nous pouvons ainsi conclure que les transformations actuelles de la sécurité du revenu s'inscrivent toujours dans la logique de l'État-providence. Cependant tel n'est pas le cas, si l'on retient un deuxième type d'approche du providentialisme qui se rapproche davantage du concept de welfare state développé dans la production anglo-saxonne.

Dans cette deuxième perspective, l'avènement de l'État-providence n'est pas seulement lié à l'intervention de l'État dans le domaine social, mais à une transformation de la logique d'ensemble de l'interventionnisme étatique dans la société au niveau économique, social et culturel. C'est la position défendue par Bourque et Duchastel qui correspond aussi à ce que Gagné appelle l'État keynésien et Bob Jessop le *Keynesian welfare state*.

C'est la crise des années 1930 qui sera le déclencheur du passage à l'État-providence. Dans la perspective de l'école de la régulation, cette crise résulte d'un décalage entre l'évolution du régime d'accumulation et le mode de régulation des sociétés industrielles.<sup>54</sup> Depuis la première guerre mondiale, les économies occidentales avaient été transformées par le passage d'un régime d'accumulation extensive, fondé principalement sur l'exploitation de la force de travail, à un régime d'accumulation intensive, caractérisée par le développement de la production axée sur l'amélioration des moyens de production. Le mode de régulation, dont l'État libéral était l'une des formes institutionnelles, demeurait fondé sur l'exclusion des travailleurs et les bas salaires. D'un point de vue régulationniste, la stratégie de sortie de crise impliquera la transformation du mode de régulation dans le but d'accélérer le développement de l'accumulation intensive susceptible de permettre la mise en place de la société de consommation. Les politiques sociales seront dorénavant pensées en fonction du soutien de la demande.

Le passage à l'État-providence ou au *Keynesian Welfare State* ou encore à l'État social<sup>55</sup> impliquera une transformation générale des modalités de la régulation politique. On assistera à une mutation profonde de la nature de l'interventionnisme étatique et des politiques publiques. C'est le compromis institutionnalisé que représente le régime de la convention collective d'abord adopté aux États-Unis dans

---

<sup>54</sup>Gérard Boismenu et Daniel Drache, *Politique et régulation. Modèle de développement et trajectoire canadienne* (Montréal : Méridien, 1990).

<sup>55</sup> Gilles Bourque, Jules Duchastel et Éric Pineault, "L'incorporation de la citoyenneté"; Bob Jessop, "Post-Fordism and the State" in Ash Amin, *Post-Fordism. A Reader* (Oxford : Blackwell, 1994). ; Habermas Jürgen, *L'espace public* (Paris : Payot, 1978).

le cadre du *New Deal* sous Roosevelt, qui constitue la pièce centrale de la formation de l'État-providence.<sup>56</sup> Ce compromis qui force le patronat à négocier avec un syndicat accrédité sera le point de départ d'un mouvement d'interpénétration de la sphère publique et de la sphère privée caractéristique, selon Habermas, de l'État social.<sup>57</sup> Sous l'égide de la sphère publique, toute l'architecture de la régulation politique se transforme. Centrée sur la dynamisation de l'économie dans un cadre national, la politique économique amènera la formation d'une banque centrale et le développement de mesures contracycliques, la création de sociétés d'État, le soutien massif aux entreprises ainsi que le développement d'une politique régionale. Liée étroitement au régime de la convention collective, la politique sociale d'inspiration universaliste donnera lieu à la création de programmes de sécurité du revenu axés, nous le répétons, sur le soutien de la demande. L'État-providence donnera lieu à la création d'une politique publique de nature culturelle consacrée au soutien du développement des universités, des arts et des sciences comme en témoigne la *Commission Massey* au Canada.<sup>58</sup>

Lorsque, dans le cadre de notre recherche, nous nous référerons au concept d'État-providence nous entendons cette logique particulière des modalités de la régulation politique qui s'est affirmée comme stratégie de sortie de crise des années

---

<sup>56</sup> Robert Delorme et Christine André, *L'État et l'économie. Un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1870-1980* (Paris : Éditions du Seuil, 1983).

<sup>57</sup> Jürgen Habermas, *L'espace public*.

<sup>58</sup> Yves Vaillancourt, *L'Évolution des politiques sociales au Québec 1940-1960* (Montréal : PUM, 1988).

1930.<sup>59</sup> Centré sur le régime de la convention collective et inspiré du keynésianisme, le providentialisme favorisa le développement du fordisme et de la société de consommation. Le fordisme, selon Boyer, peut être défini comme un régime d'accumulation intensive autocentré qui implique une organisation particulière du travail, le régime de la convention collective qui vise l'augmentation de la productivité fondée sur le taylorisme et le partage des gains de cette productivité avec les salariés dans le cadre du développement de l'économie nationale.<sup>60</sup> Au niveau social, l'État-providence implique une transformation des rapports entre le marché, la famille et l'État, caractérisée par des politiques de soutien du revenu qui impliquent une démarchandisation partielle des conditions de vie tant sur le plan économique que culturel.<sup>61</sup>

### **1.5. Les transformations actuelles : entre l'État néolibéral et l'État d'investissement social.**

Si, comme nous le verrons, il existe encore moins de consensus sur la nature des transformations politiques actuelles que sur les questions de l'évolution de l'État démocratique et de la définition de l'État-providence, la communauté des chercheurs s'entend un peu plus sur l'existence de la crise du providentialisme. Dès les années soixante-dix James O'Connor publie un ouvrage sur la crise fiscale de l'État-

---

<sup>59</sup> Gilles Bourque et Jules Duchastel et Jacques Beauchemin, « Du providentialisme au néolibéralisme : de Marsh à Axworthy ».

<sup>60</sup> Robert Boyer, « Du fordisme canonique à une variété de modes de développement », dans Boyer Robert et Yves Saillard, *Théorie de la régulation, L'état des savoirs* (Paris : La Découverte, 1995), 369-378.

<sup>61</sup> Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*.

providence.<sup>62</sup> Depuis, plusieurs travaux ont tenté de comprendre la nature de cette crise.

Selon Bruno Jobert, plusieurs facteurs ont engendré la remise en cause de l'État-providence : «montée de l'individualisme, chute des grandes idéologies séculières, mobilisations sociales particularistes et délégitimation des élites représentatives, internationalisation, crise des recettes keynésiennes, tensions sur les finances publiques, etc.»<sup>63</sup> Pour sa part, Jessop associe la crise de l'État-providence keynésien aux changements dans l'économie internationale, aux innovations technologiques, ainsi qu'à la crise du fordisme engendrée par l'obsolescence de la régulation économique centrée sur le régime de la convention collective et l'économie nationale, la mondialisation ainsi que les contradictions internes de l'État-providence.<sup>64</sup> Selon Réjean Landry et Vincent Lemieux le providentialisme a été remis en question, d'une part, parce que les inégalités n'y ont pas été supprimées et, d'autre part, à cause des effets de la crise économique.<sup>65</sup> Plusieurs auteurs insistent sur les contradictions de l'État-providence. Rosanvallon estime que la crise du providentialisme est apparue parce que les dépenses sociales ont augmenté, alors que les revenus de l'État ont diminué à la suite de la baisse de l'activité économique.<sup>66</sup> Claus Offe considère que ces contradictions proviennent du fait que l'État-providence développe des politiques qui, loin de résoudre les problèmes,

---

<sup>62</sup> James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (New York : Saint-Martin's Press, 1973).

<sup>63</sup> Bruno Jobert, «La fin de l'État tutélaire», *Cahiers de recherche sociologique*, vol. 24 (1995), 108.

<sup>64</sup> Bob Jessop, «Post-Fordism and the State».

<sup>65</sup> Réjean Landry et Vincent Lemieux, «Les politiques sociales : dilemme des interventions de l'État-providence» dans Fernand Dumont, Simon Langlois, Yves Martin, *Traité des problèmes sociaux* (Québec : Institut québécois de recherche sur la culture, 1994), 111.

provoquent de nouveaux conflits.<sup>67</sup> Selon Robert Castel, la société salariale liée au providentialisme est demeurée inachevée.<sup>68</sup> Le droit du travail n'a pas mené à terme la logique de son développement, puisque ses effets sont empreints d'ambiguïté, alors que l'on assiste à la reproduction des inégalités. De plus, la société salariale comporte en son sein certaines contradictions dont celle de l'exacerbation de l'individualisme. Toujours selon Castel, le rapport salarial s'est transformé puisque l'identité par le travail ne tient plus. Les acteurs sociaux ne sont plus en mesure de s'affirmer par l'intermédiaire de leur emploi.

Si l'existence d'une crise du providentialisme a été abondamment établie et documentée, l'analyse de la nature des transformations de la régulation politique que cette dernière a provoquée est loin de faire l'unanimité chez les chercheurs. Paul Pierson considère que les réformes actuelles s'inscrivent toujours dans la logique du providentialisme.<sup>69</sup> Même si, comme le soutient Cox «Welfare States everywhere are changing»<sup>70</sup>, ces réformes ne remettent pas en question les paramètres fondamentaux du *Welfare State*. La définition du concept d'État-providence ou de *Welfare State* à laquelle se réfèrent ces auteurs n'est cependant pas toujours évidente. Plusieurs d'entre eux paraissent restreindre ce concept au fait de l'intervention de l'État dans le domaine social. Plutôt que de nous consacrer à une longue comparaison des définitions de chaque auteur, nous avons choisi d'exposer

---

<sup>66</sup> Pierre Rosanvallon, *La Crise de l'État-providence*.

<sup>67</sup> Claus Offe, *Modernity and the State, East, West* (Cambridge : Polity Press, 1996).

<sup>68</sup> Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*.

<sup>69</sup> Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment* (Cambridge : Cambridge University Press, 1994).

dans cette section les travaux de chercheurs qui soutiennent que les transformations donnent lieu ou ont déjà donné lieu à une transformation de la forme de l'État-providence. C'est à partir de ceux-ci qu'il nous sera possible de confirmer ou d'infirmer l'hypothèse selon laquelle les programmes de sécurité du revenu des quatre provinces canadiennes que nous étudierons obéissent à une logique sectorielle nouvelle et, en conséquence, étrangère, du moins en partie, au providentialisme.

### 1.5.1. L'État néolibéral

Bourque et Duchastel soutiennent que la régulation politique dans la vaste majorité des sociétés démocratiques a, depuis le début des années 1980, progressivement rompu avec le providentialisme et que s'est affirmée une nouvelle forme de l'État, l'État néolibéral. Tout comme la crise des années trente avait favorisé l'émergence de l'État-providence, la crise économique mondiale des années 1970 et 1980 a imposé le développement d'une stratégie qui implique une transformation des modalités de la régulation politique qui est différente du providentialisme. Selon ces auteurs, qui s'inspirent de l'école de la régulation, la crise des années 1970 s'est développée dans un contexte marqué par la mondialisation des marchés, l'émergence des nouvelles technologies et les contradictions du fordisme et de l'État-providence (baisse des gains de productivité

---

<sup>70</sup> Robert Henry Cox, «The Consequence of Welfare Reform : How Social Rights are Changing», *Journal of Social Policy*, 27-1 (1998), 1.

couplée à des modalités de régulation qui exercent une pression à la hausse sur les salaires)<sup>71</sup>

Alors que l'État-providence était centré sur la dynamisation du capitalisme et le soutien de la demande dans le cadre national, l'État néolibéral met en œuvre une régulation politique vouée à la stimulation de l'offre de capital dans un espace mondialisé et à la formation de la main d'œuvre au niveau national. L'interventionnisme étatique s'y est significativement transformé. La nouvelle politique économique a donné lieu à une transformation de la vocation de la banque centrale inspirée par le monétarisme et à la privatisation des sociétés d'État. Elle a, en même temps, été centrée, par le mécanisme de la subvention, sur le soutien à l'exportation et à l'investissement ainsi que sur le développement des nouvelles technologies. Les nouvelles politiques sociales, plutôt que d'être vouées au soutien de la demande dans une perspective universaliste, ont été réorientées autour de la formation de la main d'œuvre et de la réinsertion sur le marché du travail dans le cadre de mesures particularistes. Ce contexte a favorisé, sans le faire disparaître, la régression du régime de la convention collective. La nouvelle politique culturelle, enfin, a favorisé de plus en plus la marchandisation des biens culturels. Ces transformations ont été promues par un discours dominé par le néolibéralisme, ce qui a amené ces auteurs à proposer le concept d'État néolibéral.

---

<sup>71</sup> Gilles Bourque, Jules Duchastel et Jacques Beauchemin, «Du providentialisme au néolibéralisme : de Marsh à Axworthy».

### 1.5.2. *Le Shumpetarian Workfare State*

Les années soixante-dix ont été marquées par la crise du fordisme et *du Keynesian welfare state* ce qui, selon Jessop, a favorisé le développement d'un régime d'accumulation post-fordiste et l'émergence du *Shumpetarian workfare state*. D'une forme de l'État axée sur le bien-être dont l'interventionnisme était inspiré des travaux de Keynes nous serions, selon l'auteur, passé à une régulation politique vouée à la mise au travail qui met en œuvre des politiques d'inspiration shumpeterienne. Pour Jessop, le post-fordisme constitue un nouveau régime d'accumulation qui se développe aussi bien en continuité qu'en rupture avec le fordisme.<sup>72</sup> Il se caractérise par le déploiement d'un procès de travail caractérisé par la flexibilité aussi bien au niveau des moyens de production, grâce au développement des technologies, qu'à celui de la force du travail. Il est également centré sur l'innovation permanente et orienté sur la demande mondiale et la concurrence globale. Le *Shumpetarian workfare state* qui représente l'une des formes institutionnelles du mode de régulation permettant le développement du post-fordisme rompt, en conséquence, avec la logique du *Keynesian welfare state*. Ses objectifs économiques et sociaux sont associés à la promotion de produits, de procédés, d'organisations et d'innovations liée à la compétition structurelle des économies ouvertes, ainsi qu'à la subordination des politiques sociales à la flexibilité du marché du travail et à la compétitivité structurelle. Comme le soutiennent Bourque et Duchastel, Jessop affirme que la nouvelle régulation politique n'est plus

---

<sup>72</sup> Bob Jessop, «Post-Fordism and the State».

centrée sur la demande dans l'espace national et sur le régime de la convention collective, mais sur la promotion de la flexibilité dans les domaines de la production et du travail, ainsi que sur l'offre de produits de qualité à l'échelle mondiale. Dans une telle perspective, il s'agira d'organiser la consommation sociale pour en réduire les coûts et la rendre plus fonctionnelle pour les entreprises grâce à l'exploitation, la fragmentation et la polarisation de la force du travail.

### 1.5.3. L'État partenaire

En se penchant sur le débat qui porte sur les transformations que subit actuellement l'État-providence, Alain Noël constate que les mutations économiques mondiales, la hausse du taux de chômage, la polarisation des revenus, ainsi que l'accroissement de la pauvreté ont engendré une remise en question de l'État-providence.<sup>73</sup> Il estime que deux alternatives peuvent s'imposer : soit l'État néolibéral qui représente la voie de droite ou l'État partenaire associé au courant progressiste.<sup>74</sup> Noël, qui s'intéresse principalement à la protection sociale, affirme que l'État néolibéral cherche à associer cette dernière au développement du libre marché. Cette orientation produit ainsi des politiques axées sur le ciblage des clientèles, sur l'amélioration de l'employabilité, sur la responsabilité individuelle, ainsi que sur la décentralisation des programmes. L'État partenaire, quant à lui, a pour objectif d'aider les plus démunis et les individus qui occupent de mauvais

---

<sup>73</sup> Alain Noël, "Vers un nouvel État-providence ? Enjeux démocratique", *Politique et Sociétés*, no 30 (1996), 4.

<sup>74</sup> *Ibid.*, 21.

emplois ou qui ont régulièrement recours à l'assurance-chômage et à l'aide sociale.<sup>75</sup> Ce type particulier d'interventionnisme étatique met ainsi l'accent sur la reconnaissance de la différence et de la multiplicité, sur le partage du travail et le développement de l'économie sociale, sur le partage des responsabilités, ainsi que sur le développement local. L'État-providence subit ainsi des mutations profondes qui peuvent conduire à l'une ou l'autre des alternatives selon la voie qui réussira à s'imposer. Comme Noël, Leseman présente l'État partenaire comme une alternative possible à l'État néolibéral. "C'est-à-dire qu'à l'État-providence, ne succède pas inéluctablement l'État néolibéral du "tout au marché", mais peut également succéder un État partenaire, non seulement promoteur de la compétitivité des économies nationales, mais de la citoyenneté."<sup>76</sup> Pour lui, cette forme de l'État serait productrice de cohésion sociale et permettrait d'échapper au néolibéralisme en faisant des communautés le porte étendard de la démocratie et de la revendication sociale. Ainsi, sur la base d'une société civile forte il serait possible de s'opposer à l'État néolibéral et de construire un État partenaire.

#### 1.5.4. L'État d'investissement social

Pour Denis Saint-Martin, l'État d'investissement social, concept qu'il emprunte à Anthony Giddens, constitue un nouveau paradigme en très nette rupture avec l'État-providence et qui intègre plusieurs éléments du néolibéralisme dans les années de l'après-déficit. L'État d'investissement social, selon l'auteur, «constitue ni

---

<sup>75</sup> *Ibid.*

plus ni moins la forme politique et institutionnelle de la nouvelle économie, fondée sur le capital humain, le savoir, les connaissances et les idées...et qui, par conséquent, établit une séparation entre le marché et la société». <sup>77</sup> L'EIS transforme la conception providentialiste de la citoyenneté, en même temps que les rapports caractéristiques de l'État-providence entre le marché, l'État et la famille. Cette idée d'un nouveau type d'intervention de l'État en émergence durant la période de l'après-déficit est centrée sur l'enfant et le futur, figure emblématique de la nécessité de l'intégration dans l'économie. En ce sens, l'EIS promeut une citoyenneté économique différente de la citoyenneté sociale de l'État-providence qui était fondée sur une volonté de séparation entre le marché et la société. De même, en prenant l'enfant comme objet privilégié de ses politiques, il confère à ce dernier une identité sociale qui se sépare progressivement de la famille. <sup>78</sup>

Ce courant «fortement paternaliste-autoritaire, mais protecteur» <sup>79</sup> transforme profondément la logique des politiques sociales providentialistes centrées sur la notion du risque social. Il ne s'agit plus d'assurer l'individu d'une protection contre les effets potentiels du risque social, mais plutôt, en fonction d'une conception entrepreneuriale, d'offrir une protection à la prise de risque en fournissant à chacun une chance égale de se donner la meilleure formation possible pour intégrer le

---

<sup>76</sup> Frédéric Leseman (2001) «De l'État-providence à l'État partenaire», dans Guy Giroux : *L'État, la société civile et l'économie* (Québec : Les Presses de l'Université Laval, 2001), 23.

<sup>77</sup> Denis Saint-Martin, «De l'État-providence à l'État d'investissement social», in Leslie Pal (ed.), *How Ottawa Spends 2000-2001, Past Imperfect and Futur* (Ottawa : Carleton University Press, 2001), 42.

<sup>78</sup> *Ibid.*, 34.

<sup>79</sup> *Ibid.*, 49.

marché du travail.<sup>80</sup> L'EIS ne s'inspire plus des idéaux providentialistes de justice et d'égalité sociale, mais est plutôt dynamisé par une volonté d'intégration alimentée par la dichotomie inclusion/exclusion. Il abandonne en même temps la conception universaliste des droits sociaux au profit d'une logique de différenciation liée à l'affirmation d'identités multiples. En même temps qu'il retient pour les exclus «les quelques mailles qu'il reste du filet de sécurité sociale de l'État-providence».<sup>81</sup> L'EIS se consacre de façon privilégiée à investir dans l'enfant pour préparer l'avenir et la mise en place de l'économie du savoir.

Malgré des différences significatives aux niveaux conceptuel et analytique, les auteurs que nous avons présentés discutent tous d'un nouvel interventionnisme de l'État en rupture avec le providentialisme. Même si ce n'est pas l'objet de notre thèse, il n'est pas interdit de penser que les convergences entre ces arguments sont plus importantes que les divergences. On peut penser, en effet, que les différences entre l'État néolibéral, le *Shumpetarian Workfare State*, l'État partenaire et l'État d'investissement social tiennent en partie aux périodes du développement de la nouvelle forme de l'État sur laquelle les chercheurs se sont penchés. L'État néolibéral, par exemple, est principalement inspiré de l'expérience des années 1985-1995, alors que l'étude de Saint-Martin, porte sur l'après-déficit. Nous serions ainsi passé d'un néolibéralisme radical à un néolibéralisme social ou amendé, rendu possible par la fin de la lutte au déficit, mais aussi résultat du constat des effets

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, 46.

<sup>81</sup> *Ibid.*, 51.

négatifs du tout-au-marché en même temps que des luttes sociales. En ce sens, l'EIS et l'État partenaire, pourrait en être à l'État néolibéral ou au Shumpetarian *workfare* state ce que l'État libéral réformé a été au libéralisme classique du 19<sup>e</sup> siècle.

Nous retiendrons de ce débat l'hypothèse de l'affirmation d'une nouvelle forme de l'État, même si nous ne pouvons le faire que partiellement en nous penchant sur les programmes d'aide sociale de quatre provinces canadiennes. Il s'agira de vérifier l'hypothèse de la formation d'une logique particulière différente du providentialisme dans le domaine de la sécurité du revenu.

### **1.6. Régimes différenciés et forme de l'État**

En même temps que nous tenterons de faire ressortir l'existence d'une logique sectorielle en dégagant les traits communs des programmes de sécurité du revenu des provinces que nous avons choisies, logique qui nous apparaît comme un idéal type, nous serons attentifs aux différences qui existent entre chaque programme. Plusieurs des auteurs que nous avons présentés plus haut ont voulu montrer comment l'idéal type de la forme de l'État qu'ils avaient construit se réalisait de façon différente selon les pays ou les groupes de pays.

Esping-Andersen a ainsi identifié trois régimes particuliers de l'État-providence qui sont, pour lui, fonction de l'histoire des luttes sociales dans différents groupes de pays. Le premier, l'État social-démocrate associé aux pays scandinaves, constitue une fusion entre le libéralisme et le socialisme au sein de laquelle les

conceptions du travail et du bien-être (*welfare*) sont fusionnées. Le second, qui se réalise en Allemagne et en France, l'État néo-corporatiste, idéalise la famille traditionnelle et exclut des politiques sociales les femmes au foyer. L'État-providence libéral, identifiable aux pays anglo-saxons, favorise le développement du marché, développe des transferts universels restreints, ainsi qu'une protection sociale de nature particulariste et des programmes sociaux limités.

De la même manière, Jessop soutient qu'il peut y avoir différentes formes de *Shumpetarian workfare state*. «None the less, just as there were different forms of *Keynesian welfare state*, we can expect to find differences across societies in this new form of state». <sup>82</sup> Selon lui, le *Workfare State* peut prendre trois formes : la version néolibérale fondée principalement sur le développement de l'autorégulation du marché, la privatisation et le rejet des compromis sociaux au profit des forces du marché et des entrepreneurs; la conception néo-corporatiste axée sur le développement des innovations et de la compétitivité structurelle et l'hétérogénéité du marché et de la force du travail ; et enfin, la forme néo-étatiste, vouée au développement de certains secteurs industriels ciblés dans le cadre de la promotion de la flexibilité et de la démarchandisation de certains domaines de la vie sociale. Cette dernière forme vise également la réorganisation de la force du travail afin d'assurer une main d'œuvre qualifiée aux branches florissantes de l'économie. <sup>83</sup> Des éléments de ces trois formes du *Shumpetarian workfare state* peuvent, selon Jessop,

---

<sup>82</sup> Bob Jessop, «Post Fordism and the State», 264.

<sup>83</sup> *Ibid.*, 267-268.

être présents dans un État particulier. Il n'existe donc pas de forme «pure» des régimes qu'il propose.

Pour leur part, Gérard Boismenu et Nicole Bernier montrent que la transformation de la forme de l'État peut se réaliser de façon différenciée au niveau régional. Dans leur analyse des programmes de sécurité sociale de trois provinces (le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique), ils affirment que les modifications actuelles témoignent d'une transformation profonde et générale du rôle de l'État. Pour eux, «le renforcement de la contrepartie semble une tendance lourde et commune dans la redéfinition des rapports entre l'État et l'individu et dans la façon de concevoir les droits sociaux...»<sup>84</sup> Les droits des assistés sociaux sont maintenant associés aux mesures conditionnelles qu'exigent les programmes. «Ce passage a été accompagné par la valorisation et le bon usage de la contrepartie dans la protection sociale, faisant en sorte que les droits sociaux sont dorénavant conditionnels, en partie ou en totalité, à l'accomplissement des devoirs correspondants.»<sup>85</sup> Malgré ce mouvement général, la contrepartie peut cependant varier de province en province. La structure institutionnelle de l'État canadien a un impact sur les individus et leurs rapports au marché du travail, «...le renforcement de la contrepartie semble une tendance lourde et commune dans la redéfinition des rapports entre l'État et l'individu...il reste, en y regardant de plus près, de la place pour une différenciation des droits, des devoirs et des obligations des individus entre les instances

---

<sup>84</sup> Gérard Boismenu et Nicole Bernier, «La contrepartie dans l'aide sociale et le rapport individu-État». dans B. Fournier, M. Potvin et Y. Couture, *L'individu aux frontières de la citoyenneté, de la nation et du monde* (Montréal : Les Presses de l'Université de Montréal : 2000), 37.

étatiques.”<sup>86</sup> Notre thèse s’inscrit dans cette perspective. Toutefois, les auteurs se limitent, selon nous, à établir quelles sont les convergences et les divergences entre les programmes d’aide sociale au Canada. Nous irons plus loin en affirmant que, dans le cadre de mise en place de l’État néolibéral, deux régimes se sont imposés au Canada. Nous dégagerons en ce sens, deux modèles ou deux types de régulation néolibérale au Canada.

### **1.6.1 La question de la mondialisation : au-delà de l’analyse de la convergence et de la divergence.**

Les études qui comparent les politiques sociales insistent le plus souvent soit sur la convergence, soit sur la divergence entre les programmes sociaux nationaux. Du point de vue de l’analyse comparative, cette démarche demeure importante et intéressante. Toutefois, l’enjeu principal de la recherche ne consiste pas à prendre partie entre la convergence et la divergence des programmes, mais plutôt à saisir la transformation de l’intervention de l’État. L’originalité de notre recherche se situe justement à ce niveau. Nous nous éloignons du débat entre l’uniformisation et la différenciation entre les programmes sociaux pour comprendre la logique d’ensemble des mutations actuelles, tout en essayant de rendre compte des particularités régionales. Le même type de débat a cours dans l’analyse de l’impact de la mondialisation ou de la globalisation sur les politiques sociales des États nationaux.

---

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> *Ibid.*, 40.

Palier insiste sur l'importance de la prise en compte du politique dans l'analyse de la globalisation et de la prise de décisions des États nationaux dans un tel processus. «De même, les réformes des États providence devraient être envisagées moins en termes d'ajustement automatique et plus en termes de décisions politiques».<sup>87</sup> Nous estimons cependant que Palier ne va pas assez loin dans son analyse. La mondialisation des marchés et la pression qu'elle exerce sur les politiques sociales sont le résultat d'une stratégie globale de sortie de crise, comme l'a été celle de la mise en place de l'État-providence suite à la Seconde guerre mondiale.

La crise du fordisme qui a débuté durant les années 1970 a engendré une remise en question de l'État-providence. On a assisté à la création d'un libre marché à l'échelle internationale et, en même temps, à l'imposition d'une pression de plus en plus importante sur les politiques sociales nationales qui représentaient, selon les gouvernements, une charge financière devenue trop importante. On peut donc associer mondialisation des marchés et démantèlement de l'État-providence. Nous insistons toutefois comme Palier sur le fait qu'il ne s'agit pas d'un facteur externe à l'État nation et que la mondialisation ne s'impose pas de façon exogène et de manière presque obligée.

---

<sup>87</sup> Bruno Palier et Patrick Hassenteufel, «Le social sans frontière ? Vers une analyse transnationaliste de la protection sociale» *Lien social et politiques, Les frontières du social : nationales, transnationales, mondiales ?*, no 45 (printemps 2001).

Les chercheurs, comme Mishra, considèrent pourtant que la tendance à l'uniformisation des politiques sociales est une conséquence de la globalisation du marché. Comme l'écrit Palier : «Ces conclusions sont importantes, mais elles ne remettent pas en question le schéma général d'analyse qui veut que la globalisation ait un impact exogène sur les systèmes de protection sociale, impact qui entraîne de façon plus ou moins mécanique de nécessaires changements».<sup>88</sup> Dans une perspective comme celle de Mishra, la transformation de la régulation économique, c'est-à-dire la libéralisation des échanges au niveau mondial, est pensée comme un phénomène séparé et préalable qui s'impose de l'extérieur à la régulation sociale forcée de se transformer elle-même sous l'impact de la mondialisation. Il y aurait d'abord la mondialisation et ensuite on assisterait à l'adoption et à l'uniformisation des politiques sociales des États-nation.

Ce point de vue analytique oublie que la libéralisation du marché est une stratégie de sortie de crise adoptée par les États-nation des pays développés, du moins au point de départ. Et, comme l'a préconisé le rapport Macdonald au Canada, l'abandon de la régulation économique keynésienne impliquait la transformation des politiques sociales qui s'en inspiraient.

Il en va de même de la volonté de transformer le rapport salarial face à la politique économique d'ouverture des marchés, transformation qui crée une pression sur les politiques sociales. Les mutations du rapport salarial et des politiques sociales

---

<sup>88</sup> *Ibid.*

sont le résultat d'une politique plus large qui est celle de l'ouverture des marchés. Comme l'affirme Peck, le rapport salarial ne peut être dissocié de la sécurité du revenu parce que l'économique relève du social.

Ce sont les États qui choisissent de céder certains de leurs pouvoirs économiques aux organisations mondiales et d'adapter en conséquence aussi bien le rapport salarial que les politiques sociales. Comme l'écrit Polanyi à propos du dix-neuvième siècle, l'autorégulation du marché est une création de la régulation politique. Il en va de même du libre marché mondial. Les transformations actuelles des politiques sociales sont le résultat d'une stratégie globale de sortie de crise qui implique une transformation de la forme de l'État. S'il existe bien une tendance à l'harmonisation c'est sous l'effet de la mutation de la logique d'ensemble de l'intervention des États nations.

Comme Palier, nous considérons donc que la globalisation doit être analysée d'un point de vue politique. Nous sommes cependant en désaccord avec lui lorsqu'il affirme que les transformations actuelles s'inscrivent toujours dans le cadre de la régulation providentialiste. C'est l'ensemble de la régulation politique sur les plans économique et social qui se transforme et nous assistons au passage de l'État-providence à l'État néolibéral, même si cette mutation s'inscrit différemment dans l'histoire institutionnelle et politique de chaque pays. C'est d'ailleurs pour cette raison que les études mènent à deux types d'analyse de la situation : soit que les

---

chercheurs affirment l'uniformisation des politiques sociales au niveau international, soit qu'ils insistent sur leurs différences. Palier avance, avec raison, que ces deux approches conduisent à affirmer qu'il n'existe aucune alternative puisque les États sont de toute manière soumis à l'imposition de forces internes ou externes.

«Que ce soit pour dire qu'il n'y a qu'une bonne voie pour s'adapter à la globalisation ou bien qu'il n'existe qu'une voie historique pour répondre à la globalisation au sein d'un même régime d'État-providence, on reste dans le monde de TINA (there is no alternative). Pourtant, les évolutions récentes des systèmes de protections sociales ne sont ni simplement des ajustements automatiques ni des évolutions adaptatives contraintes par de pures logiques; elles sont mises en œuvre par des politiques publiques, fruits de conflits, de négociations et de choix politiques. À côté des facteurs économiques et institutionnels, les décisions politiques importent aussi».<sup>89</sup>

Palier oublie cependant que les «décisions politiques» obéissent aussi bien à une trame, celle de la forme de l'État, qu'aux particularités des fils institutionnels de chaque pays. Le passage à une nouvelle forme de l'État permet d'expliquer aussi bien les traits communs des nouvelles politiques publiques que les différences. Ce passage permet autant l'affirmation de la convergence que l'expression des particularités. Comme Esping-Andersen l'a démontré à propos de l'État-providence, il peut exister autant de types différents d'État néolibéral que de types d'État-providence. Si la mondialisation s'imposait comme force exogène, nous assisterions effectivement à une uniformisation totale des politiques sociales au niveau transnational. De la même manière, l'insistance unilatérale sur les différences nationales conduit à ignorer que les nouvelles politiques sociales obéissent à une logique très différente de celle qui prévalait sous l'État-providence. Nous sommes

---

<sup>89</sup> *Ibid.*

non seulement face à une nouvelle régulation sociale et à une nouvelle régulation économique, mais aussi à de nouveaux rapports entre ces deux aspects des politiques publiques. Cela se traduit par l'imposition de la trame néolibérale dans presque tous les programmes sociaux occidentaux. Toutefois, le fil de l'histoire propre à chaque province ou à chaque État-nation vient marquer la différence institutionnelle présente dans chaque pays.

En prenant les mutations actuelles comme l'effet d'une stratégie globale de sortie de crise, il est possible de proposer des alternatives qui s'éloignent des aspects particularistes et autoritaires des politiques néolibérales, dépassent le cadre de l'État-providence, puisqu'un retour en arrière nous semble impossible et, finalement, s'inspirent de solutions locales qui pourraient s'étendre dans plusieurs États nations.

Ainsi, certains principes communs au niveau national peuvent se réaliser de façon différente dans chaque province.<sup>90</sup> L'idéal type que représente une forme de l'État se réalise toujours sous des régimes différenciés. La réalité de cette différenciation pose donc tout entier le problème de l'ancrage historique et institutionnel des différentes trajectoires empruntées dans un groupe de pays, au niveau national ou dans l'espace régional. Si notre hypothèse est vérifiée et que les programmes de sécurité du revenu varient de façon significative au Canada, il nous

---

<sup>90</sup> Gérard Boismenu et Pascale Dufour, «Nouveaux principes de référence et différenciation des arbitrages politiques : le cas des politiques à l'égard des sans emplois». *Revue canadienne de science politique*, Vol. XXXI, no 1 (1998), 115.

restera à comprendre les raisons des différences entre ces trajectoires. Nous nous pencherons à cette fin sur deux conceptions relativement contradictoires des rapports entre le changement et les institutions.

### 1.6.2. Les institutions contre le changement

Pour les institutionnalistes, la structure des institutions, c'est-à-dire les règles du jeu institutionnalisées, fixe le fonctionnement des rapports sociaux et, à ce titre, constitue un facteur déterminant dans la production des politiques publiques. Les institutions et la nature du rapport entre les institutions constituent, pour les tenants de cette école, une contrainte aussi bien dans les moments de stabilité politique que dans les périodes de changement<sup>91</sup> Elles conditionnent le changement puisqu'elles fournissent un cadre particulier dans lequel les acteurs doivent exercer leur action. Cela n'implique pas nécessairement que des transformations ne puissent survenir, mais bien que les institutions qui s'inscrivent dans une tradition particulière orientent le changement.

Dans une telle perspective, le changement de politiques publiques s'effectue dans un cadre institutionnel politique, économique et sociologique particulier. Les transformations de ces politiques ne peuvent être réalisées que de manière incrémentale, c'est-à-dire sur la base de ce qui a déjà été institué.<sup>92</sup> L'institutionnalisme pense donc l'histoire sur la base de la primauté de la

---

<sup>91</sup> Peter A. Hall «Policy Paradigms, Sociological Learning and the State : the Case of Economic Paradigm in Britain», *Comparative Politics*, Vol. 25, no 3 (1992), 275-296.

reproduction des institutions. C'est dans une telle perspective que Gerard Boychuck compare les régimes de sécurité sociale de toutes les provinces canadiennes. Il identifie quatre types de régime différent : le régime résiduel confie un rôle limité à l'État et délègue l'assistance aux pauvres à la charité privée. Le régime axé sur la famille et le marché accorde beaucoup d'importance au rôle des municipalités. Le régime conservateur fait la distinction entre les pauvres méritants et ceux qui ne le sont pas et force les individus à travailler pour recevoir de l'aide. Enfin, le régime redistributif accorde le soutien de l'État à toute personne se trouvant dans le besoin.<sup>93</sup> Selon l'auteur, ces régimes se reproduisent malgré l'impact des politiques fédérales que même une transformation plus générale du rôle de l'État ne peut modifier.<sup>94</sup>

On peut ainsi affirmer que, dans la perspective institutionnaliste, le changement est d'abord et avant tout modelé par la reproduction des contraintes que représentent, au fil des ans, les institutions. Brian Wharf soutient ainsi que les contraintes expliquent les différences dans la production de politiques publiques entre provinces et la façon dont les politiques sociales sont transformées. "Thus, governments like Saskatchewan led by a social development ideology will institute change that upgrade social well being."<sup>95</sup> Ainsi, les politiques produites par différents gouvernements ne peuvent pas converger de façon absolue puisque le

---

<sup>92</sup> Douglass North C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge, Cambridge University Press, 1990).

<sup>93</sup> Gerard Boychuck, *Patchwork of Purpose. The Development of Provincial Social Assistance Regimes in Canada* (Montreal : McGill-Queen's University Press, 1999).

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> Wharf Brian, *Communities and Social Policy in Canada* (Toronto : McClelland and Stewart, 1992).

passé continuera de marquer le présent. Même si l'institutionnalisme a le mérite d'insister sur le poids de l'histoire et des institutions, ce qui permet sans doute d'expliquer en partie l'existence de régimes différenciés de politiques publiques, il n'en reste pas moins que ce courant demeure beaucoup plus attentif aux phénomènes liés à la reproduction sociale qu'à ceux qui permettraient d'expliquer le changement. Boychuk, par exemple, ne parvient pas à expliquer comment il peut se faire que les régimes provinciaux soient demeurés les mêmes depuis un siècle au Canada, alors que nous avons assisté à des transformations significatives de la forme de l'État. La perspective développée par l'école de la régulation nous semble beaucoup plus pertinente.

### 1.6.3. Le changement par l'institution

En s'inspirant de la tradition sociologique, les régulationnistes conçoivent l'institution comme un ensemble de règles fondées sur des valeurs qui régit les rapports entre les individus. Dans leurs formes diverses, les institutions permettent ainsi de codifier les rapports sociaux. Mais, contrairement aux institutionnalistes, les tenants de l'école de la régulation pensent d'abord et avant tout l'institution comme le résultat d'un processus. On peut donc, selon cette perspective, définir l'institutionnalisation comme le processus par lequel des pratiques sociales sont développées en réponse à un problème particulier qui se reproduit dans des ensembles de règles spécifiques. Bien que les régulationnistes considèrent comme Foucault que l'institution représente la matérialisation d'un rapport de pouvoir, ils

---

insistent sur le fait qu'elle résulte d'un compromis entre les classes et les groupes sociaux.<sup>96</sup> Ainsi, ce que l'école de la régulation appelle un compromis institutionnalisé, par exemple le régime de la convention collective, est le résultat d'un processus de luttes au terme duquel les classes et les catégories sociales dominantes n'ont pu assurer leur pouvoir qu'au prix de concessions liées aux intérêts des groupes dominés.

Les régulationnistes conçoivent donc l'institution comme le résultat de luttes sociales et de compromis qui se stabilisent dans le cadre d'un mode de régulation composé d'une pluralité de formes institutionnelles. Le mode de régulation aussi bien que les formes institutionnelles qui le caractérisent peuvent être analysés aussi bien au niveau national qu'aux niveaux régional et local : "le rapport salarial local est à la fois dépendant et autonome vis-à-vis du niveau global."<sup>97</sup> On peut évaluer la dépendance des acteurs locaux à partir de leur assujettissement aux règles et aux conventions d'ordre global, tandis que leur autonomie se mesure à partir des règles et des normes produites par les acteurs locaux. Il est donc possible d'affirmer que les politiques publiques résultent aussi bien d'une régulation d'ordre national que de spécificités propres aux régions où elles sont adoptées. L'analyse devra ainsi tenir compte aussi bien des compromis et des formes institutionnelles locaux que des transformations d'ordre général qui modulent les politiques régionales.

---

<sup>96</sup> Michel Foucault, *L'archéologie du savoir* (Paris : Gallimard, 1969).

<sup>97</sup> Jean-Pierre Gilly et Bernard Pecqueur, «La dimension locale de la régulation», in Robert Boyer et Yves Saillard, 305.

Dans l'État démocratique, les compromis institutionnalisés sont en très large partie construits à partir des politiques publiques. Les réformes institutionnelles impliquent en conséquence la transformation des politiques publiques. Selon les régulationnistes, il existe deux formes de politiques institutionnelles. Les politiques institutionnelles qui ont pour but de transformer ou réformer des institutions déjà existantes et celles qui visent la production de normes.<sup>98</sup> Dans la perspective régulationniste, pour comprendre la différence entre les programmes provinciaux, il faudra donc étudier la particularité des partis politiques au pouvoir, des mouvements sociaux et des groupes de pression qui définissent la nature des demandes sociales au niveau local.

En se centrant sur l'identification des particularités institutionnelles de chaque pays et de chaque région, cette approche permet ainsi de saisir les différences entre les États nationaux et entre les régions. Même si leur approche du changement demeure beaucoup plus dynamique, les régulationnistes reconnaissent, comme les institutionnalistes, le poids de l'institution et des formes institutionnelles. Les compromis institutionnalisés à l'origine du mode de régulation s'imposent en effet aux acteurs sur de longues périodes. Ils influent même dans la construction des nouveaux compromis. Un pays comme la Suède, par exemple, ne pourrait totalement se soumettre au laisser-faire économique, puisque la dépendance face à son passé social-démocrate demeure trop importante. Boismenu et Noël affirment, dans cette perspective, qu'il existe des différences significatives dans la formulation des

---

<sup>98</sup> *Ibid.*

programmes d'aide sociale entre les différents États nationaux. Ils soutiennent que les transformations actuelles varient selon le type particulier d'État-providence qui s'est affirmé dans un pays.<sup>99</sup> Ainsi, dans un État social-démocrate, le *workfare* ne s'imposera pas de la même manière que dans un État-providence de type libéral. "En résumé, les arguments en faveur du *workfare* sont nombreux et ils varient avec les types d'États providence que les pays ont institutionnalisés..."<sup>100</sup> Ainsi, chaque province ou chaque pays variera sa stratégie quant à la mise en place des politiques de type "*workfare*" en fonction de son histoire et de la dynamique politique qui lui est particulière. Les changements ne peuvent donc se produire que sur de longues périodes et selon une trajectoire particulière.

C'est donc, croyons-nous, en nous attardant plus particulièrement à l'impact des institutions qu'il nous sera possible de faire ressortir la dimension générale, c'est-à-dire pan-canadienne, des transformations de l'aide sociale, en même temps que les particularités propres à chaque province. Ainsi, on peut avancer l'hypothèse que l'introduction de la contrepartie représente la dimension générale de la transformation des règles institutionnelles qui s'affirme dans les quatre provinces étudiées, alors que la nature spécifique des exigences liées à cette contrepartie constitue la particularité de la forme qu'elle prend dans chacune d'entre elles. Ces différences proviennent de l'agencement institutionnel, des compromis entre les classes et de l'histoire particulière de chaque région. Ces différences se traduisent

---

<sup>99</sup> Gérard Boismenu et Alain Noël, «La restructuration de la protection sociale en Amérique du Nord et en Europe» *Cahiers de recherche sociologique*, no 24 (1995).

dans la conception et la mise en œuvre des politiques par les gouvernements provinciaux.

### **1.7. La culture politique**

Nous avons jusqu'ici discuté des institutions comme un facteur de conditionnement ou de balise dans la formulation des politiques. Il est impossible de définir la culture politique comme étant un élément distinct des institutions locales. Comme le souligne David Elkins, pour prendre forme, les différences entre les régions doivent être institutionnalisées. Au Canada, les gouvernements provinciaux représentent le lieu de cette institutionnalisation qui permet d'organiser la vie politique régionale. Les provinces représentent donc des systèmes complexes que l'on peut traiter à deux niveaux, comme entité propre et comme partie prenante du contexte socio-politique canadien.<sup>101</sup> Chacune d'entre elles représente une partie de la fédération, qui est affectée par les décisions du gouvernement central. Mais chacune constitue également un tout doté de ses propres institutions qui permettent la définition de particularités qui se traduiront par une culture politique différente. La culture politique des provinces canadiennes peut très certainement être, en partie, retracée à travers l'histoire de chacune d'entre elles.<sup>102</sup> Sans évidemment nous référer à la théorie du fragment, nous considérons que la culture politique prend racine mais évolue également dans l'histoire institutionnelle d'un pays ou d'une province.

---

<sup>100</sup> *Ibid.*, 81.

<sup>101</sup> Elkins David J., *Small Worlds* (Toronto : Methuen, 1980), xiv.

Notre recherche porte sur les transformations des programmes de sécurité du revenu, domaine particulier de ce que l'on appelle les politiques sociales. Nous compléterons donc ce chapitre consacré à la problématique qui guidera notre analyse en nous penchant sur ce secteur particulier des politiques publiques.

### **1.8. Les politiques sociales**

Les politiques sociales représentent un secteur particulier des politiques publiques mises en œuvre par le gouvernement afin d'intervenir dans la résolution de problèmes sociaux. Elles témoignent de l'orientation ou de l'engagement social de l'État et l'étude de ces politiques permet de comprendre aussi bien la dynamique de l'intervention de l'État que la crise actuelle de l'interventionnisme étatique.<sup>103</sup>

L'aide sociale constitue un aspect des politiques sociales qui vise à combler les besoins des personnes sans emploi qui ont épuisé leurs ressources ou d'individus dans l'incapacité de travailler. Contrairement aux programmes d'assurance-chômage qui relèvent de l'assurance, les politiques de sécurité du revenu sont des politiques d'assistance. Les politiques d'assurance visent à assurer une catégorie d'individus face à certains des risques auxquels ils sont soumis durant leur vie. Au Canada, on

---

<sup>102</sup> Nelson Wiseman, «Provincial Political Cultures» in Dunn Christopher : *Provinces, Canadian Provincial Politics* (Peterborough : Broadview Press, 1996).

<sup>103</sup> Réjean Landry et Vincent Lemieux «Les politiques sociales : dilemme des interventions de l'État-providence», 998.

peut distinguer deux grands types de politiques assuranciennes. L'assurance sociale protège l'ensemble de la population contre les risques communs à la vie en société, comme par exemple l'assurance maladie. Le deuxième type de politique assurancienne vise une catégorie particulière d'individus qui cotisent à une caisse commune. Dans le cadre de l'assurance-chômage, par exemple, les travailleurs cotisent une part de leur revenu pour se prémunir contre le risque du chômage. Ainsi, en cas de perte d'emploi, le travailleur peut, pendant un certain temps, bénéficier d'une aide financière qui lui permettra de se retrouver un emploi. Les politiques d'assistance visent plutôt des catégories particulières de la population exclues du marché du travail et/ou souffrant de certains handicaps. Le financement des programmes qui en relèvent est imputable au budget de l'État.

#### 1.8.1. Maintien de la demande et soutien de l'offre.

Bien que nous l'ayons déjà mentionné, nous tenons à souligner, encore une fois, que nous identifions le passage de politiques sociales formulées dans le but de maintenir la demande à des politiques dont l'objectif est de soutenir l'offre comme la transformation la plus importante survenue dans ce que nous identifions comme le passage de l'État-providence à l'État néolibéral. Les politiques sociales providentialistes étaient, comme Keynes l'a défendu, fondées sur la volonté du développement de la consommation de masse et de l'élargissement du marché intérieur. Pour maintenir, voire même augmenter la consommation, les politiques doivent soutenir la demande et donc permettre au plus grand nombre de personnes possible de consommer. Au contraire, les politiques néolibérales visent le maintien

de l'offre de travail. Dans une économie mondiale concurrentielle, les États doivent rendre disponible une main d'œuvre la plus large et la plus qualifiée possible. Les politiques sociales ne peuvent donc plus être pensées de la même manière. Il s'agit maintenant d'assurer l'offre de travail et non de soutenir la consommation. C'est toute la logique de l'intervention de l'État dans le domaine du social qui bascule vers quelque chose de complètement différent. Il demeure également pertinent de rappeler que cette thèse se positionne implicitement contre ce que nous définissons comme le néolibéralisme. Nous tenons toutefois à affirmer que là n'est pas le but de ce travail. Nous voulons démontrer que la logique d'intervention de l'État s'est transformée dans le secteur de l'aide sociale et que cela constitue pour nous un indice de transformation générale de la forme de l'État. Que nous soyons pour ou contre l'introduction d'une contrepartie dans les programmes d'aide sociale n'est que secondaire et importe peu dans notre analyse.

### 1.8.2. Particularisme et contrepartie.

La question sociale s'est modifiée de façon importante depuis le milieu des années 1970. On peut associer cette transformation à une rupture de trajectoire qui a profondément affecté l'ensemble des salariés.<sup>104</sup> La montée du chômage dans toutes les catégories de travailleurs témoigne d'une modification de la structure du rapport salarial qui a transformé non seulement la conception du travail, mais les modalités d'interventions sur le marché de l'emploi. On insiste dorénavant sur l'importance de la flexibilité et la notion de risque social caractéristique de l'État-providence a été

---

<sup>104</sup> Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*.

infléchie. “La notion classique du risque social, sur laquelle était fondé tout l’édifice de l’État-providence...l’attention au risque de catastrophe d’un côté et le retour à la faute individuelle de l’autre se conjuguent pour en réduire la centralité.”<sup>105</sup> Dorénavant, on insiste sur les notions du risque et de la responsabilité individuels : “Le sens des nouvelles orientations de la nouvelle régulation sociale...ne soulève guère plus de doute. Ces nouvelles propositions représentent une attaque contre les acquis du providentialisme... dans ses effets concrets, elles consistent à reporter sur l’individu des responsabilités qu’avait assumé jusque-là l’État-providence.”<sup>106</sup> On se réfère à une conception entrepreneuriale du risque en fonction de laquelle il s’agit de fournir à chaque individu des chances égales de faire face aux aléas de la vie en société «ce qui implique une individualisation de la politique sociale qui reporte sur l’individu la tâche de se protéger contre les risques sociaux».<sup>107</sup> Dans une telle perspective, on cible les populations qui sont le plus dans le besoin, le plus à risque, pour construire les programmes sociaux. Le risque social que partageaient tous les citoyens s’est ainsi dissipé pour faire place au risque individuel. Avec la redéfinition du rôle de l’État, on assiste à la resurgence de thèmes qui étaient disparus du discours politique depuis la fin des années 30. La dépendance et la responsabilité individuelle réapparaissent dans le discours concernant les sans-emploi ce qui marque une césure très nette avec le providentialisme.<sup>108</sup> Ces thèmes nous renvoient d’ailleurs à la question de la citoyenneté et des droits des sans-emplois.

---

<sup>105</sup> Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, 32.

<sup>106</sup> Jacques Beauchemin, Gilles Bourque et Jules Duchastel, «De Marsh à Axworthy», 31.

<sup>107</sup> Denis Saint-Martin, «De l’État-providence à l’État d’investissement social», 46.

<sup>108</sup> Georges Campeau, *De l’assurance chômage à l’assurance-emploi. L’histoire du régime canadien et de son détournement* (Montréal : Boréal, 2001), 222.

### 1.8.3. Les droits et la citoyenneté

La plupart des auteurs s'entendent sur le fait que le changement de philosophie qui anime la mise en œuvre des politiques sociales implique une transformation de la conception de la citoyenneté et des droits des citoyens. Bourque et Duchastel soutiennent qu'au Canada nous avons assisté au passage d'une conception universaliste à une conception particulariste de la citoyenneté, vérifiable non seulement dans la nouvelle philosophie des programmes sociaux, mais aussi dans la constitutionnalisation des droits visant des catégories spécifiques de la population.<sup>109</sup> On assisterait, en conséquence, à un mouvement «d'incorporation de la citoyenneté» qui pousse à concevoir l'appartenance à la Cité comme un regroupement de personnes présentant des traits particuliers.<sup>110</sup> Dans le même sens, d'autres ont avancé les concepts de citoyenneté différenciée<sup>111</sup> et de citoyenneté catégorielle.<sup>112</sup> Gérard Boismenu et Jane Jenson avancent que nous avons assisté depuis plus d'une décennie à une reconfiguration du régime de citoyenneté caractérisée par une dynamique de différenciation : «Au Canada...les politiques inspirées par un projet néolibéral et conservateur sont en train de façonner une nouvelle définition de la citoyenneté, à fois «marchandisée» dans ses principes, différenciée dans sa stratégie d'action et individualisée dans son application

---

<sup>109</sup> Gilles Bourque et Jules Duchastel et Éric Pineault, «L'incorporation de la citoyenneté», 45.

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> Sandro Gattacin, Matteo Gianni, Markus Mäz, Véronique Tattini., «*Workfare*, citoyenneté et exclusion sociale» dans Michel Coutu, Pierre Bosset et Daniel Villeneuve, *Droits fondamentaux et citoyenneté. Une citoyenneté fragmentée, limitée, illusoire* (Montréal : Thémis, 1999), 363-382.

<sup>112</sup> Jane Jenson and Susan D. Phillips, «Regime Shift : New Citizenship Practices in Canada», *Revue internationale d'études canadiennes*, no 4 (1996), 111-130.

pratique». <sup>113</sup> Saint-Martin qui considère, pour sa part, que, de l'État-providence à l'État d'investissement social, nous sommes passés d'une logique universaliste à une logique de la différenciation au niveau des politiques sociales, soutient de la même manière que ce mouvement témoigne d'une transformation de la citoyenneté. À l'encontre de la citoyenneté sociale se serait affirmée la citoyenneté économique centrée sur la «fonction d'insertion sociale de l'économie». <sup>114</sup> Dans une telle perspective, on pourrait soutenir que les transformations de l'État et des politiques sociales ont été fondées sur une conception économique et particulariste de la citoyenneté qui prend les individus et les groupes pour cible sur la base d'une réinterprétation economiciste de la vie en société. Une telle vision de la citoyenneté a un impact sur la conception des droits des citoyens. «Les contre-réformes effectuées depuis les années 1990 ont évincé du régime (de l'assurance-chômage) des centaines de milliers de sans emploi...L'impact sur leur droits s'est fait ressentir tant sur le plan de l'assurance-chômage que de l'aide sociale.» <sup>115</sup> Les droits des citoyens dans le besoin ont donc évolué en fonction des transformations de l'État. Alors que l'État libéral protège d'abord le droit de propriété, l'État-providence introduit l'idée des droits sociaux. <sup>116</sup> Parce qu'elles tendent à lier l'exercice d'un droit à l'exigence d'une obligation (d'une contrepartie), on peut soutenir que les politiques sociales néolibérales qui sont centrées sur l'individu dans une perspective particulariste, mettent en œuvre une conception morale des droits. «There is an

---

<sup>113</sup> Gérard Boismenu et Jane Jenson, «La réforme de la sécurité du revenu pour les sans-emploi et la dislocation du régime de citoyenneté canadien», *Politique et Sociétés*, no. 30 (1996), 34.

<sup>114</sup> Denis Saint-Martin, «De l'État-providence à l'État d'investissement social», 44.

<sup>115</sup> Georges Campeau, *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi*, 259.

<sup>116</sup> *Ibid.*, 9.

increasing demand that citizens recognize obligations when they demand their rights”<sup>117</sup> Alors que, comme le soutient Ewald, l’État libéral était fondé sur une séparation stricte entre le droit et la morale, les politiques publiques actuelles dans le domaine social tendent à les conjuguer.. “En son essence, l’appartenance à la cité est indissociable d’une sorte de pacte moral. La vie commune repose sur l’adoption d’une arithmétique simple : les obligations de la collectivité envers chacun de ses membres sont la contrepartie de l’implication de ceux-ci.”<sup>118</sup> On peut ainsi considérer que les droits sociaux de l’État-providence sont inflexibles de telle sorte qu’on peut les considérer comme des droits sociaux d’ordre moral et particulariste.

#### 1.8.4. Universalisme et particularisme

L’exigence d’une contrepartie qui caractérise les nouveaux programmes d’aide sociale témoigne d’une transformation majeure des politiques publiques.<sup>119</sup> On constate aussi bien l’abandon de l’universalisme au profit de politiques particularistes, qui s’adressent à des populations cibles le plus souvent considérées comme les plus démunies, que l’exigence d’une contrepartie de la part des prestataires. Pour distinguer les politiques sociales providentialistes et néolibérales, il est nécessaire de préciser la différence entre les deux concepts souvent utilisés, mais très peu définis : l’universalisme et le particularisme. «While no complete theoretical framework of universality exists in social policy analysis or practice, the main elements of such a theory can be found grounded in the literature, dispersed

---

<sup>117</sup> Robert Henry Cox, «The Consequences of Welfare Reforms», 13.

<sup>118</sup> Pierre Rosanvallon, *La crise de l’État-providence*, 49.

<sup>119</sup> Robert Henry Cox, «The Consequence of Welfare Reform», 5.

throughout many works». <sup>120</sup> Une politique, qu'elle soit assurancielle ou assistancielle peut être considérée universaliste quand elle s'adresse à toutes les personnes faisant partie d'une catégorie particulière, et est, en conséquence, indifférenciée et inconditionnelle. L'allocation familiale est universaliste quand elle s'adresse à toutes les mères, l'assurance-chômage l'est également quand elle traite tous ceux qui cotisent de la même manière. Une politique peut être considérée comme particulariste quand elle prend l'individu pour cible en même temps qu'elle pratique une différenciation dans le groupe à qui elle s'adresse. Le programme d'aide sociale québécois actuel distingue ainsi diverses catégories de prestataires. L'ensemble des individus que cible le programme n'est donc pas traité de la même manière. C'est dans cette perspective que les programmes sociaux tendent à devenir conditionnels et à exiger une contrepartie des individus, en même temps qu'à en restreindre l'accès. <sup>121</sup> Dans la production anglaise, cette nouvelle conception à la fois morale et particulariste des droits sociaux a été saisie à travers la notion de *workfare*.

Nous verrons plus loin que nous avons pu, à partir de l'analyse des programmes sociaux provinciaux, distinguer deux formes de particularisme déterminées en partie par la nature de la contrepartie. Le particularisme différentialiste qui s'adresse à des populations cibles définies en fonction d'un dénominateur commun relativement restreint et, le particularisme catégoriel qui vise

---

<sup>120</sup> Michael J. Prince et James J. Rice, *Changing Politics of Canadian Social Policy* (Toronto : Toronto University Press, 2001), 170.

<sup>121</sup> Robert Henry Cox, «The Consequence of Welfare Reform», 7.

des populations plus larges mais en les catégorisant à l'intérieur d'un même programme. Nous verrons comment ces deux types de particularisme s'articulent dans les programmes provinciaux dans les chapitre 4 et 5.

Nous affirmons donc qu'en général, les politiques providentialistes sont universalistes tout comme les politiques néolibérales sont particularistes. Il faut toutefois mettre un bémol à cette affirmation puisqu'il y avait des politiques particularistes sous le régime de l'État-providence et il existe des politiques universalistes actuellement sous le régime de l'État néolibéral. Comme nous l'avons mentionné plus haut nous définissons des idéaux types. Il faut donc s'en remettre à plusieurs concepts, ainsi qu'aux idéaux types pour être en mesure de qualifier les politiques sociales. Comme nous le mentionnions un peu plus haut, les politiques publiques produites au sein d'une forme particulière de l'État s'appuient sur les valeurs propres à ce dernier. Il faut toutefois noter que l'héritage de la forme ou du régime précédent influenceront en partie la formulation des politiques. Nous verrons d'ailleurs aux chapitres 4 et 5 que certaines provinces produisent des politiques d'inspiration providentialiste.

#### 1.8.5. La notion de *workfare*

L'apparition de la notion de *workfare* marque une transformation profonde de la conception des programmes sociaux et plus particulièrement des programmes d'assistance sociale. Contrairement à la conception providentialiste de l'aide sociale fondée sur la justice sociale et le risque que comporte la vie en société, les nouvelles

politiques sont donc fondées sur le paradigme de l'obligation, de la vertu et de la contribution du citoyen.<sup>122</sup> On assiste non seulement à une refonte des programmes, mais également à une transformation profonde de l'idéologie qui les sous-tend, double phénomène, qui nous permet d'affirmer que la conception néolibérale de la citoyenneté passe par le travail. Pour assurer le maintien de l'offre, les individus qui ne font pas partie du marché du travail doivent d'abord et avant tout acquérir les habiletés pour devenir travailleur. «Under *workfare* regimes, participation in wage labor is regarded a prerequisite for citizenship».<sup>123</sup>

Il n'existe pas de consensus sur la notion de *workfare*, sinon qu'il s'agit d'un néologisme qui signifie travailler pour recevoir des prestations d'assistance sociale.<sup>124</sup> Pour plusieurs, les politiques de type *workfare* sont caractérisées par la volonté de réduire les dépenses publiques, par des politiques de sécurité du revenu ciblées et centrées sur le travail, ainsi que par la reconnaissance de droits individuels conditionnels à des obligations.<sup>125</sup> Nous retiendrons la conception de Boismenu et Noël qui définissent le *workfare* comme étant : "...la subordination en tout ou en partie d'une mesure de remplacement du revenu à des mesures actives de réintégration au marché du travail ou d'incitation positive à la recherche

---

<sup>122</sup> Raymond Plant, «So you want to be a citizen ? Then You'll Have to Get a Job. Welfare Reform Is Giving Rise to a Concept of Citizenship in Which You Have to Contribute to be a Member». *New Statesman*, 6 February, no 486-497 (1998), 30-32.

<sup>123</sup> Jamie Peck, *Workfare States* (New York, The Guilford Press, 2001), 57

<sup>124</sup> Martin Jones, «Full Steam Ahead to a *Workfare* State. Analysing the UK Employment Department's Abolition» *Policy and Politics*, vol 24, no 2 (1996), 137-157.

<sup>125</sup> Jacob Torfing, «*Workfare* with Welfare : Recent Reforms of the Danish Welfare State», *Journal of European Social Policy*, 9:1 (1999), 5-28.

d'emploi." <sup>126</sup> Parce que les programmes sont maintenant conçus pour atteindre un but particulier <sup>127</sup>, soit le retour sur le marché du travail, le prestataire est appelé à travailler à plus ou moins long terme selon le type de programme auquel il est inscrit.

Martin Jones identifie deux types de contrepartie ou de *workfare* : la version dure du *workfare* qui origine des *Poor Laws* anglaises du dix-huitième et du dix-neuvième siècles et qui exige le travail en retour de la prestation et la version douce plus récente qui s'inspire des politiques américaines des années 1960 et 1970 et qui laisse le choix aux prestataires de s'inscrire dans différents programmes de formation ou d'intégration en emploi. <sup>128</sup> Les différents programmes peuvent ainsi être volontaires ou obligatoires et être accompagnés d'incitations positives ou négatives. On retrouve, selon les programmes, différentes sanctions qui peuvent être positives ou négatives. On peut ainsi inciter les prestataires à participer à différentes mesures actives en leur offrant une compensation financière ou alors punir les non-participants au programme obligatoire en sanctionnant financièrement leurs prestations, voire même en les excluant de toute forme d'aide. Il existe ainsi une multitude de programmes qui varient selon les pays et les régions.

Le discours du *workfare* a fortement contribué à la mise en œuvre de la contrepartie dans les programmes provinciaux d'aide sociale. Alain Noël souligne

---

<sup>126</sup> Gérard Boismenu et Alain Noël, «La restructuration de la protection sociale en Amérique du Nord et en Europe», 75.

<sup>127</sup> Robert Henry Cox, «The Consequences of Welfare Reforms», 13.

que le *workfare* établit un lien obligé entre le soutien du revenu et le marché. Les individus doivent donc participer à des politiques actives afin d'être en mesure de réintégrer le monde du travail. Il note cependant que l'adéquation entre l'acquisition d'un travail et la sortie de l'aide sociale n'est pas très claire puisque les emplois offerts aux assistés sociaux sont souvent mal payés et de courte durée.<sup>129</sup> Pour l'auteur, plusieurs arguments ont été avancés pour justifier la mise en place de programmes de type *workfare* dans les sociétés occidentales. L'idée que les programmes d'aide sociale créent la dépendance chez les individus qui en bénéficient, les coupures budgétaires ainsi que les valeurs propres à la société libérale ont le plus souvent été avancées. On peut ainsi affirmer que ce type de politique a d'abord des visées idéologiques plus que de réels objectifs de création d'emploi. Comme le souligne Ernie S. Lightman "The case for *workfare* has more to do with values, norms, and ideology than with rational or empirical assessment of cost, investment in human capital, work, productivity or employability."<sup>130</sup> Dans la même perspective, Jacobs affirme que le *workfare* constitue une nouvelle philosophie. Selon lui, les détracteurs mettent l'accent sur le fait que le *workfare* engendre la création d'emplois de piètre qualité pour des travailleurs sans qualification, tandis que ceux qui sont en faveur insistent sur le fait que le travail est toujours préférable à l'aide sociale. Comme Noël, il se penche sur les arguments qui ont engendré l'imposition du *workfare*. Le respect de soi, la responsabilité face à la

---

<sup>128</sup> Martin Jones, «Full Steam Ahead to a *Workfare* State», 137-157.

<sup>129</sup> Alain Noël, "Vers un nouvel État-providence ? Enjeux démocratique", *Politique et Sociétés*, no 30, (1996) 3-29.

<sup>130</sup> Ernie Lightman S., «You can Lead a Horse to Water, but... The Case against *Workfare* in Canada». *Helping the Poor, A Qualified Case for Workfare*, C.D. Howe Institute, (1995), 153.

société, la citoyenneté démocratique et le droit au travail comptent parmi les raisons principales qui justifient le *workfare*. Pour lui, ce type de programme et la logique qui le soutient imposent la notion du pauvre méritant. “The idea of deserving poor gives *workfare* a populist flavor.”<sup>131</sup> La contrepartie dans les programmes de sécurité sociale permet ainsi de justifier l’aide que l’on accorde aux individus dans le besoin, qui sont de plus en plus nombreux.

Le *workfare* représente ainsi le passage d’une aide sociale qualifiée de passive, grâce à laquelle les individus reçoivent de l’aide parce qu’ils se retrouvent dans le besoin, à une assistance active liée à des mesures dans le cadre desquelles les prestataires doivent participer pour recevoir l’aide du gouvernement. Il demeure intéressant ici de constater que l’on peut qualifier les politiques d’aide sociale de passive durant la période où elles visaient le soutien de la demande. On peut effectivement trouver là confirmation de la logique sectorielle de l’aide sociale. Le soutien de la demande qui vise la création de consommateurs n’implique aucunement l’imposition de mesures conditionnelles en retour de l’aide financière accordée. Au contraire, l’objectif du maintien de l’offre, qui s’inscrit dans une toute autre perspective, est de rendre disponible le plus de travailleurs (qualifiés) possibles pour attirer les entreprises dans le marché local. La logique veut ici que l’aide sociale devienne un lieu d’insertion sur le marché du travail et soit qualifiée de politique active.

---

<sup>131</sup> Jacobs, 1995.

Sur le plan idéologique, Eric Shragge considère qu'au Canada existe une façon particulière de faire porter le blâme de la pauvreté aux individus. On attribue le problème du chômage et de l'aide sociale au manque d'expérience ou d'éducation. La solution est donc de fournir aux individus les moyens d'acquérir cette expérience ou cette éducation en produisant des programmes de *workfare* ou de *learnfare*. “*Workfare* wearing the mask of training is being used to mobilise the unemployed to work for either the private or the community sector in conditions far worse than those of regular workers in those organizations.”<sup>132</sup> On crée ainsi des emplois mal payés et peu stables. Le *workfare* constitue ainsi une réponse punitive aux changements dans la structure de l'économie et du travail. Il contribue également à construire une nouvelle conception de l'aide sociale qui n'existe que dans le but de punir les pauvres, d'autant plus qu'il n'atteint pas ses objectifs premiers qui sont de faire en sorte que les assistés sociaux se trouvent un emploi et le conservent : “...government continue to implement these programs when it is clear that they will not achieve their stated objectives.”<sup>133</sup> Pour l'auteur, ce sont des facteurs économiques d'ordre structurel qui forcent les gens à demeurer bénéficiaires de l'aide sociale.

### **1.9. L'intégration de la notion de *workfare* dans le rapport salarial : le passage à l'aide sociale conditionnelle**

Si on analyse les politiques d'aide sociale d'un point de vue économique deux perspectives sont possibles. Premièrement, on peut affirmer qu'un prestataire

---

<sup>132</sup> Eric Shragge, *Workfare : Ideology for a New Underclass* (Toronto : Garamond Press, 1997), 28.

<sup>133</sup> *Ibid.*, 24.

de l'aide sociale le demeure parce qu'il devient dépendant du programme et que, par conséquent, il ne fait plus d'efforts pour s'en sortir. Deuxièmement, on peut avancer que les individus bénéficiant des programmes de Sécurité du revenu sont démunis pour plusieurs raisons dont le manque structurel d'emploi, le manque d'expérience et de formation etc. Les quatre provinces adoptent l'un ou l'autre ou alors un mélange de ces points de vue. Au Québec et en Saskatchewan, les politiques de sécurité du revenu sont formulées en fonction du fait que les citoyens ne possèdent pas tous les mêmes ressources. Certains sont donc démunis individuellement ou subissent les risques associés à la vie en société. Dans le cas de l'Ontario et de l'Alberta, on se fonde plutôt sur des préceptes individualistes qui mènent à penser les programmes uniquement en termes de dépendance et de réinsertion sur le marché du travail.

Le rapport salarial est directement lié à la conception de l'aide sociale. Les politiques d'aide sociale ou de *workfare* font partie de l'ensemble plus grand des forces politiques, économiques et institutionnelles qui produisent et reproduisent la main d'œuvre et les relations entre les genres, les ethnies et les classes sociales qui définissent le marché du travail.<sup>134</sup> «In this sens, welfare reform is about reregulating the labor market»<sup>135</sup> La conception de la sécurité du revenu est déterminante dans l'organisation du rapport salarial. En effet, elle détermine le salaire minimum, établit les conditions dans lesquelles certains groupes sociaux peuvent accéder à une aide financière de l'État et donc subsister en dehors du marché du travail. On peut donc

---

<sup>134</sup> *Ibid.*, 22.

affirmer que le marché du travail et la régulation sociale sont interdépendants.<sup>136</sup> Ainsi, la frontière entre l'aide sociale et le marché du travail résulte d'une construction sociale et demeure mouvante. L'État joue ainsi un rôle considérable dans la définition et la redéfinition de l'inclusion et de l'exclusion de certains groupes sociaux du marché du travail. La structure institutionnelle de chaque État viendra donc marquer les différentes formes que peuvent prendre les politiques d'aide sociale. L'organisation des programmes de soutien étatiques a ainsi une influence importante sur la distribution du revenu dans la société puisque ces programmes établissent l'accès à des moyens de subsistance en dehors du marché du travail, ce qui circonscrit le marché du travail et définit en même temps le travailleur marginal.<sup>137</sup>

Le passage de programmes de type providentialiste à des programmes néolibéraux s'est donc fait en même temps que la transformation du rapport salarial et de l'organisation du travail. «A second reason to take *workfare* seriously is that its acceptance coincided with, and may already be reinforcing, fundamental shifts both in the organisation of labor markets and in labor market policy orthodoxies»<sup>138</sup> Ainsi, Peck affirme que la croissance de la polarisation et de la flexibilité du marché du travail a été accompagnée par des programmes transatlantiques voués à la dérégulation et à la reconstitution d'un marché du travail compétitif. On peut d'ailleurs facilement dépeindre un tableau de la situation : la polarisation des salaires

---

<sup>135</sup> *Ibid.*, 35.

<sup>136</sup> *Ibid.*, 44.

<sup>137</sup> *Ibid.*, 41.

et l'augmentation des inégalités, le sous-emploi déterminé maintenant comme facteur normal dans le marché du travail, la féminisation du marché du travail, la baisse des salaires ainsi que le phénomène des emplois multiples qui a accompagné l'apparition du *workfare* dans les programmes d'aide sociale.<sup>139</sup> On peut donc conclure que si le *workfare* est directement lié à la transformation du marché du travail, c'est qu'il s'agit d'un phénomène beaucoup plus important qu'une simple innovation dans les politiques de sécurité du revenu. Nous assistons, selon Peck, à l'établissement d'un nouvel agencement de la régulation du marché du travail et des rapports institutionnels qui les sous-tend. «Structural change in the labor market typically calls for fundamental restructuring of boundary institutions and often accompanies a break between regimes of regulation, as qualitative reorganization as well as well as quantitative adjustment is called for»<sup>140</sup> Il s'agit donc d'une transformation importante et non d'une phase particulière dans la conception des politiques sociales. Comme Jessop, on peut parler ici du passage du fordisme au postfordisme, du Keynesien Welfare State au Shumpetarian *Workfare* State, donc d'une forme de l'État à une autre.

Les différences entre les programmes de sécurité du revenu de chacune des provinces pourront alors être attribuées aux formes de rapport salarial qui s'y articulent. «The federal orchestration of local regime competition, and the permissive attitude toward growing spatial differentiation in welfare rights and

---

<sup>138</sup> *Ibid.*, 55.

<sup>139</sup> *Ibid.*, 55.

<sup>140</sup> *Ibid.*, 52.

*workfare* requirements that has accompanied this, is consequently playing a role in the presystemic drift toward workfarism...the difficulties associated with importing off-the shelf imported models mean that added impetus is given to the cultivation of homegrown local models of *workfare*. «<sup>141</sup>

Nous croyons légitime, en conclusion, de poser l'existence d'une transformation générale de la forme de l'État. Même si les auteurs dont nous avons exposé les travaux utilisent les concepts différents d'État néolibéral, de Shumpetarian *workfare* state, d'État commercial ouvert et d'État partenaire, tous avancent la thèse de l'émergence ou de l'affirmation d'une mutation profonde de l'interventionnisme d'État liée aux transformations du capitalisme. De même, plusieurs chercheurs, à partir du concept de *workfare* font ressortir l'existence d'une transformation significative de la philosophie qui anime les programmes de la sécurité du revenu. Même si nous nous en inspirons, notre objet de recherche ne nous permet pas de valider la thèse générale de nature idéale-typique, de l'émergence d'une nouvelle forme de l'État. Il n'en reste pas moins qu'en identifiant les traits communs et les traits particuliers de l'évolution récente des politiques publiques dans le domaine de la sécurité du revenu au Québec, en Ontario, en Saskatchewan et en Alberta., il nous sera possible de confirmer ou d'infirmer les deux hypothèses suivantes :

---

<sup>141</sup> *Ibid.*, 233.

- 1- Les transformations de la régulation politique dans les programmes de sécurité du revenu dans les quatre provinces étudiées permettent d'établir une nouvelle logique sectorielle des politiques publiques centrée sur une contrepartie de nature particulariste qui vise la réinsertion sur le marché du travail.
- 2- Cette logique sectorielle se réalise dans le cadre de régimes différenciés qui sont définis en fonction de trajectoires locales marquées par la particularité historique des compromis institutionnalisés dans chaque province.

Comme celle de Jamie Peck, notre approche se situe entre la problématique des néo-institutionnalistes qui définissent tout en terme de trajectoires historiques particulières et celle des chercheurs qui ne s'intéressent qu'aux traits communs dans les processus du changement social.

Analytically, this approach falls somewhere between those which, on the one hand, see nothing but historical continuity in relief arrangements (and by implication, also, in institutionalized labor market), the character of which simply oscillates in accordance with cyclical rhythm of the economy and polity, and those, on the other hand which reduce this complex process of regulatory restructuring into a stage or transition model in which each institutional epoch is replaced in toto by the next....processes of structural change are seen to be operating simultaneously, and while each regime displays a distinctive regulatory logic, this necessarily internalizes aspects of past practices while yielding its own institutional patterns, vocabularies of reform, political tensions economic contradictions, and so forth.<sup>142</sup>

---

<sup>142</sup> Jamie Peck, *Workfare States*, 79.

**CHAPITRE 2**

**FÉDÉRALISME ET POLITIQUES SOCIALES : UNE ÉVOLUTION  
TRIBUTAIRE DE LA FORME DE L'ÉTAT**

L'évolution des programmes d'aide sociale et plus généralement des politiques sociales au Canada, depuis 1967, est marquée par le double phénomène de la nature de la forme du régime politique et de la transformation du rôle de l'État. Dans ce chapitre, nous montrerons que l'analyse de l'évolution de l'aide sociale dans les provinces que nous avons choisies doit tenir compte de la répartition des pouvoirs dans le fédéralisme canadien, qui favorise le développement du régionalisme, et de l'impact de la logique générale de l'intervention de l'État canadien sur les politiques publiques des différents ordres de gouvernement. Après avoir dégagé les grands traits du régime politique, nous aborderons l'évolution du rôle de l'État et de l'évolution du fédéralisme depuis 1867, tout en exposant l'historique particulier de l'aide sociale. Nous terminerons ce chapitre en faisant ressortir la différence entre les cultures politiques qui se sont progressivement développées dans chacune des provinces que nous avons retenues. Cette mise en perspective historique nous permettra dans les chapitres qui suivent de faire ressortir les similitudes et les différences qui existent dans les réformes de la sécurité du revenu durant les années 1990 au Québec, en Ontario, en Saskatchewan et en Alberta.

Dans un ouvrage récent qui fait un bilan des changements dans les politiques sociales au Canada, James J. Rice et Michael J. Prince identifient dès le départ trois forces dominantes qui agissent sur la façon dont les Canadiens pensent les

programmes sociaux.<sup>145</sup> Pour eux, la mondialisation de l'économie, les changements dans les besoins en matière de protection sociale, ainsi que le désir de certains groupes de se faire reconnaître par la communauté conditionnent la façon dont sont pensés les programmes.<sup>146</sup> Nous considérons que ces éléments font effectivement partie des facteurs qui affectent la formulation des politiques. Toutefois, les auteurs, qui se proposent d'identifier les moments où se réunissent ces conditions et l'impact qu'elles ont sur les politiques sociales, n'exposent pas de problématique théorique d'ensemble des transformations historiques de l'État moderne. En introduction, ils affirment fonder leur analyse sur certains des concepts élaborés par Karl Polanyi dans sa critique de l'État libéral, soit la dégradation sociale et économique de la société engendrée par le développement du capitalisme et l'augmentation de la demande de protection sociale des membres de la communauté affectés par cette dégradation.<sup>147</sup> Ils ne mettent cependant pas systématiquement en œuvre cette problématique dans le déroulement de leur ouvrage, de telle sorte qu'ils ne proposent pas de véritable modèle théorique qui permette une analyse globale des transformations actuelles des politiques sociales et des institutions politiques canadiennes.

Plutôt que de nous limiter à catégoriser les programmes de sécurité du revenu à partir de leurs caractéristiques particulières, comme le font Boychuck ou Prince et

---

<sup>145</sup> James J. Rice and Michael J. Prince, *Changing Politics of Canadian Social Policy*.

<sup>146</sup> *Ibid.*, 3.

<sup>147</sup> Karl Polanyi, *La grande transformation*.

Rice<sup>148</sup>, nous avons choisi de comprendre l'évolution de ces politiques dans le contexte plus large des transformations de l'État qui, selon nous, a un impact direct et très important sur la nature des programmes sociaux. Ainsi, à la manière d'Esping-Andersen et de Boismenu et Noël, nous tiendrons compte des transformations de l'État et, par le fait même, des institutions, ainsi que des compromis sociaux qui définissent les rapports politiques qui affectent la production des politiques publiques.

## 2.1. Le fédéralisme canadien

En 1867, le Canada s'est doté d'un régime fédératif qui influence la mise en œuvre des politiques publiques.<sup>149</sup> La création de la Confédération résulte de la volonté de créer un marché national unifié à la suite de l'adoption du libre-échange en Angleterre durant les années 1840 et du non-renouvellement du *Traité de réciprocité* avec les États-Unis en 1864. La bourgeoisie commerciale et financière, appuyée par Londres, projette alors l'Union de plusieurs colonies du *British North America* dans le but de créer un marché intérieur. Deux visions de cette union prévalent alors. Le projet initial favorise la création d'une union législative, c'est-à-dire la formation d'un État centralisé dont les pouvoirs seraient séparés entre l'État central et les municipalités. Cette volonté sera cependant contestée non seulement dans les régions francophones du Canada-uni, mais également dans les colonies des

---

<sup>148</sup> La lecture que font ces auteurs de l'histoire canadienne n'est pas complètement différente de la nôtre. Notre désaccord se situe plutôt au niveau théorique. Nous proposons une lecture de l'histoire à partir des transformations de l'État moderne plutôt qu'une lecture essentiellement empirique.

Maritimes où l'on favorisait la formation d'un régime politique reconnaissant la diversité des cultures et des régions.<sup>150</sup> Les négociations aboutissent sur un compromis qui fait de l'État canadien une fédération caractérisée par l'existence d'un gouvernement à deux ordres, le fédéral et les provinces, en incluant les municipalités qui relèvent des compétences provinciales. La distribution des pouvoirs entre les différents ordres de gouvernement donne rapidement lieu à de nombreuses tensions au sein des institutions politiques canadiennes qui s'inscriront dans la dynamique politique jusqu'à nos jours. Dans son principe général inscrit dans la Constitution de 1867, cette distribution confiait au gouvernement fédéral la compétence dans les grands domaines de la politique économique, des relations internationales qui sont soumises à l'Empire jusqu'en 1931, de l'armée et des forces policières. Les provinces recevaient, quant à elles, les compétences reliées aux ressources naturelles, aux politiques sociales, à la culture et à l'organisation des municipalités.<sup>151</sup> Il est important de souligner ici que la période 1867-1920 ne fera pas l'objet de négociations importantes entre le fédéral et les provinces dans le domaine des politiques sociales puisque, dans le contexte de l'État libéral classique, celles-ci sont largement reléguées aux municipalités.

Puisqu'il ne s'agit pas de l'objet de notre thèse, nous n'exposerons pas de façon détaillée l'histoire complexe des relations fédérale-provinciales nous limitant à

---

<sup>149</sup> Keith G. Banting, *The Welfare State and Canadian Federalism*. Second Edition (Montréal, McGill-Queens University Press, 1987).

<sup>150</sup> Stanley Bréault Ryerson, *Le capitalisme et la confédération ; aux sources du conflit au Canada* (Montréal : Parti pris, 1972).

<sup>151</sup> Jean-François Cardin et Claude Couture, *Histoire du Canada : espace et différences* (Sainte-Foy : PUL, 1996).

en dépeindre les traits généraux. Il suffira de retenir que la structure permet la mise en œuvre de politiques différentes au niveau provincial.

### 2.1.1. La réforme de l'État libéral et le fédéralisme de répartition

Si la structure fédérative permet de comprendre l'existence de cultures politiques différenciées et les particularités de l'aide sociale dans chaque province, c'est principalement l'évolution de l'interventionnisme étatique et, par le fait même du type de fédéralisme, qui contribue à définir l'histoire de la sécurité du revenu au Canada. L'évolution du fédéralisme, comme les transformations de la forme de l'État ont, sans contredit, eu un impact sur la sécurité du revenu au Canada.<sup>152</sup> Les principes de la régulation politique mis en œuvre dans l'État canadien s'inspirent dès le départ des politiques qui se sont imposées dans les sociétés démocratiques. Depuis l'obtention du gouvernement responsable dans le cadre du Canada-Uni, l'État canadien avait adopté des politiques qui renaient l'essentiel de la philosophie qui s'était imposée en Angleterre durant la même période, suite à la victoire du mouvement libre-échangiste et de la bourgeoisie industrielle.

La régulation politique s'inspirait ainsi des principes de l'État libéral fondé sur les préceptes de l'autorégulation du marché et de la séparation stricte entre la sphère publique et la sphère privée. Certes, la politique économique était caractérisée par la particularité de la situation coloniale et, en particulier, par la nécessité de

---

<sup>152</sup> Keith G. Banting, *The Welfare State and Canadian Federalism*.

soutenir le développement des canaux et des chemins de fer pour favoriser les échanges. Il n'en reste pas moins que les politiques économiques étaient axées sur l'autorégulation du marché : par exemple, le *Traité de réciprocité* avec les États-Unis, la criminalisation des pratiques d'association et des politiques sociales qui confiaient à la sphère privée l'essentiel de la résolution des problèmes sociaux. Ce qu'on appelle maintenant l'aide sociale était évidemment confiée à des institutions privées.

Au moment de la formation de l'État canadien, après 1867, on assiste à la remise en question du libéralisme politique classique. Le développement du mouvement ouvrier, la crise économique mondiale, de 1871 à 1896, et l'émergence de nouveaux États nationaux comme l'Argentine, le Canada et l'Allemagne auront un impact significatif sur les politiques publiques. Comme nous l'avons vu au premier chapitre, certains voient ici l'émergence de l'État libéral réformé<sup>153</sup> et d'autres de l'État-providence.<sup>154</sup> Le Canada adoptera rapidement le protectionnisme en introduisant la politique nationale de 1872, en plus de soutenir généreusement la création d'un chemin de fer pancanadien, dans le but de favoriser la création d'un marché national. L'État canadien adoptera également un ensemble de mesures qui remettent en question les principes du libéralisme classique, en particulier dans le domaine du rapport salarial. Mentionnons à titre d'exemple la décriminalisation des pratiques associatives en 1872 (1871 en Angleterre), la législation sur le piquetage

---

<sup>153</sup> Georges Burdeau, *Le libéralisme* (Paris : Les éditions du Seuil, 1979).

en 1876, la création d'un *Ministère du travail* en 1900, la conciliation obligatoire dans les services publics et certaines industries d'intérêt public dans les domaines du transport, des communications et des mines. Au niveau provincial, plusieurs législations permettront d'intervenir de la même façon à la périphérie du rapport salarial. Notons, par exemple au Québec, la loi des Manufacturiers qui fixe, en 1885, les heures de travail des femmes et des enfants et qui sera périodiquement amendée par la suite, l'adoption de la *Loi des accidents de travail* en 1909 (en Ontario en 1914, en Saskatchewan en 1929, et, en 1916, en Alberta) et de la Loi des syndicats professionnels en 1924 qui permet de constituer des associations syndicales, de même que la promulgation du salaire minimum pour les femmes en 1919 (en Ontario en 1920, en 1919 en Saskatchewan et, en 1922 en Alberta) et de la loi controversée du salaire raisonnable en 1937.<sup>155</sup>

Dans le domaine des politiques sociales, on assistera également, mais beaucoup moins rapidement, à l'intervention de l'État. Le gouvernement fédéral développe en 1919 un *Programme de subvention au logement* et, particulièrement en 1927, il adopte sa première *Loi des pensions de vieillesse*.<sup>156</sup> Au niveau provincial, on adopte des programmes de subventions aux institutions privées qui œuvrent dans le domaine de l'aide sociale. Au Québec, on vote dans ce but la *Loi d'assistance publique* en 1921. Dans la plupart des autres provinces, on instaure également une

---

<sup>154</sup> Gilles Gagné, "L'État commercial ouvert" ; Pierre Rosanvallon, *La crise de l'État-providence*; François Ewald, *L'État-providence* ; Elisabeth Wallace, «Origins of the Welfare State in Canada, 1867-1900», *Canadian Journal of Economics* 16, no 3 (1950), 383-93.

<sup>155</sup> James J. Rice and Michael J. Prince, *Changing Politics of Canadian Social Policy*.

<sup>156</sup> *Ibid.*

législation visant à soutenir les mères monoparentales. Ce sera le cas en Colombie-Britannique en 1918, en Saskatchewan en 1917, en Alberta en 1919, en Ontario, en 1920 et, au Québec, en 1937.<sup>157</sup>

On constate donc que l'État canadien a rapidement dérogé aux principes du libéralisme classique en délaissant la règle de la séparation stricte entre la sphère privée et la sphère publique, tant dans le domaine économique que dans le domaine social. Au niveau des politiques sociales, l'intervention a été axée sur l'adoption de quatre grands types de programmes visant la compensation pour les accidents de travail, le soutien aux mères monoparentales, la fixation d'un salaire minimum et les pensions de vieillesse.<sup>158</sup>

These four reforms represented a modernization of the concept of social assistance. Social assistance changed from the traditional private practices of poor relief by private charities, and municipalities to a public responsibility addressed in legislation and administered by trained civil servants. The four reforms provincialized income support.<sup>159</sup>

Le développement de l'aide sociale respecte donc durant cette période l'esprit de la Constitution de 1867. Même si la *Loi des pensions de 1927* annonce l'offensive fédérale qui caractérisera le passage à l'État-providence, ce programme n'est pas universel et demeure sélectif. Ainsi, la période est caractérisée par la provincialisation des programmes sociaux. On peut affirmer que nous sommes face à un fédéralisme de répartition qui s'inscrit dans la continuité du pacte original lequel

---

<sup>157</sup> *Ibid.*, 41.

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> *Ibid.*

confiait l'essentiel de la régulation sociale aux provinces et, à travers elles, à la sphère privée. Pour l'essentiel, les différents ordres de gouvernement œuvrent dans les domaines de compétence qui leur ont été dévolus en 1867 et, dans les appels au *Conseil privé* en matière constitutionnelle, les protagonistes invoquent la nécessité du respect de la Constitution.

L'interventionnisme étatique demeure limité et d'inspiration particulariste puisqu'il vise des populations cibles : les travailleurs salariés, les femmes, les personnes âgées. Il faut de plus noter que le soutien étatique demeure conditionnel et qu'il ne touche qu'une partie de la population visée. Ainsi, les pensions de vieillesse, en 1936 au Québec, ne s'adressent qu'aux personnes âgées qui sont au-dessous d'un certain seuil de revenu. Les lois qui touchent les mères monoparentales et les accidents de travail demeurent en même temps liées au principe de la responsabilité individuelle. Ainsi, la *Loi des accidents de travail*, en 1909, n'indemnise pas les travailleurs quand on considère que l'accident résulte de leur négligence. De la même manière, la *Loi des mères nécessiteuses* de 1937, au Québec, soumettait la mère à une série de conditions. En plus de donner les garanties d'être une bonne mère et d'avoir une bonne conduite, la femme devait habiter au Québec depuis cinq ans, ne pas avoir un revenu de plus de 1600 \$ par année, avoir un enfant de moins de 16 ans ou de 16 à 18 ans aux études ou encore de moins de 19 ans ne pouvant travailler et, finalement, être veuve ou avoir un mari invalide ou hospitalisé ou incarcéré ou encore parti depuis un an.<sup>160</sup> Tout le domaine de l'assistance aux

---

<sup>160</sup> Yves Vaillancourt, *L'Évolution des politiques sociales au Québec 1940-1960*.

indigents qui commence à être particulièrement subventionné par l'État, demeure administré par des institutions privées et est toujours dominé par la notion de responsabilité individuelle. De façon plus ou moins systématique, on pratique une distinction entre les pauvres méritants et non méritants.<sup>161</sup> L'Ontario et l'Alberta procèdent déjà à une catégorisation stricte des pauvres. L'Ontario va plus loin puisque c'est la seule province étudiée qui exigeait des personnes aptes au travail des *work tests* et qui confinait les hommes seuls dans des maisons de travail (*workhouses*).<sup>162</sup>

Les politiques publiques dans le domaine de l'aide sociale mettent donc en œuvre, durant cette période, des programmes conditionnels qui visent des populations cibles et qui sont dominés par la notion de responsabilité individuelle. Dans toutes les provinces, ce secteur demeure cependant en très grande partie privatisé et décentralisé. Les gouvernements provinciaux qui détiennent la compétence dans le domaine des programmes sociaux confient l'assistance aux municipalités. Celles-ci sont subventionnées par le gouvernement fédéral et l'État provincial, en même temps qu'elles y contribuent elles-mêmes et qu'elles distribuent les ressources aux organismes de charité. Au Québec, l'Église catholique occupe une place centrale dans le domaine de l'aide aux personnes dans le besoin, alors que dans les autres provinces le secteur est occupé par des institutions le plus souvent séculières.<sup>163</sup>

---

<sup>161</sup> Gerard Boychuck, *Patchwork of Purpose*.

<sup>162</sup> Eric Shragge, "The New Welfare Workhouse", *Perception*, vol. 15, no 1 (1991).

<sup>163</sup> Yves Vaillancourt, *L'évolution des politiques sociales au Québec*.

À mesure que l'on avance dans le vingtième siècle et jusque dans les années 1950, dans la plupart des provinces, le domaine de l'aide sociale devient un secteur institutionnel de plus en plus complexe et de plus en plus inadéquat. On retrouve d'une part des institutions publiques et des interventions fédérales, provinciales et municipales, et d'autre part, un complexe d'institutions privées, subventionnées et non subventionnées qui dominent encore le secteur. Au Québec jusqu'en 1960, l'aide sociale devient encore plus complexe puisqu'il faut ajouter à ces distinctions la différence entre les institutions privées religieuses et non religieuses.<sup>164</sup> De la même manière, la plus grande partie des personnes dans le besoin ne peut compter sur le soutien direct de l'État. Il n'existe pas de législation dans des domaines comme le chômage et la maladie si ce n'est des subventions insuffisantes aux institutions privées, de telle sorte que les personnes dans le besoin doivent s'en remettre à la famille et aux institutions privées de charité. On peut donc affirmer que les institutions comme la famille, les Églises et les institutions caritatives séculières dominent encore le domaine de l'aide sociale en s'inspirant de la notion libérale de la responsabilité individuelle.

La crise des années 1930 démontrera les limites d'un tel système puisque les gouvernements devront faire appel à des mesures extraordinaires comme la Loi du secours direct et, au Québec, le programme de colonisation pour atténuer les effets

---

<sup>164</sup> *Ibid.*

des problèmes sociaux produits par la crise économique. Celle-ci démontrera la faillite du libéralisme, même réformé, dans les domaines économique et social.<sup>165</sup>

### 2.1.2. L'État-providence, les fédéralismes coopératif et exécutif

Comme dans toutes les sociétés démocratiques, la crise des années 1930 et la Deuxième guerre mondiale seront l'occasion du passage à l'État-providence au Canada. La transformation du rôle de l'État, caractérisée par un interventionnisme de plus en plus large de la sphère publique, donnera lieu, durant la période de 1945 à 1960, à un fédéralisme de type coopératif. Même s'il se bute au point de départ à la résistance des provinces, le gouvernement fédéral interviendra de plus en plus dans les politiques sociales, dans le cadre des programmes à frais partagés impliquant les deux ordres de gouvernement.<sup>166</sup>

À la fin des années 1930, le gouvernement fédéral crée la *Commission Rowell-Sirois* dont le mandat est de se pencher sur les questions relatives à la transformation du rôle de l'État et au partage des pouvoirs au sein de la fédération. Son rapport qui est déposé lors d'une Conférence fédérale-provinciales tenue en 1940 préconise, entre autres mesures, l'adoption d'un programme d'assurance chômage administré par le gouvernement fédéral.<sup>167</sup> Suite à une proposition émise lors de la *Commission Rowell-Sirois*, le gouvernement fédéral obtiendra en 1942 des champs d'imposition directe qui lui permettront de mettre en œuvre des politiques

---

<sup>165</sup> Karl Polanyi, *La grande transformation*.

<sup>166</sup> Alain Noël, «Les prérogatives du pouvoir dans les relations intergouvernementales», IRPP, *Policy Matters*, vol 2, no 6 (2001).

d'inspiration providentialiste dont l'assurance-chômage en 1941 et les *Allocations familiales* en 1945.<sup>168</sup>

Après la guerre, en 1945 et 1946, le fédéral convoque les provinces à une conférence fédérale-provinciale que l'on appellera les *Conférences de la Reconstruction*. Il soumet aux provinces un plan systématique d'intervention de la sphère publique dans les domaines économique et social. Ce plan sera complété dans le domaine culturel par le dépôt de la *Commission Massey* quelques années plus tard, en 1952. Aux Conférences de la reconstruction, le fédéral dépose un programme global de réforme de la politique économique et sociale, d'inspiration keynésienne qui implique une centralisation des pouvoirs au niveau du gouvernement fédéral.<sup>169</sup> Les années 1930 et la Deuxième guerre mondiale auront ainsi provoqué l'apparition de changements considérables. On peut, selon Banting et Bourque et Duchastel établir un lien direct entre le développement de l'État-providence et la centralisation des pouvoirs.<sup>170</sup> Les années trente ont démontré l'incapacité des sphères publiques fédérale et provinciales d'intervenir adéquatement pour contrer les effets de la crise et, en conséquence, la nécessité de repenser le rôle de l'État. C'est le gouvernement central qui prend l'initiative d'une réforme en profondeur qui se caractérisera à la fois par le renouvellement de l'interventionnisme tant fédéral que provincial et par la transformation de la division des pouvoirs dans le cadre du fédéralisme canadien.

---

<sup>167</sup> Gilles Bourque et Jules Duchastel, *L'Identité fragmentée*.

<sup>168</sup> Commission sur le déséquilibre fiscal, Rapport Final, *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada*, (Gouvernement du Québec, 2002).

<sup>169</sup> Yves Vaillancourt, *L'Évolution des politiques sociales au Québec*; James J. Rice and Michael J. Prince, *Changing Politics of Canadian Social Policy*.

Le fédéral propose l'adoption d'une nouvelle stratégie économique axée sur l'intervention de la sphère publique qui vise à stimuler le secteur privé, élargir l'exportation, développer la consommation et maintenir un niveau élevé d'embauche. La réforme des politiques sociales, considérée comme une des dimensions de cette stratégie économique, est contenue dans le *Rapport Marsh* qui s'inspire d'exercices similaires réalisés au début des années 1940 aux États-Unis (Rapport Burns) et surtout en Angleterre (Rapport Beveridge). Le rapport propose la mise en place d'un système global, complet, intégré et cohérent de sécurité sociale placé sous l'égide du gouvernement fédéral. Il s'agit, selon Marsh, d'assurer les individus contre les risques sociaux inhérents à l'emploi, comme le chômage et les accidents de travail, et les risques universels comme la maladie, la retraite, l'invalidité, la vieillesse, le soin des enfants et la pauvreté.<sup>171</sup> Les trois piliers du système devaient être l'assurance-chômage, dont il faudrait étendre le champ d'application, l'assurance-santé et l'assurance retraite. Le plan prévoit en même temps le développement de programmes résiduels d'assistance sociale qui s'adressent à des populations particulières comme les invalides et les aveugles. Le plan sera progressivement réalisé, malgré l'opposition initiale des provinces, ces dernières acceptant par la suite de coopérer avec le fédéral dans le cadre de programmes à frais partagés.

---

<sup>170</sup> Keith G. Banting, *The Welfare State and Canadian Federalism*; Gilles Bourque et Jules Duchastel, *L'Identité fragmentée*.

C'est le début de l'ère du fédéralisme coopératif caractérisé par des négociations dans le cadre de conférences fédérale-provinciales qui portent sur la nature de l'interventionnisme étatique et la répartition des pouvoirs au sein de la fédération.<sup>172</sup> Le gouvernement central voudra mettre en œuvre de façon cohérente des stratégies d'inspiration keynésienne et s'imposera dans les domaines des politiques sociales et de l'éducation, attribués aux provinces dans la Constitution de 1867. On assistera ainsi à un processus de centralisation des pouvoirs qui permettra la transformation de la logique générale qui inspirera la régulation politique.<sup>173</sup> Progressivement l'État canadien se transformera en ce que Esping-Andersen appelle un État-providence libéral.<sup>174</sup>

Devant les réticences des provinces, le gouvernement fédéral adoptera une stratégie étagée de passage à l'État-providence impliquant la collaboration fédérale-provinciale et qui, dans le domaine des politiques sociales, sera caractérisée par l'adoption de programmes à frais partagés.<sup>175</sup> Notons, par exemple, le programme de subventions conditionnelles aux provinces dans le domaine de la santé de 1948, le programme partagé d'assistance pour les 65 à 70 ans lié à l'universalisation de la sécurité de la vieillesse pour les 70 ans et plus de 1952, *l'Assistance aux invalides* de 1955, *l'Assistance-chômage* de 1956 et *l'Assurance-hospitalisation* de 1957. Ces mesures déboucheront durant les années soixante et soixante-dix, au niveau fédéral

---

<sup>171</sup> Jacques Beauchemin, Gilles Bourque et Jules Duchastel, «Du providentialisme au néolibéralisme : de Marsh à Axworthy», 20.

<sup>172</sup> Donald V. Smiley, *The Federal Condition in Canada* (Toronto : McGraw- Hill Ryerson, 1987).

<sup>173</sup> Keith G. Banting, *The Welfare State and Canadian Federalism*.

<sup>174</sup> Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*.

et provincial, sur les grands programmes sociaux canadiens dont le Régime de pension du Canada de 1956, le *Régime d'assistance publique* de 1966, *l'Assurance-santé* et l'universalisation des pensions de vieillesse pour les 65 ans et plus de 1968, sans compter les bonifications des programmes de *l'Assurance-chômage* et des allocations familiales.<sup>176</sup>

En plus de conduire dans toutes les provinces à l'adoption d'un code du travail centré sur le régime de la convention collective (au Québec en 1944), le passage à l'État-providence a également donné lieu à une transformation significative des programmes d'aide sociale au niveau provincial. Au Québec, en Saskatchewan et en Alberta on abandonne progressivement la catégorisation des individus pour offrir une aide universelle à toutes les personnes dans le besoin. On assure dorénavant le risque social plutôt que le risque individuel. De plus, partout, sauf en Ontario, on assiste à une centralisation de la gestion des programmes d'aide sociale. Les provinces prennent en charge la gestion des politiques d'aide sociale qui était auparavant confiée aux municipalités.<sup>177</sup> À ce titre, l'Ontario demeure une exception puisque l'aide sociale est, jusqu'à aujourd'hui, demeurée administrée par les municipalités. Toutefois, l'intervention du fédéral a fortement influencé la conception de la sécurité du revenu au début des années 1960, puisque l'Ontario a été obligé d'abandonner les programmes de *work tests* parce que le fédéral menaçait

---

<sup>175</sup> Yves Vaillancourt, *L'Évolution des politiques sociales au Québec*; James J. Rice and Michael J. Prince, *Changing Politics of Canadian Social Policy*.

<sup>176</sup> Gerard Boychuck, *Patchwork of Purpose.*, 43.

<sup>177</sup> *Ibid.*

de ne plus accorder de subventions à la province.<sup>178</sup> On constate ainsi l'importance de l'intervention du gouvernement fédéral qui, grâce à l'imposition de normes nationales, est en mesure de contraindre certaines provinces à changer leurs programmes.

La mise en place de l'État-providence a provoqué partout au Canada la réforme des programmes sociaux. La plupart sont dorénavant accordés sur une base inconditionnelle et universaliste. Encore une fois, cela n'exclut pas qu'il y ait des distinctions provinciales.

Les années quarante et cinquante ont ainsi été caractérisées par la mise en place de l'État-providence et le passage du fédéralisme de répartition au fédéralisme coopératif, double phénomène qui a contribué à transformer significativement la conception et l'administration des programmes d'aide sociale comme celle de l'ensemble des politiques sociales. Sur le plan des compétences, on note un double processus de centralisation : à un premier niveau, sauf en Ontario, c'est le gouvernement provincial qui est le seul gestionnaire des programmes. À un second niveau cependant, le fédéral s'immisce directement dans un domaine de compétence réservé jusque là presque exclusivement aux provinces : en plus d'y développer des programmes à frais partagés, il y impose, dans le cadre du RAPC, des normes nationales, notamment celle de soutenir inconditionnellement toute personne dans le besoin quel que soit son lieu de résidence provincial. Sur le plan des principes, les

---

<sup>178</sup> James Struthers, *The Limits of Affluence : Welfare in Ontario, 1920-1970* (Toronto, University of

réformes se caractérisent par le passage d'une conception particulariste à une conception universaliste de l'aide sociale.<sup>179</sup> Il s'agira dorénavant d'aider toutes les personnes admissibles aux différents programmes de façon inconditionnelle et indifférenciée.

À partir des années 1960, comme dans toutes les sociétés occidentales, l'histoire de l'État-providence a été caractérisée par la centralisation des pouvoirs au niveau de l'exécutif, c'est-à-dire auprès du bureau du Premier ministre et de la technocratie. Ce phénomène a favorisé l'émergence et la consolidation d'un fédéralisme exécutif. Ce type de fédéralisme qui a dominé jusqu'aux années 1990 a été caractérisé par la récurrence de négociations centralisées de nature administrative et constitutionnelle dans le cadre d'une diplomatie fédérale-provinciale impliquant les premiers ministres et les fonctionnaires du gouvernement central et des provinces. Dans le domaine des politiques sociales, ces négociations ont principalement porté sur l'établissement de normes nationales et l'établissement de mécanismes de contrôle sous l'égide du gouvernement fédéral. Le fédéralisme exécutif créait ainsi les conditions de la centralisation des pouvoirs dans la perspective de l'universalisation et de la nationalisation pancanadienne du traitement des programmes sociaux caractéristiques de l'État-providence.

---

Toronto Press, 1994).

<sup>179</sup> Gerard Boychuck, *Patchwork of Purpose*, 46.

### 2.1.3. L'État néolibéral et le fédéralisme de collaboration

Tout comme la crise des années 1930 avait favorisé l'émergence de l'État-providence, la crise qui survient à partir des années 1970 allait préparer la remise en question du providentialisme. Ce n'est cependant qu'à partir du milieu des années 1980 que l'on assistera à la transformation de l'État-providence et au passage à l'État néolibéral. Encore une fois une grande commission d'enquête, la Commission Macdonald, proposera comme l'avait fait la commission Rowell-Sirois à la fin des années 1930, de transformer le rôle de l'État. La Commission Macdonald défend dans son rapport des thèses qui impliquent l'abandon des problématiques keynésiennes dans les domaines des politiques économiques et sociales. La signature d'accords de libre-échange au niveau continental constitue l'une de ses recommandations principales. Il faut noter, par ailleurs, que depuis déjà quelques années la Banque du Canada déployait une stratégie monétariste axée sur l'unique lutte à l'inflation qui avait déjà rompu avec les principes du keynésianisme axés sur le plein emploi.

C'est le gouvernement conservateur de Brian Mulroney qui, à partir de 1984, procédera systématiquement à la remise en cause de l'État-providence. Au nom de la lutte au déficit, il transformera progressivement la logique de l'intervention de l'État dans la société. Le gouvernement libéral de Jean Chrétien poursuivra sur cette lancée à partir de 1993. Cette transformation du rôle de l'État provoquera à terme, durant les années quatre-vingt-dix, le passage du fédéralisme exécutif au fédéralisme de collaboration. Dans ce nouveau cadre, comme le démontrent les débats entourant la

création de l'union sociale : «Les négociations fédérales-provinciales ne portent plus sur des normes ou des contrôles fédéraux, mais sur des indicateurs de performances comparables et des procédures favorisant l'imputabilité».<sup>180</sup> Toutefois, comme le souligne Noël, même si le fédéral finance de moins en moins les provinces, il n'a pas cédé pour autant ses pouvoirs décisionnels en matière de politiques sociales et a continué à imposer des décisions unilatérales. C'est d'ailleurs devant cette imprévisibilité que les provinces se sont regroupées pour établir ce qu'on appelle aujourd'hui l'Union sociale canadienne.<sup>181</sup> Le fédéralisme de collaboration ne se situe plus uniquement, comme le faisaient les fédéralismes coopératif et exécutif, entre le fédéral et les seules provinces, mais aussi entre les provinces qui tentent de limiter le pouvoir du fédéral. La persistance de l'interventionnisme du gouvernement fédéral vient confirmer que nous n'assistons pas à un simple retour au libéralisme classique. Au contraire, comme nous l'affirmions dans le premier chapitre, l'État néolibéral demeure interventionniste, c'est la nature de celui-ci qui est considérablement transformée par rapport à l'État-providence.

La politique économique canadienne s'est appliquée depuis le début des années 1980 à la réimposition de l'autorégulation du marché. À l'intérieur, on a assisté à la privatisation des sociétés d'État, à la dérèglementation du marché et à la libéralisation des échanges entre les provinces. À l'extérieur, en plus de participer activement au développement du libre-échange dans le cadre de sa participation dans les grandes organisations internationales (G8, GATT-OMC, FMI), le gouvernement

---

<sup>180</sup> Alain Noël, «Les prérogatives du pouvoir dans les relations intergouvernementales».

canadien s'est fait le promoteur de la création de zones de libre-échange nord-américaines comme l'Accord de libre-échange avec les États-Unis, l'ALENA ou la ZLEA.

Le passage à l'État néolibéral a, en même temps, impliqué au niveau fédéral comme au niveau provincial une transformation significative des politiques sociales, processus qui est d'ailleurs toujours en cours, notamment dans le domaine de la santé. La perspective universaliste caractéristique de l'État-providence a été progressivement abandonnée au profit d'un ensemble de programmes axés sur des populations cibles.<sup>182</sup> La méthode du crédit d'impôt et du supplément de revenu est maintenant privilégiée au détriment de certains programmes comme l'allocation familiale qui a été abolie ou de l'expansion du caractère universaliste de certains autres comme les pensions de vieillesse : crédit d'impôt pour enfant en raison de l'âge, pour les personnes seules, supplément de revenu pour personnes âgées, supplément de la *Prestation nationale pour enfant*.

La réforme du *Programme d'assurance-chômage* s'est inscrite dans la même perspective alors qu'elle devient une pièce maîtresse de la lutte anti-déficit au niveau fédéral. En 1996 à la suite des débats menés par le ministre Lloyd Axworthy, le *Programme d'assurance-chômage* a été remplacé par le *Programme d'assurance-*

---

<sup>181</sup> *Ibid.*

<sup>182</sup> Georges Campeau, *De l'assurance chômage à l'assurance-emploi*, 220-221.

*emploi*.<sup>183</sup> Il est composé de deux volets : une mesure temporaire de soutien du revenu et des mesures actives de réemploi. Les conditions d'admissibilité au programme ont été réduites et sont maintenant basées sur le nombre d'heures travaillées, plutôt que sur le nombre de semaines. Le travailleur doit accumuler 910 heures de travail pour avoir droit aux prestations. Les prestations sont égales à 55% du salaire moyen de l'individu durant la période de 26 semaines qui a précédé la dernière journée travaillée et sont fonction du taux de chômage qui existe dans sa région. La prestation maximale a été de 413\$ par semaine jusqu'à l'an 2000.

Depuis juillet 1996, plusieurs mesures de réemploi ont été adoptées. On verse, par exemple, des subventions aux entreprises qui embauchent des chômeurs, on fournit de l'aide au travail indépendant et au travail communautaire et on procure un supplément de revenu aux personnes qui se trouvent un emploi dont le salaire est moindre que la prestation d'assurance-emploi qu'elles devraient recevoir.<sup>184</sup> Il existe également d'autres mesures de soutien comme les services d'aide à l'emploi et la création de partenariats au niveau du marché local d'emplois. Pour être admissible à ces différents programmes l'individu doit recevoir ou avoir reçu au cours des 36 derniers mois des prestations d'assurance-emploi.<sup>185</sup> Toutefois, même si le *Programme d'assurance-emploi* comporte certaines mesures actives, la contrepartie n'a pas fait l'objet de débats publics. "Même avec la toute nouvelle *Assurance-emploi* qui, en principe, favorise les mesures actives, il est peu question de contrepartie puisque les mesures d'emploi demeurent définies en

---

<sup>183</sup> Cette réforme de l'assurance-chômage fait suite à une série de transformations qui ont eu lieu périodiquement depuis l'instauration du programme.

<sup>184</sup> Georges Campeau, *De l'assurance chômage à l'assurance-emploi*, 275.

termes d'admissibilité et de dépenses plutôt que d'obligations respectives."<sup>186</sup> Même s'il demeure une assurance, le programme d'assurance-emploi devient à certains égards particulariste et conditionnel comme une grande partie des nouvelles politiques sociales.

Le particularisme et la conditionnalité caractéristiques des mesures actives deviennent, au contraire, les attributs majeurs des programmes d'assistance provinciaux. Certaines transformations dans les politiques fédérales ont d'ailleurs favorisé l'émergence de cette nouvelle orientation. Créée en 1966, le *Régime d'assistance publique du Canada* (RAPC), visait le cofinancement de la protection sociale provinciale et réunissait une série de programmes de même nature comme *l'Allocation pour les personnes aveugles* et *l'Assistance aux personnes âgées entre 65 et 69 ans*. Le gouvernement fédéral s'engageait à investir la même somme que les gouvernements provinciaux dépensaient pour leur propre programme. Cinq conditions devaient toutefois être respectées par les provinces : l'aide devait être accordée à toute personne dans le besoin sans qu'on exige une forme de travail en retour, la preuve de résidence dans la province ne devait pas être exigée, une procédure d'appel devait exister et toute la réglementation et les législations devaient être disponibles, enfin, chaque province devait faire état de ses dépenses. À l'origine, aucun plafond de dépense n'est imposé aux gouvernements provinciaux. Entre 1973 et 1976, on assiste à une augmentation importante de 30% des transferts provinciaux, alors que la croissance économique ne suit pas. De plus, le fédéral assouplit ses politiques fiscales face à l'entreprise privée, ce qui rendra moins facile le maintien des programmes tel que le RAPC surtout à partir du

---

<sup>185</sup> Alain Noël, «La contrepartie dans l'aide sociale au Québec», 101.

milieu des années 1980.<sup>187</sup> Ainsi, le gouvernement fédéral procédera à une réforme de ces transferts que l'on peut diviser en quatre étapes. D'abord, le regroupement des transferts qui débutera en 1997 avec la transformation du RAPC. Le gouvernement fédéral ajoute aux programmes de sécurité du revenu les *Programmes d'assurance-hospitalisation, l'assurance-santé, le Financement post-secondaire* ainsi que l'établissement d'un contrôle sur les dépenses des gouvernements provinciaux.<sup>188</sup> Le RAPC est aboli en 1996 et remplacé par le *Transfert Canadien en Matière de Santé et de Programmes Sociaux* (TCSPS). Ce dernier fusionne le Régime d'assistance publique et le *Financement des Programmes Établis* (FPÉ). Le Transfert social canadien permet d'accorder une aide financière aux provinces dans les domaines de la santé, de l'éducation postsecondaire, de l'aide sociale et des services sociaux.<sup>189</sup> Deuxièmement, le financement réparti différemment à partir de 1999, afin de permettre au fédéral de mieux contrôler ses dépenses. Au lieu de financer les provinces selon l'augmentation des dépenses de ces dernières, on établira les transferts en proportion de la population de chacune d'entre elles. Certes, les provinces bénéficieront d'une plus grande marge de manœuvre dans la conception de leurs programmes, mais avec beaucoup moins de ressources pour le faire. Troisièmement, il faut noter que ce programme diminue substantiellement les transferts aux provinces, même si ces dernières sont plus libres de les utiliser à leur gré.<sup>190</sup> À travers le Canada, sous le régime du TCSPS, la part fédérale

---

<sup>186</sup> *Ibid.*, 99.

<sup>187</sup> Commission sur le déséquilibre fiscal, Annexe 1- *Le déséquilibre fiscal au Canada : Contexte historique*, (Gouvernement du Québec, 2002).

<sup>188</sup> *Ibid.*

<sup>189</sup> Christopher Clark, *Les programmes de sécurité du revenu du Canada* (Ottawa : Conseil canadien de développement social, 1999).

<sup>190</sup> Gérard Boismenu et Nicole Bernier, «La contrepartie dans l'aide sociale et le rapport individu-État».

des dépenses en matière de santé, d'éducation et des services sociaux sont passé de 21,5% en 1994-1995 à 19,3% en 2000-2001, période qui représente l'atteinte de l'équilibre budgétaire. En fait, les transferts fédéraux ont été diminués de 300 milliards de dollars depuis 1994-1995.<sup>191</sup> Même en ajoutant la péréquation, la diminution des transferts du fédéral est très importante ; depuis, 1988, la part des transferts fédéraux dans les budgets provinciaux a diminué de 224 milliards de dollar.<sup>192</sup> Enfin, sur le plan qualitatif, la plupart des normes exigées par le régime antérieur ont été abolies. L'obligation d'aider toute personne dans le besoin ne tient plus, tout comme celle qui empêchait de demander un travail en retour de la prestation.<sup>193</sup> En plus des coupures budgétaires, la disparition de ces obligations pour les provinces aura une incidence immédiate sur les programmes de sécurité du revenu provinciaux. Les provinces ajusteront leurs programmes aux nouvelles conditions et aux nouvelles sommes qui leurs sont accordées. Les réformes des programmes de sécurité des provinces auront lieu à tour de rôle durant les années 1990. Comme nous le verrons, ces dernières introduiront toutes une forme de contrepartie.

Ce survol des transformations du rôle de l'État et, particulièrement, de l'évolution des politiques publiques consacrées à l'aide sociale nous a permis de constater que l'interventionnisme étatique obéit à une logique générale qui varie selon les périodes en fonction des rythmes de développement du capitalisme et des luttes sociales. L'histoire

---

<sup>191</sup> Commission sur le déséquilibre fiscal, Annexe 1- *Le déséquilibre fiscal au Canada : Contexte historique*, 93.

<sup>192</sup> *Ibid.*, 103.

<sup>193</sup> Gérard Boismenu et Jane Jenson, «La réforme de la sécurité du revenu pour les sans-emplois et la dislocation du régime de citoyenneté canadien».

du fédéralisme canadien permet de faire ressortir cet état de fait puisque, malgré le fait que les compétences liées à la régulation du rapport social et des politiques sociales relèvent d'ordres de gouvernement différents, on ne peut que noter la convergence des politiques publiques dans ces domaines. La Confédération canadienne, à peine créée en 1867, s'engageait déjà dans la réforme de l'État libéral à cause de la crise économique et de l'émergence du mouvement ouvrier. Durant cette période, l'État commence à intervenir dans le rapport salarial en même temps qu'il intervient dans le domaine de l'aide sociale jusque là réservé aux institutions de la sphère privée. De la même manière, la stratégie de sortie de crise des années 1930 favorisera l'adoption d'une régulation politique désormais centrée sur le régime de la convention collective et le développement de politiques sociales universalistes et, plus tard, d'un soutien inconditionnel dans le domaine de l'aide sociale. La crise du fordisme durant les années soixante-dix conduira encore une fois à la révision de l'intervention de l'État qui conduit à une réforme de l'assurance-chômage et des politiques sociales. Au fédéral comme dans les provinces, s'impose alors une approche particulariste et conditionnelle qui rompt avec le providentialisme. De plus, comme on a pu le constater, les mutations de la forme de l'État ont été accompagnées par les transformations du fédéralisme canadien. Ces tendances générales se réalisent cependant de façon différente en fonction de la culture et de l'histoire politique de chaque pays et de chaque province.<sup>194</sup> Comme l'affirme Keith Banting, malgré la persistance des différences régionales de toutes sortes, elles n'ont pas été suffisamment prises en compte pour comprendre le rôle de l'État. «Territorial politics can leave a clear imprint on the shape of the welfare state in such countries, and that role

---

<sup>194</sup> Gerard Boychuck, *Patchwork of Purpose*, 42.

needs to be acknowledged in interpretations of the determinants of social policy».<sup>195</sup> Il est donc important, avant d'analyser les similitudes et les différences dans les réformes de l'aide sociale au Québec, en Ontario, en Saskatchewan et en Alberta, de faire ressortir les traits généraux de la culture politique qui s'est développée dans chacune de ces provinces.

## 2.2. Des cultures politiques différentes

Les politiques publiques dans le domaine de l'aide sociale, nous venons de le constater, paraissent obéir à une logique commune qui se transforme en fonction de l'évolution du rôle de l'État. L'analyse que nous effectuerons dans les prochains chapitres nous permettra toutefois de faire ressortir des différences significatives entre les provinces que nous avons choisies d'analyser. Deux éléments reliés favorisent l'affirmation de ces différences. Le fédéralisme canadien rend possible le développement du régionalisme en confiant aux provinces des compétences, en particulier dans les domaines de la culture et des politiques sociales. En fait, la plupart des auteurs s'accordent sur le fait que le régionalisme est un facteur déterminant dans la formulation des politiques publiques au Canada.<sup>196</sup> L'existence des provinces rend ainsi possible la formation de sociétés régionales qui permettent l'élaboration de compromis institutionnalisés particuliers. «Clearly, Canada's territorial dimension precludes a neat polarization of the politics of social policy

---

<sup>195</sup> Keith G. Banting, «The Welfare State as a Statecraft : Territorial Politics and Canadian Social Policy» in Liebfried Stephan and Pierson Paul, *European Social Policy, Between Fragmentation and Integration* (Washington D.C. : The Brookings Institutions, 1995), 270.

<sup>196</sup> Keith G. Banting, *The Welfare State and Canadian Federalism* ; Alan C. Cairns., «The Government and Societies of Canadian Federalism», 718.

along the axes of class and ideology alone».<sup>197</sup> Comme nous l'avons souligné dans notre chapitre théorique, ces compromis marqueront l'histoire de chaque province puisque les réformes successives des politiques publiques émergent dans le contexte institutionnel particulier qui se forme progressivement au cours du temps. On peut ainsi affirmer que l'histoire du fédéralisme canadien a permis l'affirmation de cultures politiques différentes au niveau provincial caractérisées par l'histoire des compromis institutionnalisés entre les classes et les groupes sociaux dans le contexte économique, politique et culturel de chaque province. «Wherever one slices into Canadian political life, one discovers rich patterns of territorial and ethnic variations and strong local orientations, traditions and identities».<sup>198</sup> Ce sont les principaux éléments de ce contexte que nous tenterons de faire ressortir dans les pages qui suivent.

Pour l'analyse comparative de la transformation des politiques d'aide sociale durant les années 1990 nous avons retenu quatre provinces. Les deux premières, le Québec et l'Ontario, issues de l'ancien Canada uni, peuvent être considérées comme le berceau de la Confédération canadienne, puisque c'est la bourgeoisie de Montréal et de Toronto qui a porté le projet de la création de l'État fédératif canadien.<sup>199</sup> Ces deux provinces représentent en même temps le lieu central de l'industrialisation au Canada. Les deux autres provinces, la Saskatchewan et l'Alberta, sont créées

---

<sup>197</sup> Keith G. Banting, «The Welfare State as a Statecraft», 289.

<sup>198</sup> David J. Elkins, Richard Simeon, «Provinces, Nation, Country and Confederation» in David J. Elkins, *Small Worlds* (Toronto : Methuen, Toronto, 1980), 285-313.

<sup>199</sup> Kenneth McRoberts, *Quebec : Social Change and Political Crisis* (Toronto : McClelland & Stewart, 1993).

beaucoup plus tard, en 1905, à la suite de la répression des Métis. Elles sont les deux dernières provinces à être créées avant l'adhésion de Terre-Neuve en 1949. Le peuplement de ces provinces par l'immigration s'inscrit dans le plan initial de la Confédération qui visait à créer un marché national canadien caractérisé par le développement de l'agriculture à l'Ouest et l'accélération de l'industrialisation à l'Est. Au point de départ, le contexte économique et social est donc très différent. Le développement du capitalisme et de l'industrialisation est déjà engagé au Québec et en Ontario et la structure de classe y prend déjà les traits des sociétés capitalistes de l'époque. Déjà s'affrontent les intérêts de la bourgeoisie, de la classe ouvrière naissante et de la classe agricole. De même, à part l'expérience du gouvernement d'Honoré Mercier, premier ministre de 1887 à 1891, l'histoire politique de ces deux provinces sera dominée par le Parti conservateur et le Parti libéral jusqu'aux années 1930, les deux grands partis qui ont le plus influencé la politique canadienne.

Le contexte économique et social est très différent en Saskatchewan et en Alberta. L'économie de ces provinces est, au départ, et restera largement dominée par les ressources naturelles.<sup>200</sup> La structure de classe y est caractérisée par l'importance des producteurs indépendants dans l'agriculture et, plus tard, en Alberta, par les grands intérêts pétroliers. L'histoire politique de ces deux provinces est aussi marquée par le fait qu'il s'agit de «pays» d'immigration. Ceci explique que l'on y a rapidement assisté à la formation de partis non-traditionnels qui ont rapidement accédé au pouvoir. La culture particulière des immigrants qui ont peuplé

chacune de ces provinces et le fait que les nouveaux arrivants n'étaient pas intégrés dans l'histoire politique canadienne ont largement contribué à ce phénomène.<sup>201</sup>

Malgré ces similarités entre les deux groupes de provinces, on doit cependant constater les importantes différences entre les contextes et les cultures politiques qui se sont développés dans chaque province. C'est en Ontario que s'est principalement affirmé le développement de l'industrie lourde au Canada et cette province est devenue la région dominante sur le plan économique. L'industrialisation du Québec a été, au contraire, caractérisée par la dominance de l'industrie légère de telle sorte que certains auteurs ont parlé du développement économique inégal du Québec par rapport à l'Ontario. L'urbanisation, la prolétarianisation et la consommation se sont, en conséquence, développées moins rapidement dans cette province.<sup>202</sup> De la même manière, la Saskatchewan s'est spécialisée dans la monoculture du blé, alors que l'Alberta a été caractérisée par le développement d'une agriculture plus diversifiée. La grande différence entre ces deux provinces demeure toutefois les grandes réserves pétrolières de l'Alberta. Malgré ou peut-être à cause de cette découverte, l'Alberta est devenue l'économie la plus instable au Canada.<sup>203</sup>

La division entre les classes et les groupes sociaux permet également de distinguer chaque province. Même si nous avons noté des similitudes entre les

---

<sup>200</sup> Rand P. Dyck, *Provincial Politics in Canada : Towards the Turn of the Century*, 3rd ed. (Scarborough : Prentice-Hall Canada, 1996).

<sup>201</sup> *Ibid.*

<sup>202</sup> *Ibid.*

<sup>203</sup> Alan Tupper et Roger Gibbins, *Gouvernement and Politics in Alberta* (Edmonton : University of Alberta Press, 1992).

structures de classes du Québec et de l'Ontario, il n'en reste pas moins qu'il existe des différences notables entre ces deux provinces. L'Ontario peut être considérée comme le centre à partir duquel s'affirme et se déploie la grande bourgeoisie canadienne. C'est d'ailleurs dans cette province que s'est progressivement formé le cœur de la bureaucratie du gouvernement fédéral. Ceci permet en partie de comprendre la tradition élitiste et conservatrice de l'Ontario. Même si le mouvement ouvrier s'est développé dans l'industrie automobile, le taux de syndicalisation y demeure un des plus bas au Canada.<sup>204</sup> À part le moindre développement économique du Québec par rapport à l'Ontario, c'est la question nationale qui permet principalement d'expliquer les différences entre les deux provinces. Comme l'ont souligné McRoberts et Posgate, le développement du capitalisme a été caractérisé, au Québec, par une tendance à la division ethnique du travail. Jusqu'en 1960, la structure de classe a été caractérisée par l'existence d'une bourgeoisie dominante très majoritairement anglophone et d'une bourgeoisie francophone concentrée dans la petite et moyenne entreprise, d'une classe ouvrière et d'une classe agricole majoritairement francophone. De plus, il faut noter l'importance sociale et politique qu'a pris l'Église catholique au Québec jusqu'en 1960.<sup>205</sup> Le phénomène de la question nationale a également contribué à provoquer une rupture sur le plan social et politique que l'on ne retrouve pas dans la province voisine. La Révolution tranquille au Québec a favorisé l'affirmation d'une classe bourgeoise francophone et des classes moyennes, tout comme la sécularisation de la société québécoise. De

---

<sup>204</sup> Rand P. Dyck, *Provincial Politics in Canada*, 322.

<sup>205</sup> Paul-André Linteau, René Durocher et Jean-Claude Robert, *Histoire du Québec contemporain* (Montréal : Boréal, 1989).

plus, le mouvement syndical lié à la classe ouvrière et à la petite bourgeoisie y est devenu une force politique sans doute plus significative qu'en Ontario. Le taux de syndicalisation au Québec est un des plus importants au Canada. La rupture de la Révolution tranquille a transformé radicalement le Québec sur le plan social et politique.<sup>206</sup> Cette province qui fut sans doute la plus conservatrice au Canada devient un lieu d'affirmation du réformisme.

Malgré les similitudes qui existaient au point de départ, des différences significatives existent de la même manière entre l'Alberta et la Saskatchewan. La Saskatchewan est demeurée une province où les groupes sociaux liés au secteur privé capitaliste sont demeurés peu développés et organisés. Ce sont les producteurs indépendants dans le domaine agricole et leurs associations, le *Grain Grower's Association* et les *United Farmers of Canada*, qui ont dominé dans cette province sur le plan social et politique. En Alberta, de façon similaire, il n'y a pas au départ de division de classe puisque la province était essentiellement peuplée de petits producteurs indépendants.<sup>207</sup> Il n'en reste pas moins que la société s'y est par la suite diversifiée davantage qu'en Saskatchewan. La différence la plus marquée entre les deux provinces résulte des découvertes pétrolières. Les associations de fermiers qui dominaient la scène politique et sociale comme en Saskatchewan ont été peu à peu remplacées, mais cette fois, par les associations liées aux intérêts des

---

<sup>206</sup> Yves Bélanger, Robert Comeau et Céline Métivier, *La Révolution tranquille 40 ans plus tard : un bilan* (Montréal : VLB, 2000).

<sup>207</sup> Rand P. Dyck, *Provincial Politics in Canada*, 504-505.

propriétaires dans le domaine du pétrole et du gaz naturel.<sup>208</sup> De plus, il faut noter que le taux de syndicalisation de l'Alberta est le plus bas au Canada.

Sur le plan politique, les différences sont tout aussi significatives entre les provinces. Au Québec, le système de représentation a, depuis 1867, été caractérisé par l'existence de deux partis et le développement périodique de tiers partis associés à la question nationale. Sauf durant l'épisode du Parti national d'Honoré Mercier, le Québec a été dominé jusqu'en 1936 par les Conservateurs et les Libéraux, entre 1936 et 1976 par les Libéraux et l'Union Nationale et, depuis 1976, par le Parti Québécois et les Libéraux. En Ontario, la scène politique a été, au contraire, totalement dominée par le Parti conservateur jusqu'en 1985. À partir de 1985, trois partis se sont partagés le pouvoir soit le NPD, les Libéraux et les Conservateurs. En Saskatchewan, ce sont les Libéraux qui ont d'abord formé le gouvernement de 1905 à 1944, alors que le CCF, qui deviendra par la suite le Nouveau Parti Démocratique, accède au pouvoir et le conserve jusqu'à aujourd'hui durant une décennie, soit de 1982 à 1991.<sup>209</sup> Ce sont également les Libéraux qui amorceront les deux premières décennies du gouvernement provincial en Alberta. En 1921, les *United Farmers of Alberta* prendront le pouvoir, puis, de 1935 à 1971, ce sera le Crédit Social et depuis les Conservateurs. Comme on peut le constater en examinant l'histoire politique de chaque province, la crise économique des années 1930 a eu un impact considérable sur le système politique. Contrairement à l'Ontario dont la scène politique a été

---

<sup>208</sup> *Ibid.*

<sup>209</sup> Jean-François Cardin et Claude Couture, *Histoire du Canada : espace et différences* (Sainte-Foy : PUL, 1996).

dominée par le Parti Conservateur jusqu'en 1985, de nouveaux partis politiques apparaissent au Québec, en Saskatchewan et en Alberta, suite à la dépression économique.<sup>210</sup>

Au Québec, une fusion entre l'Action Libérale Nationale, résultat d'une scission au sein du Parti libéral et du Parti conservateur permet la formation de l'Union Nationale.<sup>211</sup> Ce prendra le pouvoir l'année suivante en 1936. L'idéologie politique du parti est fondée sur le libéralisme économique.<sup>212</sup> L'Union nationale s'oppose à l'intervention de l'État autant dans le domaine économique qu'au niveau des politiques sociales. Il véhiculera également le conservatisme social et le développement de l'autonomie provinciale.<sup>213</sup> Le gouvernement de l'Union nationale favorisera le développement économique de la province en faisant appel aux investissements étrangers. Il adoptera des politiques anti-ouvrières comme la Loi du Cadenas en 1937 et résistera à la mise en place de l'État-providence. En Saskatchewan, on assistera à la formation d'un parti politique dont l'idéologie est diamétralement opposée. Une alliance entre le *United Farmers of Canada* et le *Independent Labour Party* permet d'abord la formation du *Farmer-Labour Party* qui deviendra, par la suite, le *Cooperative Commonwealth Federation* en 1932.<sup>214</sup> La base du parti sera fondée sur diverses associations de fermiers dont le *Grains Grower's Association*, et le *United Farmers of Canada*. À partir de 1938, le parti qui

---

<sup>210</sup> Jean-François Cardin et Claude Couture, *Histoire du Canada*.

<sup>211</sup> Paul-André Linteau et al, *Histoire du Québec contemporain*.

<sup>212</sup> Gilles Bourque et Jules Duchastel, «Du providentialisme au néolibéralisme».

<sup>213</sup> Léon Dion, *Le duel constitutionnel Canada-Québec* (Montréal : Boréal, 1995).

<sup>214</sup> Rand P. Dyck, *Provincial Politics in Canada*, 443.

véhiculait une idéologie socialiste change quelque peu son discours et met davantage l'accent sur l'interventionnisme de l'État que sur la nationalisation des terres. L'Église catholique abandonne alors la censure qu'elle leur imposait et le parti s'oppose officiellement aux Libéraux. Il ne prendra le pouvoir que six ans plus tard, soit en 1944. Malgré la proximité géographique, on assistera en Alberta à la naissance d'un parti populiste de droite. Avant la dépression, le parti *United Farmers of Alberta* accède au pouvoir et véhicule une idéologie populiste axée sur le développement d'une démocratie populaire. Toutefois, avec la dépression et le développement du socialisme en Saskatchewan, le mouvement populiste donne naissance au *Credit Social League* qui formera par la suite un parti politique. Le Crédit social est beaucoup plus à droite sur le plan idéologique que les *United Farmers of Alberta*. Ses principaux traits sont l'autoritarisme, l'anti-participation et le populisme presbytérien.<sup>215</sup>

Dans le cadre de la fédération canadienne, les rapports de classes, les groupes sociaux ainsi que les partis politiques ont participé au développement d'une culture politique particulière au niveau provincial. Au Québec, on peut distinguer deux grandes phases caractérisées par une culture politique différente. De 1867 à 1960, la culture politique dominante a été marquée par la rencontre du libéralisme économique, du conservatisme et du traditionalisme, ce qui explique en grande partie l'existence de ce que Bourque, Duchastel et Beauchemin appellent l'État libéral cléricalisé qui a pu perdurer jusqu'en 1960. À partir de la Révolution

---

<sup>215</sup>*Ibid*, 509.

tranquille la culture politique, suite à la marginalisation de l'Église catholique, s'est rapidement sécularisée. Le progrès social, la démocratie et le nationalisme politique sont alors devenus les traits dominants de la vie politique et ont favorisé le développement rapide de l'État-providence.<sup>216</sup> On peut ainsi soutenir, qu'au Québec, au-delà de l'opposition manifeste des cultures politiques avant et après 1960, cette dernière a toujours été caractérisée par une conscience nationale particulière liée à de grandes institutions; d'abord l'Église catholique, ensuite l'État provincial. Au contraire, la culture politique ontarienne n'est pas caractérisée par une conscience provinciale forte. On peut le vérifier dans le fait que le taux de participation est le plus souvent moins élevé aux élections provinciales qu'aux élections fédérales.<sup>217</sup> On peut même soutenir que les valeurs dominantes qui caractérisent la culture politique de la province, soit l'élitisme, le sens de la hiérarchie, la stabilité ainsi que l'ordre social sont également celles du Canada dans son ensemble.<sup>218</sup> La Saskatchewan, berceau de l'État-providence au Canada, a développé sur le plan historique la culture politique la plus à gauche. L'immigration d'origine ukrainienne, le fait que les Libéraux aient résisté à la démocratie populaire, ainsi que l'apparition d'un parti socialiste plutôt que populiste comme en Alberta, ont contribué au développement d'une idéologie fondée sur la coopération.<sup>219</sup> Les valeurs dominantes de cette culture politique sont le populisme, le modernisme, ainsi que l'importance de l'interventionnisme de l'État. À l'opposé, en Alberta, le fait que la population a d'abord été composée d'Anglais et d'Américains et qu'un gouvernement issu d'une

---

<sup>216</sup> Paul-André Linteau et al., *Histoire du Québec contemporain*.

<sup>217</sup> Rand P. Dyck, *Provincial Politics in Canada*, 310-311.

<sup>218</sup> *Ibid.*

association d'agriculteurs ait dirigé la province de 1921 à 1935 a permis le développement d'une culture politique tout à fait différente, fondée sur l'idéologie de la démocratie populaire radicale.<sup>220</sup>

À la lecture de l'histoire de chacune des provinces, on peut identifier une culture politique particulière à chacune d'entre elles. Au Québec, plusieurs auteurs ont, depuis 1960, affirmé l'existence d'un modèle québécois.<sup>221</sup> On peut, en effet, soutenir que la culture politique québécoise, parce qu'elle a été façonnée sur la base d'une conscience nationale liée et reproduite en rapport à de grandes institutions (l'Église catholique puis l'État provincial), a toujours favorisé une propension au consensualisme. Bien que les auteurs qui soutiennent l'idée d'un modèle québécois tendent parfois à surestimer la particularité de la culture politique québécoise, il n'en reste pas moins que l'on peut retenir l'existence d'une tradition de concertation entre les acteurs sociaux dans le cadre de grands débats sociaux ou de formulation de politique. Outre la récurrence de la question nationale, on doit noter l'existence d'une critique du développement du capitalisme qui, durant les années 1930, a pris la forme de la promotion du corporatisme social et, à partir des années 1960, a donné lieu au développement d'un type de providentialisme davantage axé sur l'intervention de l'État provincial qu'en Ontario et en Alberta.

---

<sup>219</sup> *Ibid*, 509.

<sup>220</sup> *Ibid*.

<sup>221</sup> Benoît Lévesque, «L'économie sociale au Québec : éléments théoriques et empiriques pour le débat et la recherche», *Lien social et politiques*, 4, 41 (1999), 105-116 ; Benoît Lévesque, «Développement local et économie sociale : éléments incontournables d'un nouvel environnement», *Économie et solidarités*, 30, 1 (1999), 111-126.

La culture politique de l'Ontario est beaucoup plus conservatrice puisqu'elle est fondée sur une conception privée et individualiste de la réussite économique et sur la nécessité de limiter le rôle de l'État.<sup>222</sup> Thomas Courchene insiste sur le fait que l'Ontario représente le cœur du Canada, c'est-à-dire que les Ontariens considèrent que les intérêts de l'Ontario et ceux du Canada sont les mêmes.<sup>223</sup> De plus, la population de l'Ontario, contrairement aux autres provinces, accorde son allégeance d'abord au gouvernement fédéral avant celui de la province. «As goes Ontario : so goes Canada»<sup>224</sup> Sur le plan social, on ne peut toutefois pas affirmer la même chose puisque l'Ontario a souvent suivi les autres provinces et s'est parfois même vu imposer des normes ou des programmes par le fédéral. Le conservatisme de la province autant sur les plans économique, politique que social constitue certainement l'élément le plus important de la culture politique de la province.

La culture politique de la Saskatchewan est, on s'en doute, tout à fait différente de celle de l'Ontario. Comme en Alberta, le populisme a influencé la culture politique, mais de manière bien différente. Ce sont des valeurs progressistes qui caractérisent le mieux la culture politique de cette province puisque c'est le lieu du développement du socialisme canadien. Pour Christopher Dunn et David Laycock, la bipolarité entre la gauche et la droite a renforcé cet état de fait parce qu'à chaque fois que la gauche présentait une nouvelle manière de faire, la droite

---

<sup>222</sup> Sid Noel, «The Ontario Political Culture», in White Graham *The Government and Politics of Ontario*, Fifth edition (Toronto : University of Toronto Press, 1997).

<sup>223</sup> Thomas J. Courchene et Colin Telmer, *From Heartland to North American State. The Social and Fiscal Federal Evolution of Ontario* (Toronto, University of Toronto Press : 1998), 1.

<sup>224</sup> Thomas J. Courchene et Colin R. Telmer, *From Heartland to North American State*, 11.

tentait de se renouveler.<sup>225</sup> L'idéologie sociale-démocrate tout comme le populisme libéral teintent la culture politique de la province. De plus, la demande d'intervention de l'État s'est développée à cause de la dépendance de l'économie face aux fluctuations des prix internationaux. Il n'est pas étonnant que l'État saskatchewanais demeure un des plus interventionnistes sur le plan de la protection sociale au Canada.

Enfin, la culture politique de l'Alberta, souvent qualifiée de la plus américaine des provinces canadiennes, est caractérisée par un populisme de droite.<sup>226</sup> En effet, la valorisation de l'entreprise privée et d'un interventionnisme étatique limité en fait la province canadienne la plus conservatrice. La conscience provinciale albertaine s'est d'ailleurs développée autour de la question de l'exploitation pétrolière, certains y décelant même les traces d'une forme de nationalisme économique.<sup>227</sup> De plus, l'impression d'être exclue des grandes décisions canadiennes y a développé un sentiment d'aliénation que l'on attribue souvent à l'ensemble de l'Ouest canadien.<sup>228</sup>

---

<sup>225</sup> Christopher Dunn et David Laycock, «Innovation and Competition in the Agricultural Heartland» in Keith Browlsay and Michael Howlett, *The Provincial State : Politics in Canada's Provinces and Territories* (Mississauga : Copp Clark Pitman Ltd., 1992), 207-242.

<sup>226</sup> Gibbins Roger, «Alberta's Intergovernmental Relation Experience» in Harvey Lazar ed. *Canada : The State of the Federarion 97* (Kingston : Institute of Intergovernmental Relations, 1998), 267.

<sup>227</sup> Larry Pratt, «The Political Economy of Province Building : Alberta's Development Strategy, 1971-1981», in David Leadbaeter, *Essays on the Political Economy of Alberta* (Toronto : New Hogtown Press, 1984), 219.

<sup>228</sup> Roger Gibbins, «Alberta's Intergovernmental Relation Experience».

### 2.3. La condition provinciale

On peut donc conclure que le fédéralisme permet l'affirmation de différences dans les politiques publiques mises en œuvre dans les provinces. Comme le souligne Boychuck : «...Federal involvement did not lead to a clear pattern of convergence between provincial social assistance regimes that are more fundamental than different fiscal capacities to provide assistance at similar levels».<sup>229</sup> Ceci est d'autant plus vrai depuis que le RACP a été aboli pour être remplacé par le Transfert social canadien à cause de l'élimination de plusieurs règles qui obligeaient les provinces à respecter des normes nationales. On peut donc affirmer que ce changement de politique représente un changement important pour les programmes d'aide sociale puisque le TCSPS permet maintenant une plus grande diversité dans la mise en œuvre et la formulation des programmes. Sous le TCSPS, aucune tentative de maintenir une certaine uniformité dans les politiques de sécurité du revenu n'est initiée par le fédéral.<sup>230</sup> La nature du régime politique canadien et la configuration des institutions constituent donc, selon nous, un des facteurs qui contribue fortement au développement de programmes distincts qui peuvent être comparés au même titre que des programmes nationaux.

### 2.4. L'aspect économique

Dans cette section, nous comptons vérifier si le profil économique et le rapport salarial de la province est déterminant dans la formulation des politiques

---

<sup>229</sup> Gerard W. Boychuck, *Patchwork of Purpose*, 57.

sociales. Autrement dit, l'économie provinciale conditionne-t-elle la formulation et l'institutionnalisation des politiques publiques ? Nous affirmons que c'est effectivement le cas parce que, combinée à la conception idéologique et aux visées du programme, lorsque l'économie se porte relativement bien, les programmes deviennent plus généreux, alors qu'ils se durcissent lors des crises. «In this fashion, the politics of workfare can be seen as economically contingent even if they are not economically determined».<sup>231</sup>

Les quatre provinces que nous avons sélectionnées sont différentes sur le plan socio-économique. Avant de procéder à l'analyse des programmes, nous croyons pertinent d'identifier ces différences autant sur le plan économique que social.

**Tableau II**  
**Indicateurs économiques des provinces et du Canada**

	Janvier 2002	Janvier 2003	Variation depuis le même mois de l'année précédente	Variation depuis le mois précédent	Variation depuis le même mois de l'année précédente
<b>Canada</b>	%				
Population	25 087,4	<b>25 108,2</b>	314,6	0,1	1,3
Population active	16 925,3	<b>16 906,1</b>	424,8	-0,1	2,6
Emploi	15 649,7	<b>15 647,6</b>	467,1	0,0	3,1
Taux d'activité	67,5	<b>67,3</b>	0,8	...	...
Taux de chômage	7,5	<b>7,4</b>	-0,5	...	...
Taux d'emploi	62,4	<b>62,3</b>	1,1	...	...

<sup>230</sup> Gerard W. Boychuck et Tom McIntosh, "Social Union, Social Assistance : An early Assessment. In Building the Social Union : Perspectives" in Tom McIntosh, *Directions and Challenges*, SIPP/IPIS, Canadian Plains Research Center, University of Regina, (2002), 70.

<sup>231</sup> Jamie Peck, *Workfare States*, 19.

<b>Québec</b>					
Population	6 0551,1	<b>6 059,5</b>	49,0	0,1	0,8
Population active	3 991,7	<b>3 981,6</b>	11,6	-0,3	2,9
Emploi	3 654,1	<b>3646,8</b>	126,8	-0,2	3,6
Chômage	337,6	<b>334,8</b>	-15,2	-0,8	-4,3
Taux d'activité	65,9	<b>65,7</b>	1,3	...	...
Taux de chômage	8,5	<b>8,4</b>	-0,6	...	...
Taux d'emploi	60,3	<b>60,2</b>	1,6	...	...
<b>Ontario</b>					
Population	9 703,7	<b>9713,0</b>	165,5	0,1	0,7
Population active	6 633,1	<b>6 639,8</b>	183,5	0,1	2,8
Emploi	6 166,0	<b>6 191,5</b>	210,9	0,4	3,5
Chômage	467,1	<b>448,3</b>	-27,4	-4,0	-5,8
Taux d'activité	68,4	<b>68,4</b>	0,8	...	...
Taux de chômage	7,0	<b>6,8</b>	-0,6	...	...
Taux d'emploi	63,5	<b>63,7</b>	1,1	...	...
<b>Saskatchewan</b>					
Population	757,6	<b>757,4</b>	-3,0	0,0	-0,4
Population active	520,9	<b>518,0</b>	17,1	-0,6	3,4
Emploi	491,7	<b>488,2</b>	17,1	-0,7	3,6
Chômage	29,2	<b>29,8</b>	0,0	2,1	0,0
Taux d'activité	68,8	<b>68,4</b>	2,5	...	...
Taux de chômage	5,6	<b>5,8</b>	-0,1	...	...
Taux d'emploi	64,9	<b>64,5</b>	2,5	...	...
<b>Alberta</b>					
Population	2 445,1	<b>2 449,4</b>	52,9	0,2	2,2
Population active	1 795,8	<b>1 794,3</b>	55,3	-0,1	3,2
Emploi	1 707,5	<b>1 695,4</b>	40,4	-0,7	2,4
Chômage	88,4	<b>99,0</b>	15,0	12,0	17,9
Taux d'activité	73,4	<b>73,3</b>	0,7	...	...
Taux de chômage	4,9	<b>5,5</b>	0,7	...	...
Taux d'emploi	69,8	<b>69,2</b>	0,1	...	...

Données tirées de Statistiques Canada : Caractéristiques de la population active (données désaisonnalisées)

On remarque, à partir du tableau II, qu'il existe certaines variations entre les provinces. On dénote d'abord une importante différence dans la population qui forme les provinces. On passe d'une population de 747 400 pour la plus petite province à 9 713 000 pour la plus grande. Ceci a évidemment une incidence sur le nombre d'emplois disponibles ainsi que sur le taux d'activité dans la province. De plus, le taux de chômage est beaucoup plus élevé dans la province de Québec que dans les autres provinces avec un écart de près de 3%. Il est suivi par l'Ontario, ensuite la Saskatchewan et l'Alberta. Comme nous l'avons constaté, l'économie provinciale joue un rôle déterminant et elle a certainement une incidence sur la formulation des programmes de sécurité du revenu.

#### 2.4.1. Le rapport salarial

Le rapport salarial est évidemment le même partout au Canada, basé sur la formule Rand. Pour identifier les différences, on peut toutefois analyser l'importance du mouvement syndical qui joue un rôle déterminant dans la production de compromis sociaux. Pour être en mesure d'évaluer le rôle des syndicats, nous nous baserons sur le taux de syndicalisation dans chaque province. (Tableau III)

**Tableau III**  
**Données de 2001 sur l'économie et le rapport salarial dans les provinces canadiennes sélectionnées.**

2001	Québec	Ontario	Saskatchewan	Alberta
<b>Taux de syndicalisation</b>	40,4 (2001)	28 (2001)	36,1(2001)	24,6 (2001)
<b>Taux de chômage</b>	8,3	7,0	5,9	5,9
<b>Taux d'activité</b>	65,2	67,4	67,0	72,8
<b>Heures de travail (hebdomadaire)</b>	40 heures	48 heures	40 heures	44 heures
<b>Salaire minimum</b>	7,00\$	6,85\$	6,35\$	5,90
<b>Revenu moyen annuel \$</b>	N/D	N/D	N/D	N/D
<b>Rémunération hebdomadaire moyenne</b>	634,24	719,38	608,82	696,26

Bilan des relations de travail au Québec, Ministère du travail, Direction de la recherche et de l'évaluation, 7 mai 2002 et Le Canada en Statistiques. Dernier relevé annuel de Statistique Canada : Le taux de présence syndicale au Québec est en hausse, à 40,4 %, soit le taux le plus élevé au Canada, <http://www.ftq.qc.ca/communiques/suite.asp?aid=1640>.

On remarque, aux tableaux III, que le Québec et la Saskatchewan ont des taux de syndicalisation plus élevés que les deux autres provinces, ce qui assure plus de pouvoir au mouvement syndical dans la négociation des compromis sociaux.<sup>232</sup> On pourra d'ailleurs constater que le mouvement syndical de ces deux provinces intervient de façon significative dans le processus de redéfinition des programmes de sécurité du revenu. En Ontario et en Alberta, la place laissée aux différents acteurs sociaux est très restreinte voire même absente. Même si le mouvement syndical

<sup>232</sup> Le taux de la Saskatchewan qui peut, à première vue, sembler assez faible est du à la forte présence de la classe agricole dans la province et donc à une classe ouvrière moins nombreuse. Toutefois, comme les fermiers ont traditionnellement appuyé les partis de gauche de la province, le

ontarien est important, il n'a pas pu se prononcer, ni s'impliquer dans la formulation de la nouvelle politique de sécurité du revenu. Traditionnellement son allié, le mouvement syndical s'est d'abord fortement opposé au NPD, au pouvoir de 1990 à 1995, parce que ce dernier a mis en œuvre des politiques qui s'éloignaient, selon lui, des principes de la sociale-démocratie. Ce phénomène a exclu les syndicats du processus de formulation et de mise en œuvre des politiques. Par ailleurs, l'arrivée au pouvoir des Conservateurs en 1996 et la réalisation de la *Révolution du bon sens*, n'ont pas permis au mouvement syndical de s'impliquer dans la reformulation d'un programme qui a été implanté sans consultation populaire, suite à une promesse électorale. Il est d'ailleurs important de mentionner que le gouvernement ontarien a amendé la *Loi sur l'aide sociale* pour empêcher toute personne sur l'aide sociale et participant à un programme de se syndiquer. Cela en dit long sur la nature du rapport salarial en Ontario. Cette mesure affaiblit le mouvement syndical puisqu'elle rend plus difficile, dans certains secteurs, le processus d'accréditation. De la même manière, le gouvernement Harris a fait adopter beaucoup de politiques anti-syndicales depuis son accession au pouvoir. En 1995, il permet aux «scabs» de remplacer les travailleurs durant les grèves, ce qui affaiblit considérablement le pouvoir de négociation des travailleurs. En Alberta, province où le taux de syndicalisation est le plus bas au Canada et où le mouvement syndical n'a pas beaucoup de place sur la scène politique, force est de constater que ce dernier n'a pas eu beaucoup de poids dans les décisions de l'État dans le domaine de l'aide sociale.

Il demeure toutefois important de tenir compte de la structure de classe de chacune des provinces. On peut prendre le pouls du rapport salarial en évaluant, entre autres phénomènes, l'importance du mouvement syndical et la nature des rapports entre la classe d'affaires et les salariés dans chacune des provinces. La structure de classe prend forme de manière différente dans les quatre provinces. Le Québec présente une structure de classe diversifiée et l'on constate dans cette province la présence d'une classe moyenne et d'une classe ouvrière qui se sont organisées dans le cadre d'institutions comme le Conseil du patronat, le mouvement syndical et les groupes populaires, qui interviennent régulièrement sur la scène politique. En Saskatchewan, la classe d'affaires est presque moins influente et les mouvements sociaux liés aux petits agriculteurs et à la classe ouvrière ont traditionnellement tenu une place beaucoup plus importante au niveau politique. En Ontario comme en Alberta, la classe d'affaire domine très largement les rapports sociaux. Toutefois, étant donné la structure industrielle de l'Ontario, le mouvement ouvrier et les groupes sociaux y sont beaucoup mieux organisés qu'en Alberta dont l'économie est dominée par l'industrie pétrolière. Si on prend le revenu annuel moyen (Tableaux III), on remarque qu'en 1997, il était plus bas au Québec et en Saskatchewan qu'en Ontario et en Alberta. Les données pour l'année 2001 ne sont pas disponibles, mais l'on constate que la rémunération hebdomadaire moyenne reproduit le phénomène, voire même qu'elle l'accentue puisque la différence entre la rémunération hebdomadaire moyenne des provinces est plus grande en 2001 qu'en

---

dominante leur serait opposée.

1997. On peut attribuer cette différence à l'inégalité du développement économique entre chaque province, mais il ne faut pas négliger à ce propos l'importance du poids politique de la classe d'affaires en Ontario et en Alberta. La nature du rapport de force entre les classes et les mouvements sociaux influe donc sur la nature particulière du rapport salarial puisqu'elle intervient dans la négociation des compromis institutionnalisés.

Il est intéressant de constater, aux tableaux III, que le parallèle que nous avons établi entre les provinces ne se vérifie pas dans les données sur le taux de chômage. Cette constatation pourrait porter à croire que celui-ci ne tient pas vraiment puisque les taux de chômage du Québec et de l'Ontario sont plus élevés en 2001. On remarque également qu'ils diminuent de façon importante dans ces deux mêmes provinces alors qu'ils demeurent stables en Alberta et en Saskatchewan. Cette différence est, selon nous, liée à la structure économique des provinces. Le fait que le Québec et l'Ontario possèdent une économie fondée surtout sur le développement industriel affectera le taux de chômage de façon similaire alors que dans les provinces de l'Ouest où l'économie est fondée essentiellement sur le développement agricole et son industrie pétrolière pour l'Alberta, le taux de chômage sera affecté différemment. Il en va de même pour le taux d'activité qui est plus élevé en Saskatchewan et en Alberta. On pourrait ainsi affirmer que plus que la structure économique d'une province, la culture politique et la structure de classe affectent la façon dont sont pensés les programmes sociaux. Nous pouvons toutefois établir de nouveau notre parallèle en tenant compte des lois sur le nombre d'heures

maximum de travail hebdomadaire dans chaque province. Si en Ontario et en Alberta, le nombre d'heures de travail s'élève à 48 heures pour la première et 44 pour la seconde, il ne représente que 40 heures pour le Québec et la Saskatchewan. Cette différence demeure importante puisqu'il s'agit autant des heures de travail supplémentaires qui seront payées aux employés, mais également de la distribution du travail dans la société. Plus les heures de travail maximales sont élevées dans la législation, plus le travail pourra être concentré à un nombre moins élevé de travailleurs.

En même temps qu'elle constitue un abri lorsqu'on est exclu du marché du travail, l'aide sociale contribue à renforcer les normes de la participation au marché du travail qui déterminent la façon dont se représentent les travailleurs marginalisés.<sup>233</sup> La relation entre les programmes de sécurité du revenu et le rapport salarial conditionne la perception et le traitement des prestataires. Les transformations qui surviennent aussi bien au niveau du rapport salarial et de la sécurité du revenu que dans leurs rapports témoignent de changements dans les institutions et plus largement dans les régimes de régulation.

Le rapport salarial est en conséquence déterminant dans la formulation des politiques de *workfare*. Plus le mouvement syndical est important, plus les politiques seront incitatives et démocratiques et, au contraire, plus il est marginalisé dans les rapports de pouvoir, plus les politiques pourront être punitives et autoritaires. Notre

---

<sup>233</sup> *Ibid.*, 52.

parallèle entre l'Alberta et l'Ontario, d'une part, et le Québec et la Saskatchewan, d'autre part, permet de le constater. Il nous reste donc à déterminer si la scène politique provinciale a une importance dans la formulation des politiques sociales.

## **2.5. La politique**

L'orientation du parti politique au pouvoir a, sans contredit, un effet sur la philosophie des programmes de sécurité du revenu. La nature des réformes de programmes dans chaque province n'est pas étrangère au fait que le Parti québécois et le Nouveau Parti Démocratique étaient au pouvoir au Québec et en Saskatchewan et que le Parti conservateur dominait en Ontario et en Alberta. Force est ici de constater que l'orientation des partis politiques a une influence sur la formulation des politiques. Au Québec, par exemple, l'aide sociale aurait probablement pris une forme différente si les Libéraux avaient procédé à la réforme en 1996, tout comme on a pu constater un changement radical en Ontario suite à la défaite du Nouveau Parti Démocratique devant le Parti conservateur.

Quoiqu'on puisse en penser, le Parti Québécois se définit lui même comme un parti social-démocrate. Ceci le positionne comme parti de gauche au Québec puisqu'aucun autre parti ne revendique une telle orientation. Depuis sa première accession au pouvoir en 1976, le Parti Québécois a effectivement mis en œuvre des politiques plus à gauche que les Libéraux. Il est toutefois important de mentionner que, comme tous les autres partis politiques dans les sociétés occidentales, il a suivi

---

le mouvement vers la droite qui s'est imposé depuis les années 1980. Actuellement, même si ce parti s'est déplacé vers le centre de l'échiquier politique, si on compare ses positions à celles des libéraux et surtout des adéquistes, on peut considérer qu'il demeure le parti le plus à gauche au Québec, à l'exclusion, bien sûr, des formations politiques marginales sur la scène politique. En Saskatchewan, le NPD est traditionnellement un parti de gauche. Comme le Parti Québécois, il a édulcoré ses positions sociales-démocrates et s'est rapproché de la droite sur le plan idéologique, mais il est sans contredit beaucoup plus progressiste que les Partis conservateurs de l'Ontario et de l'Alberta, des partis politiques que l'on peut placer à droite de l'échiquier politique canadien.

De la même manière, l'importance et le type de groupes et de mouvements sociaux a un rôle à jouer dans la formulation des politiques. Nous savons déjà qu'au Québec, le patronat représente une force politique importante, mais le poids des syndicats et des groupes populaires vient faire contrepoids dans les institutions. En Saskatchewan, compte tenu du peu de poids politique de la classe d'affaire, le mouvement syndical et les représentants des agriculteurs influent de façon significative sur la formulation de politiques plus à gauche.

On peut affirmer que les groupes d'intérêts ontariens sont dominés par les groupes financiers et les industriels et ce particulièrement depuis l'accession au

pouvoir du gouvernement Harris.<sup>234</sup> Toutefois, les syndicats et les groupes populaires demeurent importants en nombre et actifs sur le plan politique. Nous verrons un peu plus loin comment ces groupes ont été bloqués dans le processus de mise en œuvre de la réforme d'aide sociale. En Alberta, les groupes d'intérêts qui dominent la scène politique sont associés au capital pétrolier. Les syndicats et les groupes populaires ont donc beaucoup moins de poids que les autres sur la scène politique et demeurent marginaux.

Les groupes sociaux ont donc une part importante à jouer dans la formulation des politiques sociales : «...the geography of oppositional politics also reflects the uneven terrain of preexisting political forces and resources at the local level».<sup>235</sup> Toutefois, comme l'affirme Peck, le rapport des programmes au travail salarié joue également un rôle important. Lorsque la contrepartie vise le secteur public et menace la syndicalisation, une résistance importante s'organise. Au contraire, lorsque la contrepartie est orientée vers le secteur privé et en particulier vers les PME, la résistance devient diffuse parce que la convergence des luttes entre les salariés s'organise plus difficilement. On procède alors à des formes différentes de boycott ou à des campagnes de sensibilisation. On peut, encore une fois, effectuer un parallèle entre le Québec et la Saskatchewan, d'une part, et l'Ontario et l'Alberta, d'autre part. Au Québec et en Saskatchewan, le placement des individus se fait en grande partie dans les organismes de l'économie sociale, donc dans le secteur à buts

---

<sup>234</sup> Henry J. Jacek, «The New World of Interest Group Politics in Ontario», in Graham White, *The Government and Politics of Ontario*. Fifth edition (Toronto, University of Toronto Press, 1997), 307.

<sup>235</sup> Jamie Peck, *Workfare States*, 75.

non lucratifs. Les prestataires deviennent donc parfois une menace pour les travailleurs syndiqués, si ces emplois sont retirés du marché du travail pour les travailleurs conventionnels et se caractérisent par une rémunération plus basse. Non seulement les gouvernements de ces deux provinces ont-ils inclus les groupes sociaux dans la conception d'une réforme de l'aide sociale, ce qui leur donnait un lieu de revendication, mais la nature des mesures actives a également engendré une mobilisation plus importante contre l'instauration de programmes de *workfare*. En Ontario et en Alberta, les placements se font plutôt dans des emplois rémunérés à l'extérieur du marché du travail, c'est-à-dire que l'on crée des emplois qui n'existeraient pas nécessairement autrement. Dans ces deux provinces, la mobilisation contre l'introduction d'une contrepartie obligatoire a fait face à un double obstacle. D'une part, les groupes sociaux n'ont fait l'objet d'aucune consultation lors de la formulation de la réforme, d'autre part, la nature des mesures actives rend l'opposition difficilement organisable. «At the very least, different workfare strategies call for different forms of local political response; they are also vulnerable to disruption, reform, and implementation failure at the local level, depending on their interactions with local political, economic, and institutional structure».<sup>236</sup> C'est particulièrement le cas de l'Ontario où le gouvernement Harris ne voulait participer à aucune négociation avec les groupes d'intérêts pour la formulation des politiques publiques parce qu'il avait été élu pour mettre en œuvre ces politiques. Selon Jacek, la plupart des groupes d'intérêts, à part les groupes associés au monde des affaires, ont été exclus du processus de formulation des

---

<sup>236</sup> *Ibid.*, 365.

politiques publiques.<sup>237</sup> La scène politique ontarienne a donc été transformée puisque les groupes d'intérêts qui effectuaient traditionnellement du lobbying ont dû agir à titre de mouvement social plus que comme groupe d'intérêts. C'est ainsi que le 23 et 24 février 1996, faute de voie politique, on a assisté à Hamilton à une énorme manifestation de protestation contre le gouvernement provincial.<sup>238</sup>

Suite à cette analyse, nous sommes en mesure d'affirmer que la structure institutionnelle et politique affecte directement la conception et la mise en œuvre des programmes de sécurité du revenu. Comme l'écrit Peck, «Patterns of institutionalization, and the course of institutional change, will vary over both time and space, as will political and labor market conditions. The political economy of workfare, then, will play differently in different times and different places, reflecting the path dependant nature of economic and institutionnal change».<sup>239</sup>

Dans ce chapitre, nous avons d'abord dégagé l'évolution du rôle de l'État dans le cadre du fédéralisme canadien en nous appuyant sur les théories des transformations de la forme de l'État et du fédéralisme canadien. Ce survol nous a permis de distinguer trois phases distinctes. La première, de 1867 aux années 1930, est caractérisée par la réforme de l'État libéral et la pratique d'un fédéralisme de répartition. La seconde est marquée par l'affirmation de l'État-providence et par le développement successif de deux types de fédéralisme, d'abord coopératif puis

---

<sup>237</sup> Henry J. Jacek, «The New World of Interest Group Politics in Ontario», 309.

<sup>238</sup> *Ibid.*

<sup>239</sup> Jamie Peck, *Workfare States*, 38.

exécutif. La troisième se distingue par la formation de l'État néolibéral et l'apparition du fédéralisme de coopération interprovinciale. Nous avons fait ressortir une tendance propre à chaque période repérable au niveau fédéral comme au niveau provincial qui amène les différents gouvernements à mettre en œuvre des politiques qui s'inspirent d'une conception commune du rôle de l'État. L'identification des cultures politiques particulières des quatre provinces étudiées, dont l'émergence est favorisée par la structure fédérale canadienne, nous a cependant permis de faire ressortir des différences marquées dont il faudra tenir compte dans l'analyse. Ce survol nous permet déjà de revoir la distinction que nous avons faite au départ entre les provinces fondatrices du Québec et de l'Ontario et les provinces de la Saskatchewan et de l'Alberta créées à la suite de la Confédération. Les caractéristiques des cultures politiques et des institutions propres à chaque province nous amènent plutôt à regrouper le Québec et la Saskatchewan d'une part, dont les cultures politiques plus à gauche favorisent l'interventionnisme de l'État et l'Ontario et l'Alberta, d'autre part, dont les cultures politiques sont beaucoup plus conservatrices, à droite de l'échiquier politique et axées sur la promotion du secteur privé et de la responsabilité individuelle. Le chapitre 4 nous permettra de confirmer ou d'infirmer ce parallèle dans le domaine de l'aide sociale. Auparavant, nous présenterons les enjeux et les débats liés dans chaque province à la mise en œuvre des nouvelles lois sur la sécurité du revenu.

---

### **CHAPITRE 3**

## **LES DÉBATS POLITIQUES : LES DISCOURS PROVINCIAUX PORTEURS DU POIDS DES INSTITUTIONS LOCALES**

Au Canada, les années 1990 ont été celles des réformes des programmes sociaux et plus particulièrement des Programmes de sécurité du revenu provinciaux. Les réformes provinciales ont été mises en œuvre dans un contexte particulier. D'une part, le passage du programme fédéral du Régime d'assistance publique du Canada au *Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux* réduisait, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, les paiements de transfert tout en abandonnant plusieurs des normes nationales, qui contribuaient à uniformiser les programmes d'aide sociale d'une province à l'autre. D'autre part, la volonté de réduire le déficit budgétaire dans chacune des provinces et la façon nouvelle d'entrevoir les programmes ont amené une redéfinition des programmes.

Les débats qui ont précédé et entouré la présentation des projets de réforme de l'aide sociale dans chaque province ont contribué à la forme particulière qu'ont pris chacun des programmes provinciaux. La place que les quatre gouvernements ont laissé à l'intervention de la population et des groupes sociaux a eu, sans conteste, une incidence dans la définition des politiques de sécurité du revenu. Dans ce chapitre, nous analyserons la position des différents groupes sociaux et des intervenants qui se sont prononcés dans le cadre de ce débat. Lorsqu'elles sont disponibles, nous ferons état des positions du patronat, des syndicats et des différents groupes sociaux. Nous ferons, par la suite, une analyse du discours des partis politiques provinciaux en nous penchant sur les débats à la chambre d'assemblée de chaque province ainsi que sur les projets de lois qui visaient à réformer les programmes de Sécurité du revenu. Ce chapitre nous permettra de comprendre le processus d'adoption de ces politiques provinciales et, par la suite, de

constater les répercussions que les institutions ont eu sur les politiques de sécurité du revenu du Québec, de l'Ontario, de la Saskatchewan et de l'Alberta.

### 3.1. L'analyse du discours

Il est impossible d'associer l'analyse du discours à une seule discipline des sciences humaines. En effet, ce type d'étude constitue un champ d'analyse multidisciplinaire. Parmi ces disciplines, on retrouve la littérature, la psychologie, la linguistique, la sociologie, l'histoire ainsi que la science politique. Il n'existe donc pas de procédé unique d'analyse, c'est-à-dire qu'on ne retrouve aucune «formule» qui puisse satisfaire toutes les sciences à la fois. «Discourse is a difficult concept, largely because there are so many conflicting and overlapping definitions formulated from various theoretical and disciplinary standpoints.»<sup>240</sup> Par conséquent, on retrouve diverses tendances en analyse du discours puisque plusieurs courants et plusieurs théories s'opposent dans cette récente discipline. C'est durant la Seconde guerre mondiale que les premières tentatives d'analyse de textes auront lieu sous la forme d'analyse de contenu qui fera, peu à peu, place à l'analyse du discours.

Au début du siècle, dans le domaine de la linguistique, Saussure distingue la langue, objet de la linguistique, et la parole, réalité individuelle et historique.<sup>241</sup> Même si Saussure a influencé la formation du champ d'étude de l'analyse du discours, cette dernière s'est d'abord constituée aux États-Unis durant les années 1950, comme critique de l'analyse de contenu. C'est Harris, en linguistique, qui, le

---

<sup>240</sup> Norman Fairclough, *Discourse and Social Change* (Cambridge : Polity Press, 1992), 3.

<sup>241</sup> Dominique Maingueneau, *Initiation aux méthodes de l'analyse du discours : problèmes et perspectives* (Paris : Hachette, 1976).

premier, analysera un texte ou une phrase en dépassant le simple cadre du contenu. Au cours des années 1970, l'école française qui est alors influencée par Saussure ainsi que Harris formule de façon nouvelle la théorie. Elle développera le concept de la matérialité de la langue et insistera sur le fait qu'il faut absolument tenir compte de la linguistique.<sup>242</sup>

Par ailleurs, l'analyse du discours qui cherche à comprendre les rapports au monde qu'entretiennent le ou les locuteurs est traversée par plusieurs courants. On retrouve entre autres l'approche pragmatique, l'approche linguistique ainsi que l'approche sémantique. La pragmatique insiste sur le fait que le discours n'est pas autonome. Le contexte dans lequel le discours a été produit demeure très important. En ce sens, le contexte social et politique est fondamental dans l'approche pragmatique. En effet, l'analyse pragmatique met l'accent sur les conditions de production du discours.<sup>243</sup> La nature de l'événement, le rôle des personnes qui communiquent ainsi que le contexte sont des éléments que l'on ne peut écarter lorsqu'on utilise la pragmatique comme instrument d'analyse. De plus, l'enjeu des échanges lors d'une communication devra être considéré comme un aspect fondamental de l'analyse du discours. «L'enjeu est donc, plus qu'un paramètre important, au fondement même de l'établissement de la communication et constitue le principe actif du jeu d'interaction communicative.»<sup>244</sup> Pour Ghiglione, un tenant de la pragmatique, toute communication s'effectue sur une base contractuelle

---

<sup>242</sup> Régine Robin, *Histoire et linguistique* (Paris : Colin 1973)

<sup>243</sup> Danielle Forget, «La pragmatique comme instrument pour l'analyse du discours politique», Université de Montréal. Groupe de recherche sur l'Amérique latine (Montréal : Service des publications G.R.A.L., 1985).

<sup>244</sup> Rodolphe Ghiglione, «Paroles de meeting», dans Alain Trognon et Janine Larrue, *Pragmatique du discours politique* (Paris : Colin 1994), 31.

minimale. Il existe toujours, selon lui, un but ou une fin particulière à tout énoncé que ce soit dans le cadre d'une communication verbale ou dans un texte s'adressant à un auditoire ou un public quelconque. L'acte de communiquer n'est pas gratuit. Il faut en conséquence déterminer le but des acteurs pour être en mesure de faire une juste analyse de la situation. Il importe donc de savoir ce que recherchent les locuteurs lorsqu'ils présentent ou forment un discours.

L'approche linguistique de Harris insiste sur l'importance de la syntaxe. Plusieurs auteurs de l'école française se sont inspirés de ce type d'approche dont Courtine et Pêcheux. La syntaxe de la phrase ainsi que l'organisation linguistique du texte permettent d'analyser le discours. L'approche linguistique de l'analyse du discours développée par Harris et ses successeurs ne fera toutefois plus la distinction entre la langue et la parole, comme Saussure le faisait au début du siècle. Le statut de la langue n'est plus double. «Il n'y a pas le choix entre deux objets, ni deux linguistiques : celle de la langue et celle de la parole.»<sup>245</sup> On assiste alors à l'uniformisation de l'analyse linguistique du discours qui tient moins compte de la sémantique que de la position que les mots occupent dans la phrase ou dans le texte.

Par ailleurs, pour les chercheurs qui s'intéressent à la sémantique, la critique de l'analyse de contenu ne doit pas mener au rejet de l'importance du sens des mots et du texte, qui demeure un aspect essentiel de l'analyse du discours. C'est, en effet, à partir de l'analyse du sens du texte que l'on est en mesure de comprendre comment celui-ci participe à la production de la société. L'approche sémantique, en analyse du

---

<sup>245</sup> Dominique Maingueneau, *Initiation aux méthodes de l'analyse du discours*.

discours, s'attarde donc sur le sens des mots. Traditionnellement, l'analyse de contenu s'effectue par thèmes. Par exemple, on analyse certaines notions présentes dans des textes ou des communications, comme l'idée de nation ou de progrès. Toutefois, en analyse de contenu on attribuait de façon naïve un sens inné aux mots sans tenir compte ni du contexte ni de la polysémie. L'analyse sémantique s'opposera à l'analyse de contenu en insistant sur le fait que les mots n'ont pas de sens unique et qu'ils peuvent tous avoir une signification différente. Un même mot peut prendre plusieurs sens selon le contexte. On ne peut donc analyser un mot hors de son contexte et sans qu'il ne soit associé aux mots qui l'entourent dans une phrase donnée.

### 3.1.2. Discours et idéologies

Les analyses du discours et de l'idéologie sont étroitement liées. Foucault est d'ailleurs l'un des premiers à introduire le concept de discours qui, dans son oeuvre, vient remplacer celui d'idéologie. En fait, il s'oppose au courant marxiste de l'analyse des idéologies. Pour lui, il n'existe de discours que par rapport à une institution et en fonction des relations de pouvoir. Le discours matérialise ainsi un rapport de pouvoir. Foucault construit d'ailleurs une série de concepts dont celui d'énoncé et de formation discursive. Cette dernière constitue un système de règles qui produit des énoncés et détermine ce qui peut et ne peut être dit.<sup>246</sup>

Le statut de la personne qui énonce le discours a aussi un impact sur la perception qu'auront des récepteurs puisque la position sociale du locuteur est

---

<sup>246</sup> Michel Foucault, *L'archéologie du savoir* (Paris : Gallimard, 1969).

déterminante. Ainsi, l'emplacement institutionnel du locuteur dans la société déterminera sa crédibilité. Par exemple, «la parole médicale ne peut pas venir de n'importe qui ; sa valeur, son efficacité, ses pouvoirs thérapeutiques eux-mêmes, et d'une façon générale, son existence comme parole médicale ne sont pas dissociables du personnage statutairement défini qui a le droit de l'articuler.»<sup>247</sup> L'institution qui produit l'authenticité de la profession médicale vient donc valider le discours sur la pratique de la médecine, sur la vie ainsi que la mort.

La dépendance du discours par rapport à l'idéologie est demeurée tout au long des siècles. Pour Foucault, il n'existe pas de discours qui soit considéré comme vrai, si les classes dominantes ne l'ont pas accepté comme étant celui qu'il faut adopter. «Il n'y a pas une économie de l'échange et de l'utilité qui aurait été vraie, sans les préférences et les illusions d'une bourgeoisie marchande.»<sup>248</sup> Tout discours est donc influencé par l'idéologie ainsi que par la hiérarchie des relations sociales qui ne sont pas internes à la formation discursive mais qui l'entourent. Les idéologies dominantes ne peuvent faire autrement qu'entretenir des relations étroites avec le discours politique puisque celui-ci est transmis par les principales institutions de la société. En analyse du discours c'est l'école française qui associera l'idéologie et le discours. «La deuxième génération de l'analyse du discours a conduit des analyses de discours politiques ayant comme objectif premier la mise en évidence de traits formels constants, caractérisant des formations idéologico-discursives données.»<sup>249</sup>

---

<sup>247</sup> *Ibid.*, 69.

<sup>248</sup> *Ibid.*, 93.

<sup>249</sup> Rodolphe Ghiglione, *Je vous ai compris, ou, l'analyse des discours politiques* (Paris : A. Colin, 1989).

Le discours dominant est donc hégémonique puisque ce sont les classes dominantes qui imposent leur propre idéologie. Le concept d'hégémonie renvoie au leadership ainsi qu'à la domination dans les domaines économique, politique, culturel et idéologique dans une société donnée.<sup>250</sup> L'emprise que la bourgeoisie a sur les grandes valeurs sociales ne veut pas dire qu'il n'existe aucune contradiction et que ses grandes idées sont imposées de façon systématique. «L'équilibre des thèmes imposés, des normes et divisions de tâches ne résulte pas d'une absence de contradictions : il est la résultante des rapports de force et d'intérêts de tous les parleurs sociaux.»<sup>251</sup> Il n'en demeure pas moins que le discours politique prescrit les grandes valeurs des classes dominantes, qui sont directement liées au pouvoir à l'ensemble de la société.

Pour comprendre la nature du discours dominant, certains auteurs dont Peter Hall et Jane Jenson proposent le concept de paradigme. Le paradigme sociétal est représenté par une série de prémisses qui sont partagées et interreliées et qui donnent un sens aux relations sociales. Le paradigme est une manière de percevoir la société, la nature humaine ainsi que les relations institutionnelles et sociales. Le paradigme sociétal est un système de compréhension ainsi qu'une pratique sociale. Il devient hégémonique lorsqu'il est accepté par l'ensemble de la société sur la base d'un consensus.<sup>252</sup> La formation d'un paradigme sociétal hégémonique est le produit du politique. C'est le produit d'un consentement social tacite. L'expression politique

---

<sup>250</sup> Norman Fairclough, *Discourse and Social Change*, 92.

<sup>251</sup> Marc Angenot, «Social Discours, Discours social», *Cahiers de recherche sociologique*, vol 2, no 1, avril (1984), 24.

d'un paradigme hégémonique en état de crise sera différente dépendamment de la formation sociale dans laquelle il se trouve.

### 3.1.3. Le discours politique

L'analyse du discours qui s'est développée en France étudiait surtout des discours politiques. Toutefois, il n'existait pas alors de théorie du discours politique. On s'intéressait plus au discours en lui-même qu'à sa dimension politique. Pour Ghiglione, l'apparition du discours politique coïncide avec la formation de la démocratie, il date donc de la Grèce antique. Les citoyens qui se voient attribuer le pouvoir de la parole et le droit de débattre pourront dorénavant discuter du pouvoir et auront la responsabilité de faire certains choix. Ce ne sera plus un ordre transcendant qui incarnera la vérité et par le fait même justifiera le pouvoir mais plutôt le peuple qui pourra dorénavant décider de l'organisation de la Cité.<sup>253</sup> Lorsque les mondes grecs et romains s'effondrent, le discours politique disparaît, et ce jusqu'à la toute fin du Moyen Âge. Il réapparaîtra avec l'avènement de la modernité et la laïcisation de l'État. Dans un cadre politique qui ne serait pas celui de la démocratie, il ne peut exister de discussion du pouvoir et donc pas de discours politique.<sup>254</sup> Avec la modernité, aucune vérité ne demeure absolue puisque le pouvoir ne représente plus les forces divines. En permettant la discussion du pouvoir, la modernité laisse ressurgir le discours politique au sein de la société. «La discussion du pouvoir et la production d'appareils spécialisés constituent le

---

<sup>252</sup> Jane Jenson, «Paradigms and Political Discourse : Protective Legislation in France and the United-States Before 1914», *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 89 (1989).

<sup>253</sup> Rodolph Ghiglione, «Parole de meeting», 18.

<sup>254</sup> Rodolph Ghiglione, *Je vous ai compris*, 27.

fondement même de toutes les formes possibles de la discursivité politique.»<sup>255</sup> On ne peut donc étudier le discours politique que dans les sociétés modernes et les sociétés démocratiques où le pouvoir peut être remis en question puisqu'il ne peut prétendre détenir la vérité absolue. Toutefois, ce n'est qu'avec l'apparition de la modernité que l'on peut considérer le discours comme étant pleinement politique parce que, dans l'Antiquité, les débats politiques excluait plusieurs personnes. Seul le citoyen avait le droit d'y participer ce qui veut dire que les femmes et les esclaves en étaient écartés.

Le discours politique dominant, comme tout autre discours, est une construction. Toutefois, il s'adresse à un très large public et il présente certaines caractéristiques dont celle d'être une construction sociale qui sert à légitimer le pouvoir et les institutions de la société dans le but de maintenir l'ordre social. Le discours demeure constitutif du politique parce que c'est à travers celui-ci que se développe la discussion du pouvoir.

The first is a constitutive discourse which involves seeing discourse as actively constituting or constructing society on various dimensions: discourse constitutes the object of knowledge, social subjects and forms of self, social relationships, and conceptual frameworks.<sup>256</sup>

Certaines interrogations demeurent toutefois : le discours politique est-il un discours identique aux autres ? Le discours politique doit-il être considéré comme une forme discursive dominante de la modernité.<sup>257</sup> Dans une telle perspective, est

---

<sup>255</sup> Gilles Bourque et Jules Duchastel, *Restons traditionnels et progressifs : pour une nouvelle analyse du discours politique : le cas du régime Duplessis au Québec* (Montréal : Boréal, 1988), 28.

<sup>256</sup> Norman Fairclough, *Discourse and Social Change*, 39.

<sup>257</sup> Gilles Bourque et Jules Duchastel, *Restons traditionnels et progressistes*, 28.

politique tout discours impliquant la discussion du pouvoir. Le discours politique possède, par conséquent, la particularité d'englober tous les discours qui émanent de l'État et des institutions sociales. Il est ainsi intimement lié à la légitimation de l'État et des rapports de pouvoir. En fait, le discours politique constitue un des éléments centraux de la modernité et de la représentation moderne du monde. De plus, il ne se limite pas aux acteurs qui font partie des institutions politiques au sens restreint du terme. Le discours politique permet donc la discussion du pouvoir, engendre la reproduction de la société et est présent aussi bien dans la sphère publique que dans la sphère privée.

Le discours politique dominant est hégémonique parce qu'il a la particularité d'assimiler l'ensemble des discours adverses qui traversent la société. Le discours du pouvoir est donc un discours d'appropriation. «Cette utilisation est toutefois liée aux appropriations qu'il fera compte tenu des caractéristiques d'une situation...»<sup>258</sup> Il s'empare, en tout ou en partie, des autres discours, ce qui lui permet d'étendre son hégémonie face à l'ensemble de la société. En englobant la totalité des éléments présents dans la discussion du pouvoir, le discours politique dominant permet la légitimation de l'État.<sup>259</sup> L'ordre social peut ainsi être maintenu puisque tous les groupes sociaux se sentent représentés au sein des institutions. «En somme, Sophistes et Rhéteurs disent aux hommes que le réel n'était jamais qu'une construction qui tenait compte de leurs désirs, de leurs savoirs, de leurs croyances et de leur compétence à le construire et à le faire accepter par d'autres.»<sup>260</sup> L'idée

---

<sup>258</sup> Rodolphe Ghiglione, *Je vous ai compris*, 83.

<sup>259</sup> Gilles Bourque et Jules Duchastel, *Restons traditionnels et progressistes*, 28.

<sup>260</sup> Rodolphe Ghiglione, «Paroles de meeting», 51.

d'une profonde remise en question des structures de l'État aura ainsi de la difficulté à s'imposer parce que le discours politique dominant assure la continuité des grandes institutions qui permettent par le fait même de maintenir l'ordre. On ne peut toutefois pas l'associer à une seule idéologie puisque, de nature hégémonique, il cherche à intégrer des points de vue contradictoires. Le discours politique constitue donc un discours de légitimation qui permet la reproduction des structures étatiques et institutionnelles. Il n'empêche toutefois pas les transformations de l'État. Il légitime plutôt ces dernières parce qu'il permet qu'elles soient exécutées dans le cadre des structures existantes de l'État moderne. Le discours politique hégémonique participe donc à la reproduction des structures mêmes de l'État démocratique, en même temps qu'il contribue aux transformations historiques de l'État moderne. Il existe donc une relation dialectique entre le discours politique et les structures sociales. D'un côté le discours est déterminé par les différentes structures sociales, soit les institutions, les classes sociales ainsi que les normes et les conventions. De l'autre, le discours est constitutif du social, il fait partie de la société. La pratique discursive n'est pas distincte de la pratique sociale, elle représente plutôt une forme particulière de cette dernière.<sup>261</sup> Ainsi, la pratique discursive permet tout aussi bien de maintenir les structures sociales que de transformer la société. «Discursive practice is constitutive in both conventional and creative ways : it contributes to reproducing society as it is, yet also contributes to transforming society.»<sup>262</sup> Le discours politique ne constitue pas une simple légitimation de l'État moderne de type libéral parce qu'il contribue également aux transformations de l'État démocratique.

---

<sup>261</sup> Norman Fairclough, *Discourse and Social Change*, 71.

### 3.1.4. L'analyse

Comme Jamie Peck, nous affirmons que le discours autour de la question du *workfare*, comme tout autre discours d'ailleurs, représente une construction particulière de la réalité mais également un projet discursif. «The process is an etymological one because the shift toward *workfare* ( and the associated crisis of welfare) must be in part understood as a discursive project. Here, the discursive (re)framing of the policy really matters in accounting for the changing substance of policy»<sup>263</sup>

Nous procéderons ainsi à une analyse du discours politique en retenant la sémantique de l'analyse de contenu et la pragmatique de l'analyse du discours. Notre analyse, essentiellement qualitative, sera fondée sur l'identification de l'argumentation et des valeurs soutenues par les différents acteurs. Dans le chapitre 4, nous verrons la nature effective des réformes ainsi que la représentation des individus comme prestataires et la comparaison des valeurs mises en œuvre dans le discours politique de chaque province. C'est dans cette perspective que nous avons décidé de procéder à une analyse discursive des débats entourant les réformes, d'une part parce que nous affirmons que les réformes varient selon les provinces et, d'autre part parce que le *workfare* représente un construit social aussi bien que spatial puisqu'il est accompagné d'un intérêt nouveau pour les solutions locales.<sup>264</sup> Ainsi, la contrepartie est associée à une multitude de représentations, de stratégies de restructuration et de formes institutionnelles.<sup>265</sup>

---

<sup>262</sup> *Ibid.*, 65.

<sup>263</sup> Jamie Peck, *Workfare States*, 89.

<sup>264</sup> *Ibid.*, 89.

<sup>265</sup> *Ibid.*, 11.

Nous avons d'abord procédé à l'analyse de contenu du discours des gouvernements qui mettaient en œuvre la réforme de l'aide sociale. Nous avons identifié les arguments avancés par les partis d'opposition. Nous avons enfin analysé le discours des différents groupes sociaux qui se sont prononcés sur les réformes provinciales des programmes de la sécurité du revenu. Notre étude porte ainsi sur l'ensemble des acteurs qui ont pris part à la production de la réforme de l'aide sociale au Québec, en Ontario, en Saskatchewan et en Alberta. Cette analyse discursive nous permettra, entre autres, de comprendre les grands enjeux invoqués par les gouvernements provinciaux à l'appui des réformes, mais également la place et la position des mouvements sociaux dans le débat. L'analyse du discours politique ne peut, selon nous, être effectuée sans que l'on se réfère au contexte dans lequel il a été produit. Cette affirmation nous renvoie à l'idéologie qui a influencé ce même discours.

Sur le plan méthodologique nous procéderons, d'une part, à une analyse de l'argumentation<sup>266</sup> et, d'autre part, à l'étude de la référence axiologique.<sup>267</sup> Nous tenterons d'abord de rendre compte des principaux arguments que les protagonistes mettent de l'avant pour défendre la nécessité d'une réforme de la sécurité du revenu ou pour s'y opposer. Nous avons retenu six types d'arguments. L'argumentation peut en effet porter 1- sur le processus de la réforme, par exemple la nature de la consultation sur 2- le contenu de la réforme, par exemple, la question de la contrepartie; 3- la critique des programmes antérieurs; 4- la situation du bénéficiaire; 5- la transformation du contexte, par exemple comme la mutation du marché du travail et 6- les facteurs connexes, par

---

<sup>266</sup> Dominique Maingueneau et Patrick Charaudeau, *Dictionnaire de l'analyse du discours* (Paris : Seuil, 2002), 64-72.

<sup>267</sup> Gilles Bourque et Jules Duchastel, *L'Identité fragmentée*, 12-25.

exemple, les coupures fédérales. Dans l'exposé de nos résultats nous avons cependant préféré partir de chaque province et des différents protagonistes qui interviennent sur la réforme, plutôt que de dresser un tableau général et abstrait qui aurait classé chacun des énoncés sous l'un ou l'autre de ces six aspects de l'argumentation.

Nous nous livrerons par la suite à l'analyse de la référence axiologique en identifiant les valeurs que les acteurs invoquent, de façon positive ou négative pour défendre leur position. Contrairement à ce que font le plus souvent les chercheurs comme Gilles Bourque et Jules Duchastel, nous n'avons pas procédé à un décompte fréquentiel des valeurs. Nous nous sommes plutôt intéressés à la présence (peu importe les fréquences) ou à l'absence de certaines valeurs, par exemple, des valeurs typiques du providentialisme. Il s'agissait pour nous de vérifier si les protagonistes participent à la construction d'un nouvel univers de valeurs, c'est-à-dire d'un nouveau type de référence axiologique.

### **3.2. Les débats et le discours des gouvernements**

#### 3.2.1. Le Québec

Au Québec, le programme de sécurité du revenu a été non catégoriel et universel de 1969 jusqu'aux années 1980. En 1986, les Libéraux mettent en place un système de contrôle qui crée des agents visiteurs de l'aide sociale. Surnommé les *boubou-macoutes*, des inspecteurs de l'aide sociale effectuent des visites à domicile pour identifier les fraudeurs.<sup>268</sup> On assiste en même temps alors à la création d'un programme catégoriel qui vise le retour sur le marché du travail et la lutte contre la fraude. En 1989, les libéraux

poursuivront un peu plus loin en introduisant un programme de sécurité du revenu qui comprend alors pour la première fois des mesures conditionnelles. Plusieurs programmes de mise en activité du prestataire seront introduits dont *Programme d'aide à l'intégration en emploi (PAIE)* et *Programme d'expérience de travail (EXTRA)* qui consisteront à subventionner les entreprises pour qu'elles engagent des gens à l'aide sociale. Ces mesures ne sont évidemment pas obligatoires, mais fortement encouragées par les agents. On assiste alors à la première vague de l'introduction d'une contrepartie à la sécurité du revenu du Québec.

La réforme de 1996 renforce largement les principes de la contrepartie dont on s'était inspiré en 1989. Cette réforme, qui consacre et systématise la nouvelle approche dans le domaine de l'aide sociale, a suscité un large débat qui a porté tout aussi bien sur le principe que sur la valeur de la contrepartie à mettre en œuvre. Ainsi, dans la foulée du programme précédent et dans un contexte de déficit budgétaire et de cristallisation des valeurs néolibérales dans le discours des États occidentaux<sup>269</sup>, le gouvernement québécois dirigé par le Parti Québécois lance une commission parlementaire sur la question du programme de sécurité du revenu. La *Commission permanente des affaires sociales* déploiera une vaste consultation publique intitulée qui aura pour objectif de trouver un consensus québécois sur la prochaine réforme de l'aide sociale.

En 1996, le gouvernement du Québec a formé un comité d'experts afin de le conseiller sur la nature de la réforme à adopter. Le groupe s'est finalement scindé en

---

<sup>268</sup> James Gow, Alain Noël et Patrick Villeneuve, «Les contrôles à l'aide sociale : l'expérience québécoise des visites à domiciles».

deux et chacune des parties a produit un rapport, le rapport Fortin-Séguin, *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*, et le rapport Bouchard-Labrie-Noël, *Chacun sa part*. Mis à part un certain consensus sur des aspects généraux comme la décentralisation, la création d'une allocation universelle pour enfants en fonction du revenu, ainsi qu'une assurance-médicaments pour les gens à faible revenu, les documents proposent des visions tout à fait différentes de ce que devrait être l'aide sociale.<sup>270</sup>

Le rapport Fortin-Séguin envisage la mise en place d'une contrepartie qui peut être qualifiée de punitive. La priorité est le redressement des finances publiques et non l'aide aux assistés sociaux.<sup>271</sup> Le nombre d'assistés sociaux doit donc diminuer de façon importante. Pour les auteurs, le travail doit devenir plus attrayant que l'aide sociale et, pour ce faire, on doit augmenter les mesures punitives des programmes. Il faut prendre des mesures actives et sanctionner la participation des individus en termes de pénalité et d'incitation. Il s'agit ainsi de mettre en place une contrepartie qui punit les personnes qui ne participent pas. Fortin et Séguin proposent la formulation d'un contrat entre l'État et le bénéficiaire : «il s'agira d'un contrat d'insertion sociale et professionnelle qui sera aussi exigeant pour l'État que pour la personne aidée.»<sup>272</sup> Le rapport s'inspire d'une philosophie disciplinaire axée sur le contrôle des pauvres, en même temps qu'il prône la

---

<sup>269</sup> Mélanie Bourque, «Le discours du budget fédéral 1980-1996 : une analyse», travail dirigé, (Département de science politique : Université de Montréal, 1997) ; Gilles Bourque et Jules Duchastel, *L'Identité fragmenté*, 318.

<sup>270</sup> Alain Noël, «La contrepartie dans l'aide sociale au Québec».

<sup>271</sup> *Ibid.*, 107.

<sup>272</sup> Pierre Fortin et Francine Séguin, «Pour un régime équitable axé sur l'emploi», rapport de deux membres du comité externe de réforme de la Sécurité du revenu, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Gouvernement du Québec, (1996), 75.

diminution des dépenses sociales aux dépens des assistés sociaux.<sup>273</sup> Le problème de la pauvreté est donc renvoyé à l'individu.

Le document *Chacun sa part* propose une approche tout à fait différente puisqu'il reconnaît la dimension sociale et collective du problème de la pauvreté. Cette fois, l'objectif premier n'est pas d'assainir les finances publiques, mais bien de prévenir la pauvreté et l'exclusion. Les auteurs, Camil Bouchard, Vivian Labrie et Alain Noël, insistent sur le fait que les relations entre l'État et les assistés sociaux doivent "reposer sur un rapport ouvert, démocratique, solidaire et volontaire."<sup>274</sup> Ils proposent une réforme de la fiscalité qui n'obligerait pas les individus à choisir entre le travail et l'aide sociale. Il n'est donc pas question de forcer les individus à participer, mais bien de les inciter à le faire sans qu'une sanction n'entraîne un refus. La forme de contrepartie qu'ils soutiennent est donc de nature incitative. On récompense la participation des individus, mais on ne les punit pas s'ils décident de ne pas participer. Plutôt que de forcer les personnes à participer à des mesures actives, ce rapport propose un accompagnement des individus en fonction de leurs intérêts, de leur expérience et de leurs projets.

Le gouvernement du Québec s'est inspiré de ces rapports pour proposer un projet de loi décrit dans le livre vert : *La réforme de la sécurité du revenu, Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*. Celui-ci propose une réforme «axée sur l'effort collectif en faveur de l'emploi.»<sup>275</sup> On y présente d'abord la situation générale de l'emploi au Québec pour ensuite proposer l'introduction de plusieurs mesures actives qui

---

<sup>273</sup> Alain Noël, «La contrepartie dans l'aide sociale au Québec».

<sup>274</sup> *Ibid.*, 111.

<sup>275</sup> Ministère de la solidarité sociale, *La réforme de la sécurité du revenu. Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*. (Gouvernement du Québec, 1996), 31.

visent l'insertion sociale et la simplification du régime. On peut affirmer que le projet s'inspire alors en grande partie du rapport Fortin-Séguin. On annonce un programme essentiellement fondé sur la réintégration des prestataires sur le marché du travail et en plus on annonce la création du travail obligatoire pour les jeunes. Ce projet ne sera pas appliqué dans sa totalité puisque la participation obligatoire pour les jeunes a été abandonnée par le gouvernement québécois. Nous croyons que nous devons retenir de ce rapport qu'il cristallise l'introduction de la contrepartie à l'aide sociale.

La politique active du marché du travail, l'organisation des programmes et des services, tout doit être configuré de façon à répondre aux besoins des demandeurs d'emploi. En contrepartie, la personne a des efforts à fournir : elle doit s'engager activement dans une démarche d'insertion.<sup>276</sup>

Contrairement aux gouvernements de l'Ontario et de l'Alberta qui ont limité la participation du public, le gouvernement du Québec a mis sur pied une commission parlementaire dans le but de consulter l'ensemble de la population. Après avoir présenté la position du gouvernement du Parti québécois, on pourra, à la lecture des débats liés à la consultation sur le *Livre Vert*, déterminer la position du Parti libéral et des différents groupes dont nous traitons, c'est-à-dire le patronat, les syndicats ainsi que différents groupes de défense des assistés sociaux.

Les débats à l'Assemblée nationale se sont, en majeure partie, déroulés entre le Parti québécois qui forme le gouvernement, et le Parti libéral qui constitue l'opposition officielle. Le Parti québécois avance deux grands types d'arguments. On constate dès lors que le PQ fait continuellement référence au fait que la réforme de la sécurité du revenu s'est faite à partir d'une démarche concertée de l'ensemble de la société québécoise. En

---

second lieu, il insiste sur le fait qu'il faut traiter les bénéficiaires de l'aide sociale comme les autres citoyens et ce, même si le programme de sécurité du revenu crée des catégories différentes de prestataires. Par le biais de la catégorisation des assistés sociaux, on arrivera selon le gouvernement à faire des personnes aptes au travail, de bons citoyens.

La totalité des organismes entendus et des mémoires présentés, plus de 140 mémoires l'ont été, a permis de constater que certaines propositions du Livre vert faisaient consensus...<sup>277</sup>

Oui elle a été longue (démarche du projet de réforme sur l'aide sociale), mais elle fut une démarche concertée et surtout cohérente.<sup>278</sup>

Et je pense que le projet de loi actuel est le fruit d'un large consensus.<sup>279</sup>

Selon le gouvernement du Québec, la réforme fait l'objet d'un consensus construit à partir d'une démarche concertée. Elle peut donc être implantée parce que tous les groupes de la société ont participé aux débats et sont d'accord sur plusieurs aspects de la réforme.

Ensuite, ...ça a été...d'éviter la création d'une nouvelle catégorie de citoyens, une catégorie structurelle et durable qui s'appellerait "chômeur avec statut permanent." C'est ça l'immense danger.<sup>280</sup>

...d'améliorer le projet de loi pour s'assurer une égalité de traitement entre les chômeur à l'aide sociale et ceux de l'assurance-emploi, à chaque fois ce sera possible parce que c'est ça notre objectif, une égalité de traitement à la fois dans les services offerts et à la fois dans la manière d'offrir ces services...<sup>281</sup>

---

<sup>276</sup> Ministère de la solidarité sociale, *La réforme de la sécurité du revenu. Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, 67.

<sup>277</sup> Louise Harel, PQ, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, (Hansard, mercredi le 11 mars 1998), 9836.

<sup>278</sup> Solange Charest, PQ, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, (Hansard, mardi 17 mars 1997), 9948.

<sup>279</sup> Solange Charest, PQ, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, (Hansard, 18 juin 1998), 9967

<sup>280</sup> Louise Harel, PQ, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, (Hansard, mercredi le 11 mars 1998), 9832.

<sup>281</sup> Louise Harel, PQ, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, (Hansard, mercredi le 11 mars 1998), 9840.

Il faut faire en sorte de remplacer l'isolement par la participation dans la société.<sup>282</sup>

Ce projet de loi là, M. le Président, veut faire en sorte que les gens qui sont à l'aide sociale soient vraiment considérés comme des citoyens à part entière. Que l'on transforme leur statut de bénéficiaire en un statut de travailleur. Des travailleurs momentanément exclus de l'aide sociale mais en transition vers une position vraiment respectée, une position dans laquelle ils peuvent vraiment apporter quelque chose à l'économie du milieu, peuvent apporter leur part à l'économie de la société.<sup>283</sup>

Ainsi, le gouvernement québécois identifie les prestataires de la sécurité du revenu aptes au travail comme des chômeurs de longue durée qu'il faut traiter comme des citoyens à part entière. Dans une telle perspective, lorsqu'on reçoit de l'aide sociale, on ne fait pas partie de la société; le prestataire n'est plus considéré comme citoyen parce qu'il ne participe pas au développement économique.

De plus, l'individu est au centre du projet de loi. On insiste sur l'autonomie et la responsabilité individuelle de chacun, sur les besoins individuels ainsi que sur la nécessité d'un parcours individualisé.

Alors, M. le Président, ce projet de loi prévoit des mesures, programmes et services dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi visant à favoriser l'autonomie économique et sociale des personnes ...<sup>284</sup>

Alors, pour réduire ce risque de chômage de longue durée il s'agit de mettre en place du repérage précoce des demandeurs d'emplois menacés par le chômage de longue durée et des plans d'action personnalisés...Ça signifie que le parcours sera fait en fonction de la situation et des besoins de la personne.<sup>285</sup>

---

<sup>282</sup> Léandre Dion, PQ, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, (Hansard, mardi 17 mars 1997), 9958.

<sup>283</sup> Léandre Dion, PQ, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, (Hansard, 18 juin 1998), 10 012.

<sup>284</sup> Louise Harel, PQ, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, cahier 151, (Hansard, jeudi 18 décembre 1997), 9666.

<sup>285</sup> Louise Harel, PQ, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, cahier 154, (Hansard, mercredi le 11 mars 1998), 9833 et 9939.

Enfin, on constate que la notion de changement, de mutation du marché du travail, incompatible avec les programmes d'aide sociale traditionnels, est au centre des préoccupations du PQ.

Alors, on a donc une nouvelle réalité du marché du travail, à laquelle on n'était pas vraiment préparé, puisqu'il faut constater que le filet de protection sociale a essentiellement été conçu... autour du travail salarié.<sup>286</sup>

Ce projet de loi, M le Président, marque la transition entre le régime conventionnel d'aide sociale et le nouveau système que nous souhaitons mettre en place, axé sur l'assistance-emploi et la protection sociale.<sup>287</sup>

On doit aussi adapter le programme de Sécurité du revenu aux transformations du marché du travail. Les programmes d'aide sociale traditionnels ne peuvent plus fonctionner dans le contexte des importantes mutations économiques et sociales. Ces transformations apparaissent ainsi dans le discours du gouvernement comme des déterminants externes en fonction desquels il n'a pas le choix d'adapter les programmes.

Le Parti Libéral du Québec a un discours plutôt ambivalent puisqu'il affirme que le nouveau programme n'est que la reconduction de la Loi 37 qu'il avait lui-même instaurée en 1989. Toutefois, malgré cette affirmation, il critique fortement la réforme :

Avec grande pompe, avec un long processus, le projet de Loi no 186 est largement la reconduction de la loi antérieure, la Loi 37, une reconduction d'une loi tellement décriée par la ministre quand elle était dans l'opposition...il est encore plus pénalisant que la loi 37...La loi 37, l'ancienne loi, comprenait un plan d'action

---

<sup>286</sup> Louise Harel, PQ, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, cahier 154, (Hansard, mercredi 11 mars 1998), 9831.

<sup>287</sup> Lorrain Leduc, PQ, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, cahier 158, (Hansard, jeudi 19 mars 1998), 10 033.

pour chaque prestataire, un plan d'action développé par les agents pour chaque prestataire ; ça veut dire individuel, un plan d'action individualisé.<sup>288</sup>

Et c'est un projet de loi qui n'est que cosmétique. Il n'y a aucun changement dans ce projet de loi là par rapport à la réforme de l'aide sociale que nous avons adoptée en 1988, sinon qu'on a pris les programmes, on a changé les noms des programmes, mais ce sont les mêmes programmes.<sup>289</sup>

M le Président : Est-ce qu'on veut, au Québec, un filet de sécurité social ou pas ? ...Nous pensons que oui. Mais, avec les gestes de ce gouvernement, la pluie de coupures à l'aide sociale depuis trois ans combinée avec d'innombrables mesures pénalisantes contenues dans le projet de loi 186, ce gouvernement a mis en cause le filet de sécurité social.<sup>290</sup>

De plus, contrairement au parti au pouvoir, les Libéraux insistent fortement sur le fait qu'il faut instaurer un système de lutte contre la fraude, thème qui était très présent dans le programme libéral de 1989.

Ce que je trouve tout à fait répréhensible, inacceptable et condamnable au plus haut degré, c'est toutes ces personnes qui osent voler des plus pauvres. Et c'est ça que les gens qui fraudent le système font...les fraudeurs de l'aide sociale sont des voleurs de fonds publics et frauder l'aide sociale, c'est important de se le dire et de le redire, c'est aussi voler son voisin qui paie des taxes et qui paie des impôts.<sup>291</sup>

Cette opération de remise de chèque main à main permettait d'économiser tout en réduisant la fraude...la ministre a aboli cette mesure...En prenant ce genre de décision, à saveur uniquement politique, la ministre a été loin de protéger sa clientèle, elle lui a nui.<sup>292</sup>

Une des particularités du discours du Parti Libéral est son insistance sur la question nationale. Les Libéraux reviennent à plusieurs reprises sur le fait que les politiques du

---

<sup>288</sup> Russell Copeman, PL, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, cahier 154 (Hansard, mercredi le 11 mars 1998), 9839.

<sup>289</sup> André Bourbeau, PL, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, cahier 154 (Hansard, mercredi 11 mars 1998), 9861.

<sup>290</sup> Russell Copeman, PL, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, cahier 154 (Hansard, mercredi le 11 mars 1998), 9840.

<sup>291</sup> Christos Sirros, PL, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, cahier 87 (Hansard, lundi 11 décembre 1995), 5668 et 5651.

Parti québécois sont hypothéquées par la volonté de faire l'indépendance. Par conséquent, ces mêmes politiques demeurent biaisées et inadéquates.

M. le Président, je suis convaincue que ce projet de loi très sévère à l'égard des plus démunis de notre société est le résultat d'une série de mauvaises décisions prises par la ministre de la sécurité du revenu, découlant directement de l'inaction dont elle a fait preuve depuis plus d'un an en raison de ses priorités et obsessions référendaires.<sup>293</sup>

Le spectre référendaire, faut-il le rappeler, constitue l'une des principales causes de cette croissance, pour le moins anémique...<sup>294</sup>

Les Libéraux insistent fortement sur le thème de l'indépendance et de la séparation de la province, ce que le Parti Québécois ne fait qu'en de rares occasions. C'est là l'indice que la stratégie discursive du Parti Libéral consiste à introduire des questions périphériques dans le débat, puisqu'il est en accord avec le gouvernement sur l'essentiel de la réforme.

Dans cette perspective, les Libéraux insistent fortement sur le fait que le gouvernement n'a pas adopté une politique d'emploi digne de ce nom. Pour eux, la sortie de l'aide sociale passe par la création d'emplois et, selon eux, le parti au pouvoir ne remplit pas cette exigence.

La véritable réaction que ce gouvernement devrait avoir par rapport à l'aide sociale, ça serait justement de mettre beaucoup plus d'efforts à définir...une politique d'emploi...<sup>295</sup>

Vous vous souviendrez qu'on devait, dans les 100 jours de la venue d'un nouveau gouvernement, travailler à l'élaboration d'une politique du plein emploi.<sup>296</sup>

---

<sup>292</sup> Nicole Loiselle, PL, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, cahier 87, (Hansard, lundi 11 décembre 1995), 5661.

<sup>293</sup> *Ibid.*

<sup>294</sup> Diane Leblanc, PL, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, Cahier 156 (Hansard, mardi 17 1998), 9944.

<sup>295</sup> Christos Sirros, PL, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, cahier 158 (Hansard, jeudi 19 mars 1998), 10 049.

Le Parti Libéral du Québec ne s'est donc pas opposé à l'élargissement des mesures actives proposées dans le projet de réforme de la Sécurité du revenu de 1996. En fait, cette réforme s'inscrit dans la même perspective que celle qui avait été introduite en 1989. Voilà pourquoi les critiques de l'opposition officielle ont porté sur d'autres aspects de la politique gouvernementale, comme la question nationale ou la politique d'emploi plutôt que sur la réforme elle-même.

On s'y attendait, les regroupements de gens d'affaire sont en faveur de la réforme puisque le programme actuel est, selon eux, trop coûteux et qu'il crée la dépendance des prestataires. Ces regroupements insistent également sur l'importance de retourner les prestataires sur le marché du travail. Ils accordent leur appui à la catégorisation des prestataires, ainsi qu'à la participation obligatoire. Ils critiquent toutefois la lourdeur du système et questionnent la faisabilité de la création du parcours individualisé pour chacun des prestataires.

C'est qu'en premier lieu, la fondation ne peut que reconnaître la validité et l'urgence de l'objectif de ramener les prestataires de l'aide sociale sur le marché du travail. Tout d'abord pour les bénéficiaires eux-mêmes et leur famille puis leur communauté et enfin, l'allégement fiscal des contribuables.<sup>297</sup>

D'entrée de jeu, je dois dire qu'on appuie le principe de la réforme...Je pense qu'on doit tous dire que le règlement actuel est non seulement fort complexe et coûteux, mais il place tous les assistés sociaux sur le même pied et crée des situations de dépendance réelle à l'égard de l'État-providence...Enfin, nous sommes d'accord avec l'imposition d'une pénalité financière...On s'interroge sur la faisabilité de la proposition qui consiste à offrir à tous les assistés sociaux un

---

<sup>296</sup> Monique Gagnon-Tremblay, PL, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, Cahier 158 (Hansard, 19 mars 1998), 10068.

<sup>297</sup> Commission permanente des affaires sociales, Fondation de l'Entrepreneurship, M. Fortin, 30 janvier 1997, 1.

plan individualisé d'autant...que les emplois ne sont pas légion, il ne faut surtout pas donner de faux espoirs aux assistés sociaux.<sup>298</sup>

Les entrepreneurs accordent donc leur appui au gouvernement qui entend introduire une contrepartie obligatoire dans la réforme de la sécurité du revenu. Ce n'est cependant pas le cas de tous les groupes, puisque les syndicats questionnent plusieurs principes de la réforme et que les groupes de défense des pauvres la rejettent tout simplement.

La Fédération des travailleurs du Québec (FTQ), la Confédération des syndicats nationaux (CSN) et la Centrale des enseignants du Québec (CEQ) ont présenté un mémoire conjoint devant la Commission. Leur position demeure ambivalente puisque les trois centrales appuient le parcours individualisé mais mettent en garde le gouvernement quant à l'imposition du *workfare*. On affirme qu'il faut offrir un choix réel aux prestataires. De plus, les syndicats insistent tous sur le fait que le manque d'emplois conduit les individus à l'aide sociale et qu'on doit tenir compte de ce problème.

On partage plusieurs objectifs... je voudrais vous dire qu'on est d'accord sur le parcours individualisé et les mesures d'insertion.<sup>299</sup>

Il y a un manque flagrant d'emplois.<sup>300</sup>

Le gouvernement devra aussi résister aux pressions de plusieurs milieux qui le poussent à s'engager dans la voie du *workfare*. Cette approche actuellement en

---

<sup>298</sup> Ghislain Dufour, Commission permanente des affaires sociales, Conseil du Patronat du Québec (Gouvernement du Québec, 30 janvier 1997), 33.

<sup>299</sup> Henry Massé, Commission permanente des affaires sociales, *Coalition nationale sur l'aide sociale*, regroupement des syndicats (Gouvernement du Québec, 30 janvier 1997), 10.

<sup>300</sup> Claudette Charbonneau, Commission permanente des affaires sociales, *Coalition nationale sur l'aide sociale*, regroupement des syndicats (Gouvernement du Québec, 30 janvier 1997), 13.

vogue chez plusieurs de nos voisins ne correspond pas au type de développement auquel nous aspirons.<sup>301</sup>

Les principales centrales syndicales, sous certaines réserves, appuient donc les principes généraux de la réforme. « Le projet de réforme proposé pourrait assurément constituer un certain pas dans la bonne direction. »<sup>302</sup>

Les groupes sociaux et communautaires se sont rapidement opposés à la réforme du gouvernement québécois. Durant la Commission, les groupes de défense des prestataires de la sécurité du revenu ont tenté de défendre leur position. Ils critiquent, contrairement aux entrepreneurs, les sanctions punitives et le travail obligatoire et rejettent d'emblée l'argument de l'urgence de la réduction du déficit véhiculé par le gouvernement. Enfin, ils se questionnent également sur la possibilité d'offrir un nombre suffisant de places à tous les bénéficiaires aptes au travail parce qu'il n'y a pas de programme de création d'emplois qui accompagne la réforme.

Nous ne sommes pas des parasites, des paresseux, des fraudeurs ou des profiteurs du système. Nous sommes des femmes, des hommes et des enfants qui sont entrés dans la vie avec un minimum de ressources et de chances... Nous n'avons pas choisi l'aide sociale... Nous rejetons d'emblée le discours que l'État n'a plus d'argent. Ne nous parlez pas non plus d'équité quand vous refusez de couper dans l'aide sociale des riches.<sup>303</sup>

Ce qu'on ressent de votre proposition, c'est l'instauration d'un système pour l'économie sociale au service de l'État et de la mise en place du *workfare*. En ce sens, nous nous opposons à la division des assistés sociaux sur la base de leur

---

<sup>301</sup> Diane Lachance, Commission permanente des affaires sociales, *Coalition nationale sur l'aide sociale*, regroupement des syndicats (Gouvernement du Québec, 30 janvier 1997), 14.

<sup>302</sup> *Ibid.*

<sup>303</sup> C. Tremblay, Commission permanente des affaires sociales, *Coalition nationale sur l'aide sociale*, Organisation populaire des droits sociaux de Montréal (Gouvernement du Québec, 30 janvier 1997), 54.

aptitude au travail. L'assurance sociale est une assurance collective que nous nous sommes données en cas de coup dur, et, peu importe la cause du besoin, on devrait y avoir droit sans discrimination...Le gros problème c'est qu'il n'y a pas d'annonce...de ce que peut être la création d'emploi, par où ça passe, comme ça se passe.<sup>304</sup> Le Livre vert maintient les clauses d'exclusion de la Loi 37. Il y ajoute, en plus, les travaux obligatoires. Les changements proposés nous apparaissent comme un effort pour cacher les injustices et les iniquités commises contre près d'un million de citoyens. Le problème c'est l'emploi...le manque d'emploi.<sup>305</sup>

De la même manière, la *Coalition nationale sur l'aide sociale* qui réunit 40 organismes d'assistés sociaux et le *Front commun des personnes assistées sociales du Québec* se sont clairement prononcés contre la réforme du gouvernement Bouchard.<sup>306</sup> Les groupes insistent sur le fait que la réforme ne règle pas le problème de la pauvreté. Ils s'insurgent également contre la participation obligatoire et les sanctions punitives proposées dans ce programme, selon eux voué à l'échec. Les différents groupes réclament plutôt un plancher pour les prestations, voire un revenu minimum garanti de 12000\$ par année. Ils rejettent donc catégoriquement cette réforme qualifiée de disciplinaire et de néolibérale, et ils affirment même que l'on assiste à la fin de l'aide sociale. Les corporations professionnelles des médecins, des dentistes, des diététistes et des travailleurs sociaux ont appuyé les assistés sociaux. Elles rejettent le projet de loi sur la Sécurité du revenu et affirment que l'on doit accorder une prestation décente aux assistés sociaux. Elles se sont également préoccupées du caractère punitif associé à la participation des individus. On constate ainsi que les personnes directement affectées par la réforme ou celles qui les côtoient se sont opposées à celle-ci.

---

<sup>304</sup> C. Gamache, Commission permanente des affaires sociales, *Coalition nationale sur l'aide sociale*, Organisation populaire des droits sociaux de Montréal (Gouvernement du Québec, 30 janvier 1997), 58.

<sup>305</sup> M. Bourgeois, Commission permanente des affaires sociales, *Coalition nationale sur l'aide sociale*, Organisation d'aide aux assistés sociaux (Gouvernement du Québec, 30 janvier 1997), 59.

<sup>306</sup> Les grandes centrales syndicales faisaient partie de cette coalition, toutefois, la plupart se sont prononcées en faveur de la réforme.

Le débat s'est également déroulé lors de la publication du projet de réforme du gouvernement.<sup>307</sup> Dans les journaux, la discussion s'est surtout organisée autour des questions des jeunes (qui sont les plus touchés par la réforme), de l'adoption de sanctions punitives et du montant de base que l'on accorde aux assistés sociaux. Toutefois, la véritable polémique a porté sur la contrepartie. On peut clairement identifier deux camps qui s'affrontent sur la question : ceux qui considèrent que les mesures disciplinaires sont essentielles et ceux qui insistent sur le fait qu'elles n'ont pas leur place dans les programmes d'aide sociale. En général, on rejette surtout le caractère obligatoire des mesures actives et non le fait qu'on en propose aux assistés sociaux. Dans la presse francophone, on soutient que la réforme de la sécurité du revenu a plusieurs aspects positifs dont celui de "forcer les jeunes à prendre les moyens pour retourner sur le marché du travail."<sup>308</sup> L'éditorialiste en chef de *La Presse*, Alain Dubuc, affirme que l'on doit contraindre les jeunes à participer à un parcours d'insertion puisque ce genre de mesure soumet les jeunes assistés sociaux aux mêmes problèmes que les jeunes en général.<sup>309</sup> De la même manière, Jean-Robert Sansfaçon du *Devoir* insiste sur le fait que la sécurité du revenu coûte trop cher et que les sanctions punitives sont les bienvenues. Pour lui, "l'État fournit 500\$ par mois d'argent de poche aux jeunes, ce qu'aucun parent ne fait actuellement."<sup>310</sup> Camil Bouchard, membre du comité d'experts, a répondu à ce type d'argument en soutenant que l'État devait verser cette aide puisque tous les parents

---

<sup>307</sup> Pierre Fortin et Francine Séguin ont appuyé la réforme du gouvernement, alors que Bouchard, Labrie et Noël, l'ont critiqué fortement. Ce désaccord a suscité plusieurs discussions dans la société québécoise. Ainsi pouvait-on voir dans les journaux un article de Fortin et Séguin "L'aide sociale, pour ceux qui veulent travailler" *Le Soleil*, 3 février 1997, et un autre de Bouchard, Labrie et Noël "Projet de réforme de la sécurité du revenu : La trappe de la pauvreté." (*Le Devoir*, 30 janvier 1997).

<sup>308</sup> *La Presse*, 24 décembre 1997, Une question de principe, Alain Dubuc, B2.

<sup>309</sup> *Ibid.*

<sup>310</sup> *Le Devoir*, 22 décembre 1997, Jean-Robert Sansfaçon, A6.

fournissent de la nourriture et un logement à leur enfant. Il affirme que, de toute façon, l'argent accordé aux jeunes n'a rien à voir avec de l'argent de poche. Il s'agit de ressources leur permettant de subvenir à leurs besoins élémentaires.<sup>311</sup>

Hormis les organisations qui représentent les prestataires de la sécurité du revenu, on peut soutenir que le projet de réforme de 1996 a été largement appuyé. L'opposition officielle, les centrales syndicales et les médias ont soutenu l'initiative du gouvernement. La critique a donc porté sur la nature de la contrepartie et sur les conditions de sa mise en œuvre. Seuls les acteurs directement concernés, soit les assistés sociaux et ceux qui les côtoient plus directement, se sont prononcés contre le principe même des mesures actives.

### 3.2.2. L'Ontario

Selon Boychuck, le programme de sécurité du revenu de l'Ontario est celui qui fait le plus preuve de continuité. Le programme est sans conteste conservateur et fait depuis son introduction une différence entre les pauvres méritants et non méritants. Les années 1980, comme dans les autres provinces, ont été celles du resserrement des conditions d'admissibilité et de l'introduction de certaines mesures orientant les prestataires vers le marché du travail. Déjà à la fin des années 1980, l'Ontario introduit donc des mesures particulières comme celle du *man in the house* qui fait en sorte que dès qu'un adulte du sexe opposé emménage avec un prestataire

---

<sup>311</sup> *Le Devoir*, 23 décembre 1997, Réforme de l'aide sociale : Tous les parents le font !, Camil Bouchard, A7.

cela le rend inéligible. En 1989, un parent seul qui travaille plus de 120 heures par mois n'est plus couvert par l'aide sociale.<sup>312</sup>

La réforme de l'aide sociale a été adoptée en 1995 suite à l'élection du gouvernement conservateur de Mike Harris. La campagne électorale du Parti conservateur a porté sur plusieurs thèmes dont ceux de la réduction des dépenses publiques et celui de la réforme du système de sécurité du revenu.<sup>313</sup> Harris promet alors une réforme de l'aide sociale qui permettrait aux assistés sociaux de devenir autonomes. En retournant sur le marché du travail, ces derniers participeraient à la vie économique de la province et ne représenteraient plus un fardeau pour les contribuables. Le cycle de la dépendance serait ainsi brisé. Les nouvelles règles du programme de sécurité du revenu devaient également permettre de réduire les abus et la fraude considérés comme une pratique répandue chez les prestataires. Enfin, le nouveau programme permettrait d'assurer l'équité entre les assistés sociaux, les handicapés et les petits salariés. Il établirait également une nouvelle justice autant pour les contribuables que pour les prestataires.<sup>314</sup>

Une fois élu, le gouvernement Harris implante le nouveau programme *Ontario au Travail* sans accorder une période importante de consultation publique. Pour être en mesure d'analyser le débat ontarien sur la question de la mise en œuvre du *workfare*, nous avons choisi de nous pencher sur les débats parlementaires qui ont conduit à l'adoption du programme *Ontario au Travail*. Ce corpus constitue la seule

---

<sup>312</sup> Gerard Boychuck, *Patchwork of Purpose*, 63.

<sup>313</sup> Thomas J. Courchene et al., *From Heartland to North American State*.

source disponible puisque le gouvernement n'a consulté que des organisations patronales et quelques groupes communautaires sans laisser de traces significatives. "We've met with a number of organizations, including social clubs, business organizations and community groups, to get their input..."<sup>315</sup> Nous nous pencherons donc sur les débats tenus à l'Assemblée législative de l'Ontario lors du dépôt de la réforme de l'aide sociale.

Les Conservateurs présentent d'abord leur réforme comme une rupture avec les programmes précédents qui, selon eux, n'avaient pas atteint leur objectif. "...we're doing fundamental change."<sup>316</sup> "This government means business about this welfare system."<sup>317</sup> Les arguments conservateurs en faveur de l'implantation du travail obligatoire sont d'abord liés au fait que les programmes de sécurité du revenu antérieurs ont créé de la dépendance et une trappe de la pauvreté. On vise la réinsertion des prestataires sur le marché du travail, ainsi que le développement de la responsabilité individuelle. En Ontario, le thème de la dépendance des prestataires de la sécurité du revenu est beaucoup plus important qu'il ne l'est au Québec. Comme nous pouvons le constater, non seulement on insiste sur le fait que les bénéficiaires deviennent dépendants du programme, mais on affirme qu'ils constituent un fardeau pour la société et surtout pour les contribuables. La façon

---

<sup>314</sup> Ministère des services sociaux et communautaires, Communiqué 12 juin (Gouvernement de l'Ontario, 1997), Carolyne Gorlick et Guy Brethour, *Welfare to Work Programs : A National Inventory* (Canadian Council on Social Development : 1998), 25-126.

<sup>315</sup> John Baird, PC, *Débats de l'Assemblée législative de l'Ontario*, (Hansard, 29 janvier 1996) Document consulté le 8 août 2000 (En ligne) <http://hansardindex.ontla.on.ca/hansardeissue/36-1/1041.htm>

<sup>316</sup> David Tsubouchi, PC, *Débats de l'Assemblée législative de l'Ontario* (Hansard, 29 janvier 1999) Document consulté le 8 août 2000 (En ligne), <http://hansardindex.ontla.on.ca/hansardeissue/36-1/1041.htm>.

dont on perçoit les prestataires de l'aide sociale dans le discours du gouvernement ontarien est donc beaucoup plus négative que dans celui du gouvernement du Québec.

The welfare system is a trap. It's not working.<sup>318</sup>

Our basic philosophy ritgh now is that work-for-welfare program will help people break their dependency on welfare, break that cycle of their dependency and get back into a self-sufficiency mode again. We believe that people should take more responsibility for themselves and their families... Clearly, this program is going to be designed to assist people to get off welfare and get real jobs.<sup>319</sup>

Le nouveau programme doit devenir un moyen de réintégrer le marché du travail.

On le présente donc comme une forme d'assistance-emploi.

Il n'est pas question cependant de calquer le programme d'une autre province ou d'un autre pays. Le gouvernement est plutôt à la recherche d'une solution à l'ontarienne. "But the one thing we're looking at is a made-in-Ontario solution."<sup>320</sup> Le gouvernement s'inspire des "modèles albertain, québécois et nouveau-brunswickois, mais il cherche surtout à créer un programme qui s'inspire de l'ensemble de la politique ontarienne.

---

<sup>317</sup> David Jonhson, PC, *Débats de l'Assemblée législative de l'Ontario* (Hansard, 4 sept, 1997) Document consulté le 8 août 2000 (En ligne), <http://hansardindex.ontla.on.ca/hansardeissue/36-1/1224.htm>.

<sup>318</sup> Toby Barrett, PC, *Débats de l'Assemblée législative de l'Ontario*, (Hansard, 29 janvier 1996) Document consulté le 8 août 2000 (En ligne), <http://hansardindex.ontla.on.ca/hansardeissue/36-1/1041.htm>.

<sup>319</sup> John Baird, *Débats de l'Assemblée législative de l'Ontario*, (Hansard, 29 janvier, 1996) Document consulté le 8 août 2000 (En ligne), <http://hansardindex.ontla.on.ca/hansardeissue/36-1/1041.htm>.

<sup>320</sup> Janet Hecker, PC, *Débats de l'Assemblée législative de l'Ontario* (Hansard, 4 avril 1996) Document consulté le 8 août 2000 (En ligne), <http://hansardindex.ontla.on.ca/hansardeissue/36-1/1041.htm>

Durant la campagne de 1995, comme les conservateurs, les libéraux ont inclus le thème du *workfare* dans leur programme. Les libéraux semblent, lors des débats de 1996, approuver la notion de *workfare*. On constate également qu'ils sont en faveur de la lutte contre la fraude et l'abus. Ils ne questionnent pas les fondements du programme, mais la façon dont il sera implanté et les sommes qui y seront consacrées.

I don't think anybody quarrels with the fact that, first of all, you want all fraud removed from the social service system. I can't think anybody should quarrel with the legitimacy in this House, and so you don't find that kind of disagreement. Second, I think the goal of every one is to have every one who is capable of working doing so by providing those kind of job opportunities.  
<sup>321</sup>

On peut donc affirmer que les libéraux sont en faveur du *workfare*, mais qu'ils jugent que le programme conservateur n'atteindra pas ses objectifs. Ils ne remettent donc pas en question le principe de l'imposition d'une contrepartie aux prestataires de la sécurité du revenu. Ce sont plutôt les règles entourant l'adoption de la loi qui sont critiquées ainsi que l'action du gouvernement dans d'autres secteurs comme celui des soins de santé. Jamais les Libéraux ne réfutent le *workfare* comme un moyen de sortir les gens de l'aide sociale. D'ailleurs, lorsque le chef de l'opposition Bradley s'exprime sur la question, il évite régulièrement le thème du *workfare* pour discuter d'autres problèmes comme ceux de la santé.<sup>322</sup> Il utilise une

---

<sup>321</sup> James Bradley, PL, *Débats de l'Assemblée législative de l'Ontario* (Hansard, 2 sept 1997) Document consulté le 8 août 2000 (En ligne), <http://hansardindex.ontla.on.ca/hansardeissue/36-1/1222b.htm>.

<sup>322</sup> James Bradley, PL, *Débats de l'Assemblée législative de l'Ontario* (Hansard, 4 sept. 1997) Document consulté le 8 août 2000 (En ligne), <http://hansardindex.ontla.on.ca/hansardeissue/36-1/1224.htm>.

stratégie discursive qui ressemble à celle qui a été utilisée par les libéraux du Québec.

L'opposition officielle a surtout remis en question le temps accordé aux débats aussi bien en chambre que dans le cadre d'une consultation publique. Le gouvernement n'accorde que quatre jours aux divers groupes pour discuter et proposer des amendements à la nouvelle loi. Sur le contenu, les libéraux ne s'insurgent que sur le fait que l'on veut imposer le programme aux individus de plus de soixante ans.

When I look at this time allocation motion, I express disappointment, I want to candidly say, not so much that the debate in this House on this bill will be limited, but at the number of days allocated for public hearings...I implore the House leader to consider more time to have that kind of input. So not all the legislation is bad....those who are aged 60 to 65 might find themselves in a circumstance where it's extremely difficult to gain employment.<sup>323</sup>

Tout au contraire, le NPD s'est clairement opposé, et ce dès le départ, au programme de travail obligatoire. Les députés du parti insistent sur le fait que les conservateurs veulent mettre sur pied un programme similaire à ceux qui existaient en Ontario durant la crise des années 1930. De plus, ils affirment que le *workfare* est une vieille solution, de surcroît réactionnaire, qui n'a pas fonctionné. La nouvelle loi vise, selon eux, la création d'une main-d'œuvre à bon marché qui sert à punir les pauvres.

---

<sup>323</sup> James Bradley, PL, *Débats de l'Assemblée législative de l'Ontario* (Hansard, 4 sept., 1997) Document consulté le 8 août 2000 (En ligne), <http://hansardindex.ontla.on.ca/hansardeissue/36-1/1224.htm>.

The Minister constantly tells the House that the welfare system that we've had in place in Ontario hasn't work and that he's going to bring in a new idea called work-for-welfare, when we all know it's not a new idea, that's the old welfare system. There is evidence that suggests *workfare* does not help people get jobs, and the minister knows that.<sup>324</sup>

There's no jobs for them to go to.<sup>325</sup>

...Bill 142, is in no way a positive or a progressive reform of welfare...but indeed it puts the poorest and the most vulnerable in our society at even greater risk...<sup>326</sup>

Selon le NPD, la mise au travail des assistés sociaux ne constitue pas une solution à la réduction de la dépendance à l'aide sociale. Le problème est plutôt situé au niveau du manque structurel d'emplois. Comme les libéraux, le NPD remet également en question le temps accordé aux audiences publiques, ainsi qu'aux débats en chambre. On accuse le parti au pouvoir de vouloir faire vite et d'imposer une réforme sans obtenir l'assentiment de la population. De plus, le parti insiste sur le fait que les Conservateurs remettent ainsi indirectement en question le régime de la convention collective associé à l'État-providence.

This government is committed to destroy free bargaining for workers...This government is committed to driving down the minimum wage...<sup>327</sup>

---

<sup>324</sup> David Cook, PL, *Débats de l'Assemblée législative de l'Ontario* (Hansard, 9 avril 1996) Document consulté le 8 août 2000 (En ligne), <http://hansardindex.ontla.on.ca/hansardeissue/36-1/1054.htm>.

<sup>325</sup> Peter Kormos, NPD, *Débats de l'Assemblée législative de l'Ontario*, (Hansard, 9 avril 1996) Document consulté le 8 août 2000 (En ligne), <http://hansardindex.ontla.on.ca/hansardeissue/36-1/1054.htm>.

<sup>326</sup> Peter Kormos, NPD, *Débats de l'Assemblée législative de l'Ontario*, (Hansard, 2 sept. 1997) Document consulté le 8 août 2000 (En ligne), <http://hansardindex.ontla.on.ca/hansardeissue/36-1/1222b.htm>

<sup>327</sup> *Ibid.*

This government is hell-bent on creating a bigger and bigger gap between smaller and smaller groups of very wealthy and a larger group of increasingly poor people, including working people, and ensuring that levels of unemployment persist as part and parcel of their attack on minimum wages, their attack on the trade union movement, their attack on collective bargaining, creating literally a pool of workers that the corporate world, like Bradson, can utilise for scab labour if and when the need motivates them.<sup>328</sup>

Le NPD critique ainsi la volonté de flexibilisation et de déréglementation du marché du travail. Il dénonce également le nouveau programme en affirmant qu'il s'apparente à ceux des années 1950, qui forçait les gens à travailler dans des camps.

On constate également, dans les débats parlementaires, que les groupes religieux se sont opposés à la réforme en présentant des pétitions auxquelles le gouvernement n'a pas donné suite. "We the undersigned believe it is wrong to put the fiscal burden on the most vulnerable and powerless people in society, in effect scapegoating welfare recipients for the financial problems we as a whole society are responsible for.»<sup>329</sup>

Différents groupes d'intérêts ont donc tenté de s'imposer. Ils n'ont toutefois pu contribuer à transformer le projet de loi. Les groupes communautaires ainsi que les principaux syndicats ontariens se sont toutefois opposés au programme de travail

---

<sup>328</sup> *Ibid.*

<sup>329</sup> Peter Kormos, NPD *Débats de l'Assemblée législative de l'Ontario* (Hansard, 9 avril 1996) Document consulté le 8 août 2000 (En ligne), <http://hansardindex.ontla.on.ca/hansardeissue/36-1/1054.htm>

obligatoire.<sup>330</sup> Ils n'ont cependant pas eu de lieu pour le faire sauf par le biais des médias.

Plusieurs groupes se sont portés à la défense des prestataires de l'aide sociale. Le *Community Social Planning of Toronto* intègre des groupes de défense des pauvres de six municipalités. Cette organisation communautaire se spécialise dans la planification sociale et communautaire, ainsi que dans l'analyse de politiques. Elle s'est fortement opposée à la mise en place du *workfare* en Ontario.<sup>331</sup>

Le *Ontario Social Safety Network* a également pour but de défendre les droits des prestataires de la sécurité du revenu et il supporte les programmes sociaux mis en œuvre dans la province. Le réseau est constitué de plusieurs composantes : des regroupements de petits salariés, des groupes de lutte contre la pauvreté, des groupes religieux, ainsi que des syndicats. Leurs actions consistent à partager l'information sur les différents programmes sociaux et à proposer de nouveaux projets de lois visant à protéger les plus démunis.

The Network is dedicated to sharing information about changes to social security programs, developing strategies for response and sharing these across Ontario, analysing law reform proposals and sharing this information with the community, and to developing positive law reform proposals that will protect and respect vulnerable and disadvantaged people.<sup>332</sup>

---

<sup>330</sup> *Le Soleil*, 25 novembre 1996, Les assistés sociaux attendent toujours les emplois., Ontario, PC, A7.

<sup>331</sup> Community Social Planning Council, *Community Voice of Support Letters*, consulté le 15 septembre 2000 (En ligne), <http://www.socialplanningtoronto.org>

Le *Community and Social Planning of Toronto* et le *Ontario Social Safety Network* ont créé le *Workfare Watch*, en 1996, dans le but de contrer la mise en place du programme *Ontario au Travail*. Ce projet, qui a pris forme sur Internet, vise à défendre les droits et la dignité des assistés sociaux en produisant et en diffusant de l'information sur le programme *Ontario au Travail*. "The purpose of the project is to ensure that any *welfare-to-work* measures undertaken by the provincial government respects the rights and dignity of workers and social assistance recipients."<sup>333</sup> Le groupe publie périodiquement des bulletins d'informations qui s'opposent à la contrepartie introduite dans le programme ontarien et qui font état de différents thèmes liés au *workfare*. On y dénonce le mythe de la dépendance des assistés sociaux et la volonté de flexibilisation de la main-d'œuvre qui y est associée, en plus de faire l'historique du *workfare*.<sup>334</sup>

Le regroupement a aussi construit une base de données sur les impacts du programme. Il s'adresse aux différentes communautés en leur offrant des outils de recherche afin qu'elles soient en mesure de fournir des renseignements. *L'Ontario Coalition Against Poverty* milite également contre le *workfare*. Elle aide les individus qui ont des problèmes avec le système de sécurité du revenu et organise des manifestations dans le but de protester contre le *workfare* et le mauvais traitement des assistés sociaux.

---

<sup>332</sup> Workfare Watch Project, *The Workfare Watch Project*, consulté le 15 août 2000 (En ligne), [www.welfarewatch.toronto.on.ca](http://www.welfarewatch.toronto.on.ca).

<sup>333</sup> Workfare Watch Project, *Tools for Community Organizing and Action Research*, consulté le 7 juin 2000 (En ligne), [www.welfarewatch.toronto.on.ca](http://www.welfarewatch.toronto.on.ca).

La Fédération des travailleurs de l'Ontario s'est également opposée au principe de l'introduction d'une contrepartie à l'aide sociale. Le Comité sur les services sociaux a créé un groupe de discussion sur le *workfare* destiné à en comprendre les effets.<sup>335</sup> Dans un document intitulé : *Days of Destruction* dans lequel la Fédération des travailleurs de l'Ontario dénonce la politique budgétaire du gouvernement Harris, on insiste sur les répercussions engendrées par celle-ci sur la vie des bénéficiaires de l'aide sociale.

David Tsubouchi issued a welfare diet for a single person, with 90\$ a month total for food. That is, 3,00\$ a day. If this was a diet for prisoners of war, it would be a crime under the Geneva Convention.

In 1998, a special law was rammed through the legislature to make it illegal for *workfare* workers to have or join a union.

So instead of providing the unemployed with decent work through job creation, the Harris gang will create a new class of slave labour which it can serve up to any employer interested in untrammelled exploitation.<sup>336</sup>

Plusieurs groupes communautaires locaux se portent aussi à la défense des prestataires de la sécurité du revenu que l'on oblige à participer aux différentes mesures d'intégration en emploi. Des groupes comme *Hamilton against Poverty*, *Kenora Coalition for Social Justice* et *Low Income Needs Coalition* entreprennent des démarches pour dénoncer et défendre les droits des prestataires.<sup>337</sup>

---

<sup>334</sup> Workfare Watch Project, *Workfare: Symbolic Purposes at the Expense of Substantive Benefits*, Workfare Watch Bulletin, no 9, consulté le 7 juin 2000 (En ligne), [www.welfarewatch.toronto.on.ca](http://www.welfarewatch.toronto.on.ca).

<sup>335</sup> Workfare Watch Project, consulté le 7 juin 2000 (En ligne), [www.welfarewatch.toronto.on.ca](http://www.welfarewatch.toronto.on.ca).

<sup>336</sup> Fédération du travail de l'Ontario, *Days of Destruction*, (2001), 2.

<sup>337</sup> Workfare Watch Project *Workfare Watch*, consulté le 7 juin 2000 (En ligne), [www.welfarewatch.toronto.on.ca/wrkfrw/community.html](http://www.welfarewatch.toronto.on.ca/wrkfrw/community.html), consulté le 07 juin 2000.

L'ensemble de ces groupes n'ont toutefois pas pu intervenir dans le processus de l'adoption de la loi puisque le gouvernement n'a pas organisé de consultation publique ou de Commission parlementaire comme ce fut le cas au Québec. En effet, l'arrivée au pouvoir du gouvernement Harris marque une rupture dans les possibilités d'action des groupes sociaux de la province. «The election of Mike Harris and his majority Conservative government in June of 1995 not only marked the most dramatic shift in public policy in over fifty years, it also heralded a completely new era in Ontario interest-group politics.»<sup>338</sup> Le gouvernement conservateur de Mike Harris estime que la campagne électorale a annoncé les politiques qu'il désire mettre en œuvre et qu'aucune consultation auprès du public n'est nécessaire. Depuis 1995, les groupes de pression et plus particulièrement les groupes sociaux ont été évacués du processus de mise en œuvre des politiques publiques de la province.<sup>339</sup>

Ainsi, malgré l'existence de différents groupes d'assistés sociaux opposés à l'implantation d'une contrepartie forçant les prestataires à participer à des programmes d'insertion professionnelle, le débat s'est essentiellement déroulé à l'Assemblée législative entre le Parti conservateur et le Parti libéral, tous deux en faveur du *workfare* et le NPD, en désaccord avec ce type de mesures mais nettement minoritaire en chambre. Les groupes sociaux ont donc été écartés du processus parlementaire et même s'ils ont présenté des pétitions, le gouvernement n'y a pas donné suite.

---

<sup>338</sup> Henry Jacek, «The New World of Interest Group Politics in Ontario.» 307.

### 3.2.3. L'Alberta

Le système de sécurité du revenu de l'Alberta, peut, jusque dans les années 1980, être qualifié de conservateur. Il deviendra toutefois de plus en plus orienté vers le marché du travail à partir des années 1980. Dans l'aide sociale, l'Alberta est l'une des premières provinces à instaurer des mesures conditionnelles. Au cours des années 1980, on introduit de plus en plus de mesures actives dans les programmes. On adopte, par exemple, un programme obligatoire de travail des prestataires auprès des personnes âgées et des personnes handicapées.<sup>340</sup> De plus, le programme devient beaucoup plus exigeant envers les mères seules qui sont considérées beaucoup plus tôt comme aptes au travail.

Une réforme en profondeur est toutefois amorcée au début des années 1990. Une restructuration du programme d'aide sociale est introduite suite à l'élection du gouvernement conservateur dirigé par Ralph Klein en 1992. On change d'abord le nom du programme : du *Social Development Act*, on passe au *Support for Independence* (SFI), mais c'est en 1993 qu'on amorce réellement la réforme. Celle-ci marque une étape importante dans l'implantation de la contrepartie dans les programmes d'aide sociale, surtout en ce qui concerne les personnes aptes au travail. Elle vise trois objectifs importants, soit la diminution du nombre de clients potentiels, des changements dans les prestations, ainsi que la mise sur pied de programmes d'expérience de travail et de

---

<sup>339</sup> *Ibid.*, 308.

<sup>340</sup> Boychuk Gerald, *Patchwork of Purpose*, 76.

formation.<sup>341</sup> On cherche d'abord et avant tout à ce que les prestataires deviennent autonomes.

Comme en Ontario, il n'y a pas eu de consultation publique élargie, le débat s'est donc essentiellement déroulé en chambre, entre les conservateurs et les libéraux.

Les thèmes abordés par les conservateurs sont sensiblement les mêmes que ceux de l'Ontario. On souligne la dépendance des assistés sociaux, et on insiste sur l'importance de la responsabilité individuelle et du renforcement de la province sur le plan économique.

I believe this transition in attitudes will strengthen our province...This government strongly believes that we must continue to develop a full spectrum of services and community based programs which stress independence and self sufficiency...<sup>342</sup>

I believe that we must respond first and foremost to those in greatest need and create measures that encourage people to be as independent as possible and have confidence in themselves.<sup>343</sup>

Le thème du contrôle de l'information sur les prestataires, contrairement à l'Ontario, paraît cependant constituer un aspect important dans les débats albertains. De plus, on insiste sur le fait que le gouvernement doit dépenser à la mesure de ses moyens.

It's not a matter of unloading responsibility onto community agencies; it's a matter of unloading responsibilities back onto the individuals who are using the services,

---

<sup>341</sup> Roach Robert, *Lessons from the field : An Insider's View of Assessing Welfare Reform*, (Calgary : Canada West Foundation : 1997), 2.

<sup>342</sup> Mr Brassard, PC, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de l'Alberta* (Hansard, 8 may 1991), Consulté le 10 juin 2000 (En ligne), <http://199.213.89.9:8080/ISYSquery/IRLB1C4.tmp/19/doc>.

<sup>343</sup> Mr Cardinal, PC, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de l'Alberta* (Hansard, 1<sup>er</sup> février 1993), Consulté le 10 juin 2000 (En ligne), <http://199.213.89.9:8080/ISYSquery/IRLB201.tmp/26/doc>.

Mr. Speaker. I don't think it is at all unreasonable for us to be able to have current information from each of the individuals who are accessing our programs. The bottom line is that it's information that we need to have. It's information that we're entitled to have, and, yes, there is responsibility for individuals in our programs.<sup>344</sup>

This government will continue to help Albertans in need; however, our ability to pay is not without limit. Available resources will have to be stretched further. We must continue to restructure our programs to keep them affordable.<sup>345</sup>

Les conservateurs soutiennent également qu'il faut aider les plus démunis tout en innovant et en allant de l'avant. Toutefois, contrairement aux conservateurs de l'Ontario, ils ne remettent pas nécessairement en question les programmes antérieurs.

All I indicated to Albertans was that our priority again is to look after the needy. On the other hand, the people on social assistance want to get off the welfare rolls, and as a government I think we should be brave enough, innovative enough to move forward with the new plans. This does not mean that existing programs do not work.<sup>346</sup>

Les programmes d'aide sociale traditionnels ne sont pas directement remis en question. On insiste plutôt sur le fait qu'ils ne sont plus adéquats actuellement, puisque les nouveaux objectifs visent à retourner les prestataires sur le marché du travail pour qu'ils deviennent autosuffisants.

Sans s'opposer clairement au *workfare*, les libéraux remettent en question la nature du programme. Ils insistent sur le fait que la pauvreté ne constitue plus une question

---

<sup>344</sup> Mr Oldring, PC, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de l'Alberta* (Hansard, 9 avril 1992), Consulté le 10 juin 2000 (En ligne), <http://199.213.89.9:8080/ISYSquery/IRLB55F.tmp/2/doc>.

<sup>345</sup> Mr Oldring, PC, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de l'Alberta* (Hansard, Lundi 13 avril 1992), Consulté le 10 juin 2000, (En ligne), <http://199.213.89.9:8080/ISYSquery/IRLB58F.tmp/10/doc>.

<sup>346</sup> Mr Cardinal, PC, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de l'Alberta* (Hansard, 26 janvier 1993), Consulté le 10 juin 2000 (En ligne), <http://199.213.89.9:8080/ISYSquery/IRLB58F.tmp/39/doc>.

importante en Alberta et qu'il n'existe plus de programmes universels dans la province comme au Canada tels qu'ils existaient durant les belles années de l'État-providence.

Mr Chairman, when it comes to social programs in this province, I believe that they are under attack...we have seen universal social programs that have been eliminated in the country.<sup>347</sup>

There's no real attack on poverty<sup>348</sup>

Les libéraux insistent également sur le fait que les emplois vers lesquels on veut diriger les prestataires n'existent pas et que le but réel du nouveau programme est tout simplement de sortir les individus de l'aide sociale sans se soucier des conséquences engendrées par ce type de pratique.

Yet I have seen no evidence or documentation that says we have X number of jobs created.<sup>349</sup>

On the supports for independence, I know that on paper and in theory this seems right...Mr Chairman, the training, I again need to know weather or not we're training people for jobs that don't exist, because that is still my concern.<sup>350</sup>

Is this not in some cases a harsh policy of forcing people off social assistance into a world of insecure and low-paying-jobs?<sup>351</sup>

---

<sup>347</sup> Mr Mjolsness, PL, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de l'Alberta* (Hansard, 8 mai, 1991), Consulté le 10 juin 2000, (En ligne), <http://199.213.89.9:8080/ISYSquery/IRLB1C4.tmp/19/doc>.

<sup>348</sup> Mrs Hewes, PL, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de l'Alberta* (Hansard, 8 mai, 1991), Consulté le 10 juin 2000, (En ligne), <http://199.213.89.9:8080/ISYSquery/IRLB1C4.tmp/19/doc>.

<sup>349</sup> Mr Mjolsness, PL *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de l'Alberta* (Hansard, mercredi 8 mai 1991), Consulté le 10 juin 2000 (En ligne), <http://199.213.89.9:8080/ISYSquery/IRLB1C4.tmp/19/doc>.

<sup>350</sup> Mrs. Hewes, PL, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de l'Alberta* (Hansard, 13 avril, 1992), Consulté le 10 juin 2000, (En ligne), <http://199.213.89.9:8080/ISYSquery/IRLB58F.tmp/10/doc>.

De plus, l'opposition officielle critique la façon dont sont traités les prestataires de la sécurité du revenu. On reproche aux Conservateurs de conclure que les bénéficiaires valorisent la dépendance au système. De plus, on ridiculise les programmes de formation qui, selon les libéraux, serviraient à indiquer aux prestataires comment s'habiller et comment prendre un bain.

I was taken aback when the minister was talking as if people like being on social assistance, as if they like being dependent on a system that removes any dignity they have from them, as if, people like being poor.

I do know that initially when people were being referred to the training programs, there was some concern, because what was happening was that they were going to these training programs and being told how to dress properly and how to bathe and things like that...what they really wanted was some meaningful job training programs, and this certainly wasn't what they were receiving.<sup>352</sup>

Enfin, les libéraux critiquent également le fait que les programmes de formation qu'on offre aux assistés sociaux sont des programmes de second ordre.

Comme en Ontario, la réforme de la sécurité du revenu a été implantée suite à l'élection des conservateurs. Le parti a introduit la réforme sans accorder une place importante aux audiences publiques. "Mr Chairman, the minister talks about support for independence. Last fall, he introduced a program without any public input or

---

<sup>351</sup> Ms Laing, PL, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de l'Alberta*, (Hansard, 7 mai 1992), Consulté le 10 juin 2000, (En ligne), <http://199.213.89.9:8080/ISYSquery/IRLB58F.tmp/18/doc>.

<sup>352</sup> Mr Mjolsness, PL, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de l'Alberta* (Hansard, 8 mai 1991), Consulté le 10 juin 2000, (En ligne), <http://199.213.89.9:8080/ISYSquery/IRLB1C4.tmp/19/doc>.

hearings...<sup>353</sup> Ainsi, les différents groupes sociaux n'ont pu donner leur point de vue, ni apporter leur contribution à la réforme de l'aide sociale.

En Alberta, le *Edmonton Social Planning Council*, fondé durant l'émergence de l'État-providence, constitue le groupe le plus important de défense des plus démunis de la province. Sa mission est de comprendre les changements politiques et sociaux actuels et d'appuyer les différentes actions entreprises dans la communauté en effectuant de la recherche, en assurant la coordination entre groupes et en soumettant des recommandations. Le but est d'arriver à bâtir une communauté favorable à la justice sociale. "A community where all people have commitment to social justice and shared responsibility as a foundation for community well-being."<sup>354</sup> Un autre groupe, *South Peace Social Planning Council*, de moins grande importance, vise également le développement de principes liés à la notion de justice sociale.

#### 3.2.4. La Saskatchewan

En Saskatchewan, le programme de sécurité du revenu suit une évolution similaire à celle du Québec. En 1959, le gouvernement adopte un programme universel et inconditionnel pour les personnes dans le besoin. Ce n'est que dans les années 1980 qu'on assistera, comme partout ailleurs, à l'introduction de mesures conditionnelles et catégorisantes. On insiste même sur le fait que, déjà entre 1984 et 1987, le programme visait la sortie des prestataires de l'aide sociale.<sup>355</sup> De plus, les individus sont catégorisés

---

<sup>353</sup> MS Mjolsness, PL, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de l'Alberta* (Hansard, mercredi 8 mai 1991), Consulté le 10 juin 2000, (En ligne), <http://199.213.89.9:8080/ISYSquery/IRLB1C4.tmp/19/doc>

<sup>354</sup> Edmonton Social Planning Council, *Planning for Change*, Consulté le 20 août 2001 (En ligne) <http://www.edmspc.com>.

<sup>355</sup> Gerard Boychuck, *Patchwork of Purpose*, 72

comme apte au travail ou non. On assiste également à un resserrement des conditions d'admissibilité.

La dernière réforme de la sécurité du revenu est survenue un peu après celle des autres provinces, soit en 1997. Lors de son premier mandat en 1991, le gouvernement du NPD avait promis d'éliminer la pauvreté. Le projet de loi s'inscrit donc dans le cadre de cette démarche. Comme au Québec, bien qu'elle ait été de moins vaste étendue, le gouvernement a procédé à une consultation publique limitée avant de présenter le projet de loi. Le document *Changing Direction* présente les principaux thèmes qui devront être abordés lors des consultations. On y retrouve d'abord une critique du programme antérieur qui ne répondrait pas aux besoins actuels et qui serait inadéquat. Ensuite, on procède aux recommandations qui feront l'objet de discussion, comme la mise en place de programme de formation et d'insertion sur le marché du travail.

Un peu comme au Québec, il n'y a pas en Saskatchewan une grande opposition au projet de loi proposé non seulement parce que le parti de gauche est allié de façon directe aux syndicats et aux groupes sociaux, mais également parce que le NPD demeure le parti le plus à gauche de la province.<sup>356</sup> Le NPD, au pouvoir, annonce qu'il n'a pas le choix de se plier à la nouvelle économie et aux changements actuels. On peut soutenir l'hypothèse que ce programme représente l'alternative provinciale la moins répressive, puisqu'elle est proposée par le parti le plus à gauche. De plus, comme au Québec, l'alliance du parti au pouvoir avec les principaux syndicats et les groupes sociaux favorise le fait que le

---

<sup>356</sup> Lorne Brown, Joseph Roberts et John Warnock, *Saskatchewan Politics From Left to Right*, '44 to '99 (Regina : Hinterland Publications, 1999).

programme soit adopté de façon consensuelle. Contrairement à l'Ontario, les groupes sociaux ont pu participer à la formulation de la nouvelle politique d'aide sociale.

Les débats parlementaires de la Saskatchewan se sont déroulés sur des thèmes quelques peu différents de ceux des autres provinces. D'abord, il est important de mentionner qu'il existe des thèmes qui sont particuliers à l'univers discursif de cette province. Le gouvernement du NPD insiste sur le fait qu'il a résisté tant qu'il a pu aux pressions du marché et aux changements économiques, mais qu'il est impossible de faire plus à cause des contraintes budgétaires. Comme au Québec, le gouvernement affirme qu'il est obligé d'instaurer une réforme de l'aide sociale parce que les temps changent et qu'on doit s'y adapter.

...we all agree that the changes to the social assistance program are necessary. The changes are happening now at the provincial and federal levels.<sup>357</sup>

At the same time, we need to be vigilant about the public money.

We have even in the most desperate circumstances financially for our province in the early 1990s, we have resisted, and have never reduced benefits.<sup>358</sup>

Les changements s'avèrent donc nécessaires et impossibles à éviter puisqu'il y a urgence. On a cependant créé un programme unique à la Saskatchewan qui

---

<sup>357</sup> Lorne Calvert, NPD, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de la Saskatchewan* (Hansard, 6 mai 1997), Consulté le 15 juin 2000 (En ligne), <http://www.legassembly.sk.ca/hansard/23L2S/970506PM.htm>.

<sup>358</sup> Lorne Calvert, NPD, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de la Saskatchewan* (Hansard, 20 mai 1997), Consulté le 15 juin 2000 (En ligne), <http://www.legassembly.sk.ca/hansard/23L2S/970520PM.htm>

consiste en une approche visionnaire, créative, innovatrice ainsi que productive.<sup>359</sup>

Emporté dans sa volonté de défendre sa réforme, le NPD se contredit en insistant sur le fait que le nouveau programme demeure un programme d'assistance traditionnel.

Because we are going to have the more traditional social program as well, at least for a period of time.<sup>360</sup>

We've launched a fundamental redesign of the Saskatchewan Assistance Plan program.<sup>361</sup>

Le gouvernement insiste sur le fait qu'il ne met pas sur pied un programme de *work for welfare* pour la raison suivante : ce genre de programme serait très dispendieux et, dans un tel cadre, un emploi ne ferait qu'en remplacer un autre et créerait des distorsions dans le marché du travail.

And work for welfare, essentially in its most classical sense, means that you get 500\$ a month of welfare that you would have to work the equivalent hours in return of that 500\$. The problem with that is that first of all it's very expensive. Secondly, it displaces people from the labour force until we have the ideal full employment in our society. You're simply replacing one person with another. Thirdly, it distorts the labour market and private sector responsibility for creating employment and funding employment.<sup>362</sup>

Le gouvernement reconnaît son impuissance face au problème de la pauvreté. Il n'est pas en mesure de régler le problème faute de fonds. Par contre, sur le plan

---

<sup>359</sup> *Ibid.*

<sup>360</sup> *Ibid.*

<sup>361</sup> Bob Hnatiuk, NPD, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de la Saskatchewan* (Hansard, 13 mai 1997) Consulté le 15 juin 2000 (En ligne), <http://www.legassembly.sk.ca/hansard/23L2S/970513H.htm>.

<sup>362</sup> *Ibid.*

idéologique, il n'est pas davantage en mesure de prescrire des programmes obligatoires de *workfare*.

We recognise that we don't have enough money to give everybody a guaranteed annual income at a level that meets all the requirements to eliminate poverty and still not create disincentive to work.<sup>363</sup>

Les thèmes de la pauvreté, de la famille et des enfants sont beaucoup plus présents dans le discours saskatchewanais que dans celui des autres provinces.

This resigned plan will reduce child poverty and make-work pays for families receiving social assistance.<sup>364</sup>

With these changes, we are attempting to tackle the problem of child poverty.<sup>365</sup>

...we are focussing the benefits of children, it's dedicated to families with children.<sup>366</sup>

Il n'en reste pas moins que l'on revient régulièrement sur les mêmes thèmes que ceux qui sont véhiculés dans les discours du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta. On insiste sur l'indépendance des prestataires, sur la trappe de l'aide

---

<sup>364</sup> Lorne Calvert, NPD, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de la Saskatchewan* (Hansard, 6 mai 1997), Consulté le 15 juin 2000 (En ligne), <http://www.legassembly.sk.ca/hansard/23L2S/970506PM.htm>.

<sup>365</sup> *Ibid.*  
<http://www.legassembly.sk.ca/hansard/23L2S/970506PM.htm>.

<sup>366</sup> Lorne Calvert, NPD, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de la Saskatchewan* (Hansard, 20 mai 1997), Consulté le 15 juin 2000 (En ligne), <http://www.legassembly.sk.ca/hansard/23L2S/970520PM.htm>.

sociale, sur la responsabilité individuelle ainsi que sur la nécessité d'aider ceux qui en ont le plus besoin.

...Hopefully to get people into an independent circumstance.<sup>367</sup>

So we're looking at that component to have a program that is unique compare to the other provinces.<sup>368</sup>

...the role case planning plays in facilitating independence of social assistance recipients, and found that case planning actually reduces dependency...<sup>369</sup>

And my hope that these income supplement changes will help to dismantle the welfare trap that so many find themselves into.<sup>370</sup>

Mr Speaker, there are several aspects of the current social assistance system that can discourage people from working or pursuing independence. This redesigned system will eliminate those disincentives to work while continuing to support the vulnerable.<sup>371</sup>

People understood the importance of developing a made-in-Saskatchewan training strategy to fill the vacuum left by the federal...<sup>372</sup>

Le Saskatchewan Party ne s'oppose pas à la contrepartie instaurée dans le nouveau programme. Il questionne plutôt les mécanismes de la mise en œuvre du programme :

---

<sup>367</sup> *Ibid.*

<sup>368</sup> Bob Hiatiuk, NPD, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de la Saskatchewan* (Hansard, 13 mai 1997), Consulté le 15 juin 2000 (En ligne), <http://www.legassembly.sk.ca/hansard/23L2S/970513H.htm>.

<sup>369</sup> *Ibid.*

<sup>370</sup> Lorne Calvert, NPD, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de la Saskatchewan* (Hansard, 6 mai 1998), Consulté le 15 juin 2000 (En ligne), <http://www.legassembly.sk.ca/hansard/23L2S/970506PM.htm>.

<sup>371</sup> Lorne Calvert, NPD, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de la Saskatchewan* (Hansard, 6 mai 1998), Consulté le 15 juin 2000 (En ligne), <http://www.legassembly.sk.ca/hansard/23L2S/970506PM.htm>.

<sup>372</sup> Lorne Calvert, NPD, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de la Saskatchewan* (Hansard, 21 mai 1998), Consulté le 15 juin 2000 (En ligne), <http://www.legassembly.sk.ca/hansard/23L2S/970521H.htm>.

This Bill eliminates the position of the director of income security, who administered all income security programs...that person could be held accountable for how things are done. So I ask you, what is the purpose of eliminating that position?<sup>373</sup>

Is there an evaluation plan for the future to assess the new income-tested assistance plans?<sup>374</sup>

Ce parti de droite propose même des modifications qui impliqueraient une catégorisation plus stricte des prestataires de l'aide sociale de la province. Le Saskatchewan Party insiste sur le fait qu'il faut apprendre aux individus l'éthique du travail qui n'a souvent pas été acquise dans les familles des prestataires de la sécurité du revenu. Un peu comme le programme d'insertion sociale le fait au Québec, le SP estime que les sessions de formation et d'expérience doivent fournir l'occasion aux prestataires de prendre des habitudes de travail. Il semble donc que ce Parti propose une catégorisation plus stricte des individus à l'aide sociale.

And when you have people that have had their grandmother, their great-grandmother, their mother and every body in the family has for generations been on welfare, you have to have some programs that teaches these children what a work ethic is, because they don't even understand what work is all about. They don't understand the need to go to work...<sup>375</sup>

---

<sup>373</sup> Arlene Julé, SP, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de la Saskatchewan* (Hansard, 14 mai 1997), Consulté le 15 juin 2000 (En ligne), <http://www.legassembly.sk.ca/hansard/23L2S/970514H.htm>.

<sup>374</sup> *Ibid.*

<sup>375</sup> Jack Goohsen, SP, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de la Saskatchewan* (Hansard, 21 mai 1997) Consulté le 15 juin 2000 (En ligne), <http://www.legassembly.sk.ca/hansard/23L2S/970521H.htm>

Toutefois, le NPD s'oppose à une telle conception des prestataires de la sécurité du revenu :

We have many single mothers receiving social assistance, responsible for their children; they take their responsibility seriously...It doesn't mean they don't have a work ethic. They're trying to do what's best for their children.<sup>376</sup>

Plusieurs groupes se sont toutefois opposés aux principes du nouveau programme. La *Coalition for Social Justice*, qui regroupe la plupart des organisations de défense des pauvres de la province, et le *Regina Anti-Poverty Ministry* ont dénoncé la mise en place du nouveau programme *Building for Independence*. Les deux groupes affirment que ce dernier crée une main-d'œuvre à bon marché qui profite aux employeurs.

Instead, Building for Independence focuses on the poverty problem polarized by those seeking a low wage economy : incentives to work. The biggest beneficiaries of the program are employers who aren't pressured to pay living wages or create full-time work...*Workfare* programs are not about job creation but about the push to a low-wage economy where well-paid employees can be replaced by *workfare* recipients.<sup>377</sup>

Le *Regina Anti-Poverty Alternatives*, le RAPA, insiste ainsi sur le fait que la création d'emplois demeure la solution la plus pertinente pour réduire le nombre d'assistés sociaux. Un bon emploi demeure, pour eux, la meilleure solution contre la pauvreté.<sup>378</sup> Il ne s'agit donc pas d'inscrire les individus à des programmes de formation ou d'insertion en milieu de travail, mais bien de créer des emplois stables et suffisamment rémunérés.

---

<sup>376</sup> Lorne Calvert, NPD, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de la Saskatchewan* (Hansard, 21 mai 1997) Consulté le 15 juin 2000 (En ligne), <http://www.legassembly.sk.ca/hansard/23L2S/970521H.htm>.

<sup>377</sup> Peter. J. Gilmer, *Saskatchewan Anti-Poverty Alternatives*, Regina, Regina Anti-Poverty Ministry (1999), 2-4.

<sup>378</sup> *Ibid.*, 6.

On remarque donc que dans toutes les provinces, le gouvernement a pu imposer sans trop d'opposition sa réforme de la sécurité du revenu. Les partis d'opposition, au lieu de remettre en cause l'orientation de la réforme, déplacent le débat sur d'autres questions. Dans presque toutes les provinces, par exemple, on critique le gouvernement fédéral qui a fait des coupures dans les budgets accordés aux programmes sociaux. Plus particulièrement au Québec, le Parti libéral fait régulièrement référence à la question nationale. Le débat ne prend donc pas forme autour de la question de l'introduction d'une contrepartie qui constitue, selon nous, le cœur de la réforme des programmes de sécurité du revenu canadiens. En Ontario et en Alberta, la limitation des débats et de la consultation par les deux partis au pouvoir a contribué à une implantation relativement autoritaire de la réforme. Au Québec et en Saskatchewan, c'est, au contraire, un processus de nature plus consensuelle qui a permis d'aboutir au nouveau programme. Ces pratiques divergentes ont certainement contribué à la mise en œuvre de contreparties différentes, ce que nous pourrions constater dans le chapitre suivant.

### **3.3. Les valeurs**

Le consensus intergouvernemental se vérifie lorsque l'on analyse l'univers des valeurs sur la base desquelles les quatre gouvernements défendent leur projet de réformes des politiques d'aide sociale. Bourque et Duchastel ont montré comment l'analyse de ce qu'ils appellent la référence axiologique peut être révélatrice dans l'analyse du discours politique. Selon les auteurs, l'étude des principales valeurs

mises en œuvre dans le discours permet de faire ressortir la particularité de l'univers idéologique propre à chaque parti ou à chaque gouvernement.<sup>379</sup>

Sur la base d'une analyse de contenu, nous avons identifié trois grandes valeurs présentes dans le discours des quatre gouvernements : la responsabilité individuelle, l'équité et l'indépendance (ou l'autonomie) du prestataire. De plus, trois autres valeurs sont partagées par trois gouvernements : l'efficacité par l'Ontario, la Saskatchewan et l'Alberta, l'effort par le Québec et la Saskatchewan et, enfin, l'imputabilité par l'Ontario, la Saskatchewan et l'Alberta.

In developing this legislation, we have been guided by three key principles : Fairness, Accountability and Effectiveness.<sup>380</sup> (Ontario)

Second, there's no compassion in fostering dependence instead of building self-respect and self reliance...<sup>381</sup> (Ontario)

...we must strike a balance which is both fair and equitable for all Albertans...<sup>382</sup> (Alberta)

Mr Chair, what we're trying to do in fact is two things: one of them is to in fact improve accountability; and two, bring the decision making and the service as close as possible to the client.<sup>383</sup> (Alberta)

The provincial government acting alone has limited its capacity and is limited in its effectiveness...because not only those programs need to be effective but they need to be affordable and sustainable. When they're not sustainable, we'll witness once again the kind of erosion of support to social

---

<sup>379</sup> Bourque Gilles et Duchastel Jules, *L'Identité fragmentée*.

<sup>380</sup> Janet Ecker, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de l'Ontario* (Hansard, 25 nov. 1997), Consulté 7 juin 2000 (En ligne), <http://hansardindex.ontla.on.ca/hansardeissue/36-1/1250a.htm>.

<sup>381</sup> *Ibid.*

<sup>382</sup> Mr. Brassard, PC, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de l'Alberta* (Hansard, 8 may 1991), Consulté le 10 juin 2000 (En ligne), <http://199.213.89.9:8080/ISYSquery/IRLB5CA.tmp/15/doc>.

<sup>383</sup> Lorne Calvert, NP, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de la Saskatchewan* (Hansard, 21 mai 1997), Consulté le 15 juin 2000 (En ligne), <http://www.legassembly.sk.ca/hansard/23L2S/970521H.htm>.

programs that we have seen as a result of what happened in the 80's and particularly in Saskatchewan.<sup>384</sup> (Saskatchewan)

The social programs must be fair to both those who need them and to the taxpayers who pay for them. A key element of this fairness is the prevention of welfare fraud and abuse to ensure that benefits are received only by those who are in need... Accountability requires reciprocal exercise of responsibilities... Effectiveness quite simply means a program that works.<sup>385</sup> (Saskatchewan)

...la réciprocité. Autrement dit, l'État ne fait pas que donner quelque chose en disant : c'est tout, on n'exige rien en retour. L'État est responsable de fournir aux gens de quoi vivre. En même temps, les personnes sont responsables d'elles-mêmes et responsables de fournir un certain nombre d'efforts ...<sup>386</sup> (Québec)

...l'an dernier, c'est 900 000 000\$ d'effort public.<sup>387</sup> (Québec)

Comme l'ont montré plusieurs auteurs, ces notions constituent maintenant des valeurs classiques du discours néolibéral.<sup>388</sup> Comme nous l'avions démontré dans notre mémoire de maîtrise intitulé : *Le discours du budget fédéral de 1980 à 1996, une analyse*<sup>389</sup>, ces valeurs sont dominantes dans le discours gouvernemental fédéral depuis 1985. Dans notre analyse du discours du budget fédéral, nous avons montré que l'efficacité, l'équité et l'effort apparaissent à partir de 1985 et deviennent les valeurs dominantes, même à la prise du pouvoir par le parti libéral. C'est donc dire qu'au-delà des appartenances politiques distinctes, les valeurs

<sup>384</sup> Bob Hnatiuk, NPD, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de la Saskatchewan* (Hansard, 13 mai 1997), Consulté le 15 juin 2000 (En ligne), <http://www.legassembly.sk.ca/hansard/23L2S/970513H.htm>.

<sup>385</sup> Janet Ecker, PC *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de l'Ontario*, (Hansard, 25 nov. 1997), Consulté le 8 juin 2000 (En ligne) <http://hansardindex.ontla.on.ca/hansardeissue/36-1/1250a.htm>

<sup>386</sup> Marie Malavoy, PQ, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, cahier 156 (Hansard, mardi le 17 mars 1998), 9940.

<sup>387</sup> Louise Harel, PQ, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, cahier 154 (Hansard, 11 mars 1998) 9832, 9833 et 9939.

<sup>388</sup> Jaques Beauchemin, Gilles Bourque et Jules Duchastel, «De Marsh à Axworthy».

néolibérales sont dominantes dans les discours gouvernementaux, ce qui est un indice d'une transformation générale de l'intervention de l'État.<sup>390</sup> Nous pouvons constater, de la même manière, que l'argumentation qui entoure l'adoption des projets de réforme de l'aide sociale réfère aux valeurs désormais classiques de néolibéralisme.

On doit cependant noter des différences significatives. On remarque d'abord que l'on peut établir une distinction entre deux groupes de provinces, soit l'Ontario et l'Alberta d'une part, et le Québec et la Saskatchewan, d'autre part. En Ontario et en Alberta, les valeurs dominantes partagées par les deux provinces sont l'imputabilité, la responsabilité individuelle et la valeur négative de la dépendance des prestataires<sup>391</sup>, thèmes des «révolutions conservatrices» dans le démantèlement de l'État-providence, valeurs principalement accompagnées en Alberta par la notion d'efficacité et en Ontario, par celle d'équité.

Somme toute, ce sont des valeurs qui réfèrent au processus de mise en œuvre des politiques (efficacité, équité, imputabilité) ou qui prennent le prestataire potentiel pour cible dans une perspective négative ou punitive (dépendance et responsabilité individuelle).

To put it simply and directly, the social programs must be fair to both those who need them and to taxpayers who pay for them. A key element of this fairness is the prevention of welfare fraud and abuse to ensure that benefits are received only by those who are in need.

---

<sup>389</sup> Mélanie Bourque, *Le discours du budget fédéral 1980-1996*.

<sup>390</sup> *Ibid.*

<sup>391</sup> Cette notion constitue une antivaleur, il s'agit du contraire de l'autonomie. Lorsque l'on dénonce la dépendance, on promeut la valeur de l'autonomie.

Accountability requires the reciprocal exercise of responsibilities. Welfare recipients are accountable for taking advantage of opportunities to become self sufficient and self-reliant. Equally, government is accountable to taxpayers and to those who need help to provide programs that will achieve that goal. Government also carries the responsibility for establishing the conditions for investment, growth and job creation in a healthy economy which will also help to make this happen.

Effectiveness quite simply means programs that work, programs that will do what they're intended to do, programs that will create real results. For people with disabilities, this means there will be real support both for their independence and for employment. For people on welfare, it means practical help in finding the shortest route to a paid job.<sup>392</sup>

Au Québec et en Saskatchewan, l'univers discursif diffère sensiblement même si les valeurs dominantes des discours ontarien et albertain sont également présentes chez l'un et l'autre de ces gouvernements. On note cependant la présence d'une famille de valeurs absentes ou nettement marginales dans les discours de l'Ontario et de l'Alberta.

On pourrait parler ici de valeurs de réinsertion qui interpellent les prestataires de façon positive ou qui en appellent au soutien de la collectivité (dignité, compassion, *sensitive*, *commitment*, solidarité). Il s'agit de valeurs qui retiennent en les réinterprétant l'univers discursif providentialiste.

We're sensitive also to the fact that our rates are low<sup>393</sup>

And in Saskatchewan, we have a major challenge in rationalising and strategizing a training program for the future to deal with the conditions that

---

<sup>392</sup> Janet Ecker, PC, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de l'Ontario* (Hansard, 25 nov. 1997), Consulté le 8 juin 2000 (En ligne), <http://hansardindex.ontla.on.ca/hansardeissue/36-1/1250a.htm>.

<sup>393</sup> John Calvert, NPD, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de la Saskatchewan* (Hansard, 21 mai 1997), Consulté le 15 juin 2000 (En ligne), <http://www.legassembly.sk.ca/hansard/23L2S/970521H.htm>.

we're going to be confronted with in the next century...I believe we still have room for sufficient flexibility to facilitate further national unity; to allow provinces with their different ideologies to have some variance...<sup>394</sup>

L'effort qu'on demande aux jeunes, je pense qu'on le demande en garantissant qu'on va faire autant d'effort de notre côté pour les aider...<sup>395</sup>

Et le premier principe de cette loi, c'est le principe de la réciprocité, c'est-à-dire que, à l'aide que fournit l'État en toute légitimité à des gens qui sont mal pris, si on peut dire, correspond une contrepartie dans l'effort que la personne elle-même fait pour trouver des moyens d'améliorer sa situation. C'est pour ça que nous sommes pour l'obligation, parce que la compassion consiste à leur restituer leur vraie dignité.<sup>396</sup>

L'analyse des débats provinciaux nous permet de constater que l'introduction d'une contrepartie dans les programmes de sécurité de revenu est présente dans les discours politiques et les débats du Québec, de l'Ontario, de la Saskatchewan et de l'Alberta. Toutefois, on remarque déjà des différences importantes. Au nom de l'efficacité et de la responsabilité individuelle, l'Ontario et l'Alberta n'ont laissé que peu de place aux différents groupes concernés pour participer au processus de formulation des politiques, alors que la Saskatchewan et le Québec, au nom de la solidarité, du consensus et de la compassion se sont engagés dans un processus de consultation beaucoup plus large. Dans le chapitre suivant, nous pourrions vérifier si ces similitudes et ces différences au niveau du discours et du processus d'adoption se concrétisent dans la nature des programmes.

---

<sup>394</sup> Bob Hnatiuk, NPD, *Débats parlementaires de l'Assemblée législative de la Saskatchewan* (Hansard, 13 mai 1997), Consulté le 15 juin 2000 (En ligne), <http://www.legassembly.sk.ca/hansard/23L2S/970513H.htm>.

<sup>395</sup> Marie Malavoy, PQ, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, cahier 156 (Hansard, mardi le 17 mars 1998), 9941.

<sup>396</sup> Léandre Dion, PQ, *Débats parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec*, cahier 197 (Hansard, 18 juin 1998), 12 157.

## CHAPITRE 4

**UN MODÈLE DE *WORKFARE* CANADIEN ?  
L'INTRODUCTION DE LA CONTREPARTIE ET LE POIDS DES  
PARTICULARITÉS LOCALES DANS LE DÉVELOPPEMENT DE  
DEUX FORMES D'ÉTAT NÉOLIBÉRAL : L'ÉTAT  
D'INVESTISSEMENT SOCIAL DE CONCILIATION ET L'ÉTAT  
D'INVESTISSEMENT SOCIAL RÉPRESSIF.**

Comme nous l'avons constaté dans les chapitres précédents, durant les années 1980, à la faveur de la crise économique et budgétaire, on assiste à d'importants changements dans les programmes de sécurité du revenu. Dans toutes les provinces, on constate le resserrement des conditions d'admission et le ciblage des populations. Les réformes des années 1990 viendront affirmer ces nouvelles tendances en consacrant la contrepartie comme une nouvelle donne dans les programmes de sécurité du revenu provinciaux.

À des moments différents, toutes les provinces ont réformé leur système d'assistance sociale en accordant une place déterminante aux mesures conditionnelles. En général, les nouveaux programmes catégorisent de plus en plus les individus et exigent une participation à des mesures actives en échange de la prestation, dans le but de réintégrer les assistés sociaux sur le marché du travail. Dans toutes les provinces que nous avons choisies, soit le Québec, l'Ontario, la Saskatchewan et l'Alberta, les réformes de la sécurité du revenu ont été faites au nom de la réduction du déficit. Au Québec, on repense la réforme durant le premier mandat du gouvernement du Parti québécois de la décennie 1990 (1994-1998). Le gouvernement fait appel à un comité d'experts pour le conseiller. Suite à la parution du Livre vert, *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, en 1996, il introduira diverses mesures qui s'échelonneront jusqu'à l'an 2000. En Ontario et en Alberta, les circonstances sont différentes. Les réformes majeures qui ont lieu dans ces deux provinces sont introduites suite à l'élection d'un gouvernement conservateur. En Ontario, le Parti conservateur procède à une réforme globale en instaurant le programme *Ontario au travail* en 1995. En Alberta, les conservateurs introduiront la réforme du *Support for*

*Independence* en 1993, après avoir effectué certains changements depuis 1990. En Saskatchewan, le *Saskatchewan Assistance Plan* est réformé par le NPD en 1997 dans le cadre de restrictions budgétaires.

Avant de procéder à l'analyse de chacune des réformes, il importe de présenter les politiques fédérales qui peuvent avoir un impact sur l'aide sociale au Canada. Bien sûr le TCSPS, que nous avons présenté au second chapitre, affecte directement les programmes de sécurité du revenu provinciaux, mais il existe également une série d'autres programmes fédéraux qui ont une incidence importante soit sur le montant de la prestation, soit sur la conception de l'aide sociale et du prestataire de la sécurité du revenu. Il s'agit donc, suite à cette revue, d'être en mesure de situer les programmes de sécurité du revenu provinciaux par rapport aux programmes canadiens. La présentation des politiques *d'Assurance-emploi* et de la *Prestation nationale pour enfants* nous permettra également de démontrer notre hypothèse sur la transformation de la forme de l'État.

Le programme *d'Assurance-emploi*, instauré par le gouvernement fédéral en 1996, dans le cadre d'une réforme plus large des programmes de sécurité sociale du Canada, a considérablement transformé la conception de *l'Assurance-chômage*. Selon Georges Campeau, l'évolution de l'assurance-chômage définit bien le type d'interventionnisme qu'exerce l'État par rapport au chômage et à ses victimes. Selon lui, l'idéologie a joué un rôle capital dans le passage du programme d'assurance chômage au programme d'assurance emploi.

La phase actuelle, associée au néolibéralisme qui met de l'avant les principes du libre marché, diminue de façon importante les droits des sans-emploi.<sup>397</sup> Ainsi, la politique mise sur pied en 1996 s'appuie sur des principes qui, comme à l'aide sociale, remettent la responsabilité du chômage sur les épaules de l'individu et non plus de la société. On insiste donc sur la responsabilité individuelle et sur la dépendance qu'entretiennent les chômeurs par rapport au système. Il est d'ailleurs intéressant de constater que le programme adopte la vision privée de l'assurance.<sup>398</sup>

La réforme réduit l'accessibilité au programme, diminue le montant de la prestation, réduit le nombre de semaines durant lesquelles le prestataire recevra de l'aide, augmente le nombre d'heures de travail à effectuer avant de faire une demande et limite ainsi les droits des chômeurs. Cette politique de traitement du chômage aura évidemment pour effet de renvoyer les chômeurs qui n'ont pas accès au programme ou qui ont épuisé leurs droits à la prestation vers l'aide sociale. Au Québec, par exemple, entre 1994 et 1996, on estime que l'augmentation des prestataires se situe à au moins 194 000 personnes (population constante 1997)<sup>399</sup>. Ce phénomène s'est également produit dans les autres provinces. «Cependant, les restrictions au régime se traduisent globalement par un appauvrissement de tous les sans-emploi et un recours accru à l'aide de dernier recours (aide sociale). Le rôle de prévention de la pauvreté qu'assumait l'assurance-chômage est bien révolu.»<sup>400</sup> Non seulement le programme d'assurance chômage s'inscrit donc dans la mouvance de ce que

---

<sup>397</sup> Georges Campeau, *De l'assurance chômage à l'assurance-emploi*, 15.

<sup>398</sup> *Ibid.*

<sup>399</sup> Pierre Fortin et Francine Séguin, «Pour un régime équitable axée sur l'emploi».

nous appelons le néolibéralisme, mais ses nouveaux mécanismes ont créé une pression sur les programmes d'aide sociale qui ne sont pas au départ conçus pour assurer les risques du chômage.

Même si le phénomène précède 1996, on peut affirmer qu'il existe un nouveau rapport entre les programmes d'aide sociale et ceux de l'assurance-emploi parce que beaucoup de nouveaux prestataires de la sécurité du revenu sont en fait des chômeurs, ce qui transforme considérablement la façon dont on peut penser le programme.<sup>401</sup> Malgré le fait que les programmes ne sont pas conçus comme des mesures qui s'adressent aux chômeurs, ils servent de palliatifs. Ce qui est tout à fait clair, c'est que ce phénomène est considérablement renforcé par la mise en œuvre du *Programme d'assurance-emploi*. La nature des cas à l'aide sociale a considérablement changé, ce qui a eu pour effet d'engendrer la catégorisation des prestataires et de pousser les gouvernements à produire des politiques pour qu'ils retournent sur le marché du travail. Boychuck et McIntosh questionnent d'ailleurs la nouvelle nature des programmes d'aide sociale. S'agit-il de nouveaux programmes pour les sans-emploi ? Ils affirment, qu'en dernière analyse, même s'il existe une tendance à la catégorisation et à la production de politiques d'insertion sur le marché du travail, les programmes provinciaux de sécurité du revenu ne constituent pas des programmes pour les chômeurs. «Several provincial social assistance regimes now define a greater proportion of their beneficiary population as employable but have not extended social assistance benefits to a greater proportion of the

---

<sup>400</sup> Georges Campeau, *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi*, 260.

<sup>401</sup> Gerard W. Boychuck and Tom McIntosh, «Social Union, Social Assistance : An early Assessment. In Building the Social Union».

unemployed and, in this sense, have not become more clearly programs of income support.»<sup>402</sup>

Introduite en 1998, la *Prestation nationale pour enfant*, comme le *Supplément de revenu gagné* centre les politiques sociales sur l'enfant ainsi que sur le travail des parents.<sup>403</sup> Nous reviendrons à ce programme au chapitre 5 de notre thèse. On peut identifier trois éléments importants dans la *Prestation nationale pour enfant* soit l'accent mis sur l'enfant prestataire, les mesures incitatives au travail et la relation entre le nouveau programme et l'aide sociale.<sup>404</sup> Les deux volets de la politique sont administrés par le Ministère du développement des ressources humaines. La prestation s'adresse à toute personne de faible ou de moyen revenu qui a un ou des enfants à charge, tandis que le Supplément cible uniquement les petits salariés.<sup>405</sup> On attribue des montants qui varient selon la taille, la source du revenu et le nombre d'enfants par famille. Le but de la *Prestation nationale pour enfant* est de contrer la pauvreté chez les enfants canadiens et de renforcer l'insertion des parents sur le marché du travail.

Certains aspects de la PNE sont intéressants. Le programme constitue le premier nouveau programme social d'envergure depuis le début des années 1990. On ne peut nier l'importance de soutenir financièrement les parents et les enfants canadiens. De plus, l'augmentation annuelle de la prestation peut contribuer à maintenir le pouvoir d'achat des bénéficiaires et ainsi diminuer leurs chances

---

<sup>402</sup> *Ibid.*, 72.

<sup>403</sup> Denis Saint-Martin, «De l'État-providence à l'État d'investissement social». Jane Jenson, «Le nouveau régime de citoyenneté du Canada : investir dans l'enfance» *Lien social et politiques*, no 44 (2001), 11-25

<sup>404</sup> Gerard W. Boychuck, «Social Union, Social Assistance : An Early Assessment.», 60.

d'un appauvrissement plus grand. Il n'en reste pas moins que la PNE présente plusieurs lacunes qui sont particulièrement liées aux programmes d'aide sociale. Malgré le fait qu'on affirme que la prestation s'adresse à presque toutes les familles canadiennes, il existe tout de même une distinction entre travailleurs et non travailleurs. Les provinces utilisent les sommes, qu'elles auraient autrement donné aux prestataires, pour formuler des programmes d'insertion sur le marché du travail ou des programmes qui visent à améliorer le sort des enfants. Le programme qui insiste, encore une fois, sur la nécessité de l'égalité des chances de départ dans la vie risque de créer d'autres formes d'inégalité.<sup>406</sup> Au sens strict, on peut affirmer que ce n'est pas l'éradication progressive de la pauvreté qui est visée. On cherche plutôt à fournir à un groupe d'individus (ici les enfants) les outils pour s'intégrer éventuellement au marché du travail. Encore une fois, les grands principes de l'État-providence qui se donnait pour objectif de favoriser l'égalité des citoyens sont abandonnés.

*La Prestation nationale pour enfant* demeure un programme particulariste de nature catégorielle qui vise, par sa nature, une large part des familles canadiennes tout en les catégorisant selon leur revenu et leur statut (familles biparentales ou monoparentales). Même s'il faut reconnaître qu'elle peut être bénéfique pour les groupes touchés, elle produit cependant des effets d'exclusion.

---

<sup>405</sup> Christopher Clark, *Les programmes de sécurité du revenu du Canada*.

<sup>406</sup> Jane Jenson, «Le nouveau régime de citoyenneté du Canada : investir dans l'enfance».

Ainsi, les programmes sociaux fédéraux entretiennent des liens étroits avec les politiques provinciales. La mise en place du *Programme d'assurance-emploi* a eu un impact direct sur les programmes d'aide social autant sur le plan qualitatif que sur la quantité de prestataires traités par les programmes de sécurité du revenu provinciaux. L'introduction de la *Prestation nationale pour enfant* a remplacé le programme d'allocations familiales canadien, qui était au départ universaliste, par un programme particulariste de nature catégoriel. Il entretient un lien indirect avec les politiques de sécurité du revenu provinciales puisqu'on permet aux provinces d'en diminuer les prestations pour mettre en œuvre des programmes de réinsertion sur le marché du travail et de développement de l'enfant.

#### **4.1. L'aide sociale dans les provinces**

Avant d'amorcer l'analyse des programmes, il est important d'avoir une vue d'ensemble du nombre d'assistés sociaux par province depuis la mise en place des réformes, ainsi que leur pourcentage par rapport à la population de chacune des provinces.

**Tableau V**  
**Nombre estimé d'assistés sociaux par province**

	31 MARS 1995	31 MARS 1997	31 MARS 1999	31 MARS 2000	31 MARS 2001	CHANGEMENT 1995-2001	% populatio n actuelle
QUÉBEC	802 200	793 300	661 300	618 900	576 600	-28%	0,09
ONTARIO	1 344 600	1 149 600	910 100	802 000	709 200	-47%	0,07
SASKATC HEWAN	82 200	79 700	66 500	63 800	60 900	-26%	1,31
ALBERTA	113 200	89 800	71 900	64 800	58 000	-49%	0,02
<b>Canada</b>	<b>3 070 900</b>	<b>2 774 900</b>	<b>2 279 100</b>	<b>2 085 100</b>	<b>1 910 900</b>	<b>-38%</b>	<b>0,07</b>

Conseil Canadien de bien-être social

Depuis 1995, donc à peu près depuis l'amorce des réformes des programmes d'aide sociale provinciaux, le nombre d'assistés sociaux a considérablement diminué dans l'ensemble du Canada et dans toutes les provinces que nous avons choisies. Il est toutefois intéressant de constater au tableau V que c'est en Ontario et en Alberta que le nombre de dossiers a subi la baisse la plus importante avec 47% de moins en Ontario et 49% en Alberta. Ce qui demeure également significatif c'est que cette baisse est plus élevée que la moyenne canadienne qui est de 38%. Au contraire, le Québec avec une diminution du nombre de cas de 28% et la Saskatchewan avec 26% se situent largement sous la moyenne canadienne. Selon nous, cette baisse généralisée constitue le premier indice d'une nouvelle approche provinciale commune dans le secteur de l'aide sociale parce que la diminution du taux de chômage ne peut, à elle seule, avoir provoqué de telles baisses.. Toutefois, l'écart de 20% entre,

d'une part, le Québec et la Saskatchewan et, d'autre part, l'Ontario et l'Alberta nous permet de penser qu'il n'y a pas parfaite convergence entre les programmes d'aide sociale au Canada. Nous procéderons maintenant à l'analyse des divers programmes pour vérifier si la différence dans la diminution du nombre de prestataires dans chaque province est représentative des changements plus généraux.

#### **4.2. La Sécurité du revenu canadienne comparée**

L'introduction de l'exigence d'une contrepartie, nous l'avons souligné, constitue une caractéristique commune de la transformation récente des programmes de sécurité du revenu. L'existence du fédéralisme canadien n'en permet pas moins le développement de conceptions fort différentes des mesures conditionnelles. Comme le soulignent Boismenu et Bernier : "...le renforcement de la contrepartie semble une tendance lourde et commune dans la redéfinition des rapports entre l'État et l'individu...il reste, en y regardant de plus près, de la place pour une différenciation des droits, des devoirs et des obligations des individus entre les instances étatiques."<sup>407</sup> Dans ce chapitre, nous analyserons les nouveaux programmes d'aide sociale du Québec, de l'Ontario, de la Saskatchewan et de l'Alberta et nous mettrons en évidence aussi bien les similitudes que les différences qui existent entre ces mesures. Dans la première section consacrée à la sphère juridique et institutionnelle, nous tenterons de comprendre comment s'orchestrent les différentes modalités des programmes. Dans la deuxième, qui porte sur les rapports entre les prestataires et le marché du

---

<sup>407</sup>Gérard Boismenu et Nicole Bernier, «La contrepartie dans l'aide sociale et le rapport individu-État», 40.

travail, nous aborderons la question des relations qu'entretiennent les programmes avec le marché du travail. Enfin, nous nous pencherons sur la nature des mesures de contrôle imposées aux prestataires, ainsi que sur le rôle dévolu à la famille.

Au niveau le plus général, les provinces de l'Ontario et de l'Alberta proposent un programme de sécurité du revenu d'inspiration particulariste différentialiste. Chacune d'elles a développé un programme à deux volets : l'un s'adresse aux personnes inaptes au travail et l'autre, qui concerne l'objet de notre étude, est proposé aux individus aptes au travail. En Ontario le programme de *Soutien aux personnes handicapées* s'adresse aux personnes inaptes au travail, tandis que le programme *Ontario au travail* est destiné aux prestataires en mesure de travailler; en Alberta, enfin, on a remplacé le programme *Assured Support* pour les personnes qui ne peuvent travailler par le programme *Assured Support for Severily Handicaped* et le programme *Support for Independence* pour ceux qui sont aptes au travail. Les politiques du Québec et de la Saskatchewan sont également particularistes, mais catégorielles. Au Québec, on offre le programme *d'Assistance-emploi* dans lequel on catégorise systématiquement les individus selon leur degré d'éloignement du marché du travail; le programme *saskatchewan Assistance Plan* s'adresse à toutes les catégories de prestataires, c'est la province qui catégorise le moins les prestataires, mais elle accorde tout de même un statut particulier aux autochtones, aux handicapés et aux agriculteurs. Le programme Saskatchewanais s'inspire davantage d'une perspective universaliste qui est absente dans les autres provinces.

### 4.3. Sphère juridique et institutionnelle

Pour être en mesure de comprendre les modalités des différents programmes de sécurité du revenu provinciaux, il est nécessaire de se pencher sur une multiplicité de facteurs. Dans cette section, il sera ainsi question des objectifs visés par les réformes, des personnes à qui elles s'adressent, de l'importance relative des notions de responsabilité individuelle et de responsabilité collective, de la catégorisation des individus, de la nature de la participation, de la prestation, de l'importance accordée à la fraude et, enfin, du financement des programmes.

#### 4.3.1. Les objectifs visés par la réforme

Sur le plan juridique et institutionnel, les programmes *d'Assistance-emploi* du Québec, l'*Ontario Works* et le *Support for Independence* de l'Alberta visent des objectifs semblables. Ils mettent davantage l'accent sur la réduction des dépenses publiques et du nombre d'assistés sociaux. La contrepartie dans les nouveaux programmes d'assistance permettrait d'atteindre ces objectifs. Dans le discours, on légitime les mesures conditionnelles en insistant sur le fait qu'elles assurent l'équité entre les petits salariés et les assistés sociaux, en affirmant qu'elles permettent un retour sur le marché du travail pour les prestataires de la sécurité du revenu et en soutenant qu'elles sont susceptibles de briser le cycle de la dépendance qui menace les assistés sociaux : «L'équipe de Mike Harris a transformé le système d'aide sociale de la province et aidé plus d'un demi-million d'hommes, de femmes et d'enfants à se libérer de l'aide sociale.»<sup>408</sup> À

---

<sup>408</sup> Ministère de la Solidarité sociale, *La réforme de la sécurité du revenu, Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*; Ministère des services sociaux et communautaires, « Les

propos de la réforme de l'aide sociale de 1995, Moscovitch affirme que la *Révolution du bon sens* visait à diminuer le nombre de dossiers à l'aide sociale. Pour lui, *Ontario Works* avait trois objectifs, soit ceux de réduire la fraude, de resserrer son accessibilité et de diminuer les coûts du programme. Il y voit une approche moralisante et punitive puisque la fraude ne constitue qu'une infime partie des coûts du programme et qu'il est de plus en plus difficile d'avoir accès à l'aide sociale, même si l'on se retrouve réellement dans le besoin.<sup>409</sup>

Le thème de la dépendance est moins important dans les programmes du Québec et de la Saskatchewan. Le *Saskatchewan Assistance Plan* vise également l'indépendance des assistés sociaux. Les prestataires participants doivent, par exemple, se charger eux-mêmes de certains paiements qui étaient auparavant effectués par l'État. À l'inverse des autres programmes étudiés, on insiste sur le fait que le programme est conçu pour assurer des chances égales aux assistés sociaux. "To promote income support, promote independence and ensure equitable access to opportunities"<sup>410</sup> Le discours saskatchewanais se distingue ainsi de ceux des autres provinces puisqu'il paraît toujours s'inscrire dans une perspective providentialiste. De plus, soutient-on, le programme doit remplir son rôle de soutien tout en étant accessible et non intrusif, en même temps qu'il doit assurer le bien-être des enfants, des familles et des individus.

---

réformes du gouvernement Harris transforment les chèques d'aide sociale en chèques de paie » (Gouvernement de l'Ontario, 2000), 1.

<sup>409</sup> Alan Moscovitch, «Social Assistance in the New Ontario.», in D.S Ralph, A. Régimbald, N. Saint-Amand, *Open for Business-Closed to People : Mike Harris's Ontario* (Halifax : Fernwood Publishing, 1997).

<sup>410</sup> Saskatchewan Department of Social Services, *Policy Manual of Saskatchewan Assistance* (Gouvernement of Saskatchewan, 2000), 2.

#### 4.3.2. Les personnes visées

Les programmes de sécurité du revenu des quatre provinces ont pour objectif l'indépendance des prestataires de la sécurité du revenu, mais pour des motifs différents. L'Ontario et l'Alberta mettent d'avantage l'accent sur la nécessité de sortir les individus de l'aide sociale. En fait, dans les programmes de ces deux provinces, tout emploi constitue une meilleure alternative que l'aide sociale. Ces deux programmes, et plus particulièrement celui de l'Alberta, ont uniquement pour but de réduire le nombre de dossiers. En Ontario, on propose une nouvelle vision de l'aide sociale qui respecte la dignité des personnes, qui augmente l'estime de soi et qui permet une contribution communautaire. Dans les programmes ontarien et albertain, on veut associer responsabilité et aide sociale et, plus que l'indépendance des prestataires, on vise l'autosuffisance : «...une nouvelle vision de l'aide sociale, une vision qui respecte la dignité des personnes, accroît leur estime personnelle et favorise l'indépendance, l'autonomie...»<sup>411</sup> Au Québec, où l'on affirme que la contrepartie est une solution à l'exclusion, et en Saskatchewan, la sortie des prestataires de l'aide sociale vise la flexibilisation de la main d'œuvre. En Saskatchewan, le programme a été conçu pour tisser des liens entre les mesures actives, les emplois et le marché du travail saskatchewanais.<sup>412</sup> On cherche ainsi à fournir aux industries la main d'œuvre diversifiée dont elles ont besoin. Dans ces deux provinces, on demeure cependant conscient du manque structurel d'emploi et on tente de corriger ce problème en remodelant les qualifications de la force de travail provinciale.

---

<sup>411</sup> Ministère des services sociaux et communautaires, *Résumé du programme Ontario au travail* (Gouvernement de l'Ontario, 1996), 2.

Les programmes d'assistance de chacune des provinces s'adressent aux personnes dans le besoin n'ayant pas d'emploi. Il existe, par contre, des différences qu'il est important de noter. Le Québec et la Saskatchewan se rejoignent encore une fois. En effet, on offre de l'aide financière à toute personne qui se retrouve dans le besoin. Toutefois, la Saskatchewan permet une accessibilité plus grande à son programme. Non seulement toute personne dans le besoin peut y avoir accès, mais également les grévistes et les individus qui reçoivent des prestations *d'Assurance-emploi* qui ne sont pas assez élevées. En fait, les seuls individus qui sont exclus du programme sont les étudiants universitaires. Au Québec, on offre le programme à toute personne apte au travail, mais on interdit l'accès aux grévistes et aux prestataires de *l'Assurance-emploi*. En Ontario et plus encore en Alberta, on s'adresse, au contraire, aux seules personnes ayant complètement épuisé leurs ressources, ce qui exclut tous les individus qui possèdent des sources de revenu ou qui peuvent s'adresser à d'autres instances.

#### 4.3.3. Les responsabilités individuelles et collectives

Au Québec, en Ontario et en Alberta, on insiste sur l'importance de la responsabilité individuelle des personnes dans le besoin. Dans chacun des programmes de ces trois provinces, on propose un contrat entre l'individu et l'État : un contrat de réciprocité entre l'État et l'individu au Québec, une entente de participation en Ontario et une "Client reporting Card" en Alberta. L'individu doit remplir les conditions du programme alors que l'État doit fournir les moyens adéquats. La responsabilité individuelle, plutôt que la responsabilité collective,

---

<sup>412</sup> Carolyne Gorlick et Guy Brethour, *Welfare to Work programs*, 173.

est ainsi mise de l'avant dans le discours du gouvernement québécois. La responsabilité collective qui, selon la conception providentialiste, visait à assurer contre le risque social a maintenant pour seul rôle d'aider les gens à réintégrer le marché du travail. L'individu est tenu responsable de la situation dans laquelle il se trouve, il doit donc chercher par lui-même à s'en sortir. Toutefois, au Québec comme en Saskatchewan, la question de la disponibilité effective de l'emploi est retenue, ce qui atténue le primat de la responsabilité individuelle dans le discours québécois. En Saskatchewan, on considère que la reprise de l'économie constitue un facteur important dans la diminution du nombre de dossiers à l'aide sociale, ce qui n'est pas le cas en Ontario et en Alberta.<sup>413</sup> Selon les principes de ces deux nouveaux programmes d'aide sociale, la contrepartie représente la solution qui permettrait aux individus de se prendre en main et de se trouver un emploi. Selon Shragge, cette manière de concevoir l'aide sociale constitue une réponse punitive aux changements dans les structures de l'économie et du travail. Elle contribue également à construire une nouvelle conception de l'aide sociale qui n'existe que dans le but de punir les pauvres, d'autant plus qu'il n'atteint pas ses objectifs premiers qui sont de faire en sorte que les assistés sociaux se trouvent un emploi et le conserve : "...governments continue to implement these programs when it is clear that they will not achieve their stated objectives."<sup>414</sup> Pour l'auteur, ce sont des facteurs économiques d'ordre structurel qui force les gens à demeurer bénéficiaires de l'aide sociale.

---

<sup>413</sup> Alberta Department of Family and Social Services, *Alberta Family and Social Service Report 1998-1999 Annual Report*, (Government of Alberta, 1999).

<sup>414</sup> Eric Shragge, *Workfare : Ideology for a New Underclass*.

Dans le discours ontarien, on insiste sur la notion du devoir des individus plutôt que sur celle de leurs droits. On se contente d'informer les prestataires sur leur éligibilité et sur la façon dont il faut procéder pour s'inscrire dans le programme. Par contre, il n'est presque jamais question de leurs droits en tant que citoyens et prestataires. «Afin de demeurer admissible aux prestations d'aide sociale, vous devez entreprendre une démarche active axée sur le marché du travail...L'agent ou l'agente chargé de votre cas cherchera à établir avec vous quelles sont les composantes du programme...les plus susceptibles de favoriser votre retour sur le marché du travail dans les plus brefs délais.»<sup>415</sup> La responsabilité individuelle est donc prioritaire dans le programme Ontario au travail puisque chaque individu est garant de son sort. L'État a toutefois la responsabilité de fournir aux individus les moyens de devenir autonomes.<sup>416</sup> En Alberta, comme en Ontario, il n'est jamais question du droit des assistés sociaux à recevoir de l'aide de la part de l'État. Au contraire, on insiste sur le fait que l'individu doit devenir autonome en obtenant un emploi. L'État peut lui fournir les moyens de le faire, mais ce ne doit être que temporaire. Chacun est ainsi tenu responsable de la situation dans laquelle il se trouve. Les devoirs tiennent donc une place importante dans le discours du gouvernement albertain puisqu'on évoque constamment l'obligation de participer. En fait, les droits sont peu visibles puisqu'on n'informe les gens que sur la possibilité d'appel quant aux décisions prises à leur égard. La famille des prestataires doit également remplir certains devoirs. Avant d'accorder toute aide financière, l'État renvoie les individus à leurs familles pour que celles-ci subviennent à leurs besoins.

---

<sup>415</sup> Ministère des services sociaux et communautaires, *Entente de Participation* (Gouvernement de l'Ontario, 1999).

En Saskatchewan, les prestataires ont le devoir de tracer un parcours pour se trouver un emploi, mais, à l'inverse des autres provinces, on accorde une importance beaucoup plus grande aux droits qu'aux devoirs. En effet, dans un guide de présentation du programme qui s'adresse aux prestataires, on explique clairement que les individus ont des droits qui doivent être respectés. Ils ont également des devoirs, mais ils viennent en second lieu.<sup>417</sup> De plus, on insiste sur le fait que l'aide sociale ne constitue pas un prêt, mais bien une aide gouvernementale.<sup>418</sup> Ainsi, on présente le problème de la pauvreté comme un phénomène social et non individuel. «Poverty is a complex social issue and not an individual problem. Its long term reduction requires the collective effort of all levels of government, communities and industries.»<sup>419</sup> De plus, on insiste sur le fait que tous les membres de la société saskatchewanaise ont la même valeur et qu'ils ont le droit d'avoir accès aux mêmes opportunités. Les prestataires n'ont d'ailleurs pas d'entente de participation à signer; on propose plutôt un accompagnement de l'individu dans son cheminement pour se trouver un emploi.

#### 4.3.4. La catégorisation des individus

Après avoir clairement défini les droits et les devoirs individuels, les quatre programmes provinciaux procèdent à une catégorisation des prestataires. On identifie ainsi ceux qui sont aptes au travail et ceux qui ne le sont pas. La contrepartie s'adresse plus particulièrement aux individus qui sont considérés

---

<sup>416</sup> Ministère des services sociaux et communautaires, *Aide sociale : un système qui fonctionne*, (Gouvernement de l'Ontario, 1999).

<sup>417</sup> Saskatchewan Department of Social Services, *Social Assistance Handbook*, 4.

<sup>418</sup> *Ibid.*, 4.

comme étant en mesure de travailler. Au Québec, la catégorisation prend une saveur particulière. Les mesures actives proposées aux assistés sociaux servent à combler leurs lacunes ou leurs déficits de compétence par rapport au marché du travail. Les individus, dès leur entrée à l'aide sociale, sont catégorisés selon leur degré d'éloignement du marché du travail. On compte trois catégories de prestataires, soit les individus sans contrainte à l'emploi, les individus avec contraintes temporaires et les individus avec contraintes sévères.<sup>420</sup> On considère ainsi que l'on ciblera mieux la clientèle : "Lorsqu'on offre une mesure de formation à un chômeur qui n'a pas de barrière à l'emploi, on risque de prolonger son recours à la sécurité du revenu. Ce qui, évidemment, est contraire à l'objectif recherché."<sup>421</sup> À chaque catégorie correspond certaines mesures actives qui doivent rapprocher les assistés sociaux du marché du travail et ainsi les "sortir de l'aide sociale". On propose donc des programmes de formation ou d'acquisition d'expérience selon les contraintes à l'emploi de chacun. La création d'emploi s'adresse à la première catégorie, les mesures de préparation à l'emploi et d'insertion en emploi sont offertes à la deuxième catégorie, alors que les mesures d'insertion sociale concernent la troisième catégorie.<sup>422</sup> Il faut préciser que l'insertion sociale dont il est question ici ne constitue qu'une mesure parmi d'autres dans le cadre du programme québécois de sécurité du revenu. Il s'agit, somme toute, de la réintégration des prestataires que l'on considère très éloignés du marché du travail. On leur propose donc un parcours en plusieurs étapes qui

---

<sup>419</sup> Saskatchewan Department of Social Services, *Saskatchewan Assistance Plan Policy Manual* (Gouvernement of Saskatchewan, 1999), 1.

<sup>420</sup> Ministère de la Solidarité sociale, *De la sécurité du revenu à l'Assistance-emploi* (Gouvernement du Québec, 1999).

<sup>421</sup> Ministre Diane Lemieux, Ministère d'État au Travail et à l'Emploi, "Note pour l'allocation de la Ministre d'État au travail et à l'emploi", 13 Octobre (Gouvernement du Québec, 1999), 9.

<sup>422</sup> Ministère de la Solidarité sociale, *Document Insertion en emploi* (Gouvernement du Québec, 1999).

les mènera ultimement vers un emploi. Les individus sans contrainte à l'emploi sont considérés comme étant prêts pour le marché du travail. Ils peuvent ainsi bénéficier des services de soutien au travailleur autonome ou à la création d'entreprise. On suppose que les travailleurs avec contraintes temporaires ont besoin d'un coup de pouce pour réintégrer le marché du travail ; on leur propose ainsi la participation à certains projets communautaires ou l'approfondissement de leur formation. Enfin, on destine les mesures d'insertion sociale aux individus qui ont des contraintes sévères à l'emploi. Pour commencer, on peut leur demander de travailler soixante heures par mois et on augmentera progressivement la durée du travail jusqu'à ce que l'individu ait acquis des habitudes de travail et puisse passer à une autre étape.<sup>423</sup>

Dans les autres provinces, la catégorisation se limite à une distinction entre les individus aptes et inaptes au travail. En Ontario et en Saskatchewan, comme on le verra en détail un peu plus loin, on accorde cependant une attention particulière aux mères monoparentales et à la situation familiale. En Alberta, la catégorisation des individus est la moins marquée. Les mères monoparentales, par exemple, doivent s'inscrire aux différentes mesures actives dès que leur plus jeune enfant atteint l'âge de six mois.

#### 4.3.5. La nature de la participation

La nature de la participation n'est pas la même dans toutes les provinces. En effet, elle est obligatoire dans les programmes "Ontario au travail" et

---

<sup>423</sup> Entrevue avec un fonctionnaire, Emploi-Québec, Direction régionale de l'Estrie (1999)

“Support for Independence” de l’Alberta.<sup>424</sup> Dans les deux provinces, la participation constitue plus qu’un devoir mais une obligation pour les prestataires. Ceux-ci n’ont d’autre choix que d’être inscrits aux diverses mesures actives de leur programme, sans quoi ils perdent leur éligibilité à l’aide sociale. En Ontario, l’aide financière de l’État est conditionnelle à la contrepartie.<sup>425</sup> Dans certaines situations on reporte la participation, mais elle deviendra obligatoire dès que la personne sera considérée apte. Les prestataires ne sont pas tenus de participer durant une certaine période si, par exemple, ils sont blessés ou malades (preuve médicale à l’appui), s’ils ne peuvent recourir à un service de garde pour leurs enfants ou s’ils ont recours à l’aide sociale à cause d’un accident de travail. Au-delà de ces quelques exceptions, chaque individu est tenu responsable de sa situation, il doit donc prendre “les moyens pour s’en sortir”. S’il ne prend part à aucune activité qui lui est proposée, il sera exclu du programme. Comme la prestation est accordée en fonction du ménage, si une personne refuse de participer et qu’elle fait partie d’une famille prestataire de la sécurité du revenu, la prestation de cette dernière sera coupée en partie. Comme nous l’avons constaté plus haut, on insiste sur le fait que le programme respecte la dignité des individus et favorise leur indépendance.<sup>426</sup> De plus, on a introduit une mesure de traitement obligatoire pour les toxicomanes. «Il est impossible de se libérer de l’aide sociale et de conserver un emploi lorsqu’on est toxicomane...Ceux et celles qui refuseront cette aide (divers traitement de la dépendance face à l’alcool et aux drogues) ne seront plus admissibles aux

---

<sup>424</sup> Ministère des services sociaux et communautaires, *Résumé du programme Ontario au travail*, 2; Alberta Department of Family and Social Services, *Alberta Support for Independence*, 4.

<sup>425</sup> Saskatchewan Department of Social Services, *Saskatchewan Assistance Plan, Policy manual*, 1.

prestations.»<sup>427</sup> L'accession des individus au marché du travail est considérée comme un aboutissement qui permettra à chacun de subvenir à ses propres besoins. En Alberta, pour avoir droit aux prestations, les individus doivent également participer aux mesures actives qui leur sont imposées. On vise ainsi à réparer ou à prévenir les déficits de compétences des individus en leur proposant des activités d'assistance au marché du travail. La contrepartie est donc obligatoire. Même si on peut y mettre un bémol, on affirme que le programme permet d'assister et d'accompagner les assistés sociaux dans leur cheminement pour obtenir un emploi. Initiatives undertaken by Alberta Family and Social Services work toward providing employment, work experience and training programs to assist clients in developing their skills and becoming employed.»<sup>428</sup>

L'agent compose un Plan d'Emploi (*Employment Plan*) à chacun de ses clients pour qu'il puisse retourner le plus rapidement possible sur le marché du travail. Si un individu refuse de participer, il verra sa prestation réduite ou supprimée selon le cas. Si l'on constate qu'un bénéficiaire n'a pas fait ce qu'on lui demandait, on peut exiger, en guise de sanction, qu'il rembourse en partie les prestations qui lui ont été versées.

La participation aux mesures actives demeure volontaire au Québec et en Saskatchewan. Toutefois, dans les deux cas, les prestataires ont l'obligation de se chercher un emploi. En Saskatchewan, les prestataires doivent obligatoirement procéder à la planification de leur retour au travail (*Case Planning*) avec un

---

<sup>426</sup> Ministère des services sociaux et communautaires, *Résumé du Programme Ontario au travail*, 2.

<sup>427</sup> Ministère des services sociaux et communautaires, *Les réformes du gouvernement Harris transforment les chèques d'aide sociale en chèque de paie* (Gouvernement de l'Ontario, 1996), 4.

<sup>428</sup> Alberta Department of Family and Social Services, *Alberta Support for Independence*, 4.

agent. C'est donc la participation aux mesures actives définies dans le programme qui demeure volontaire. Les prestataires ont quand même l'obligation de se chercher un emploi et de planifier leur sortie de l'aide sociale. Ils peuvent ainsi être pénalisés s'ils ne collaborent pas, mais cette collaboration demeure beaucoup moins contraignante qu'en Ontario ou en Alberta. Les prestataires saskatchewanais inscrits aux divers programmes de formation ou d'intégration en emploi voient leur prestation de sécurité du revenu remplacée par la *Saskatchewan Training Allowance*, ce qui augmente considérablement leur revenu. Au contraire, en Ontario comme en Alberta, les individus sont non seulement pénalisés financièrement mais également exclus du programme s'ils ne participent pas. Dans le programme d'«Assistance Emploi» du Québec, les individus qui s'inscrivent aux mesures actives qu'on leur propose ont droit à une «Allocation de participation» de 120\$ par mois.<sup>429</sup> Même si le Québec a inclus des mesures punitives pour tous les prestataires non participants, le programme demeure tout de même moins sévère que celui de l'Alberta et de l'Ontario puisque les individus ne sont pas exclus de toute forme d'aide financière. La pénalité, d'abord fixée à 150\$ par mois, a été réduite de moitié par le gouvernement. Elle n'a pas encore été appliquée depuis et on la remet en question.<sup>430</sup>

#### 4.3.6. La prestation

---

<sup>429</sup>Ministère de la Solidarité sociale, *Le programme d'Assistance-emploi*, (Gouvernement du Québec, 1999).

<sup>430</sup> Communiqué du Cabinet du Ministre de la Solidarité sociale, *Destination-Emploi*, Communiqué du 13 avril (Gouvernement du Québec, 2000).

Au Québec, la prestation a une durée indéterminée, même si l'on cherche à ce que les gens réintègrent le marché du travail le plus tôt possible, et elle varie selon la catégorisation de l'individu. Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1999, on attribue une prestation de base pour un ou deux adultes et une allocation pour contrainte à l'emploi selon la situation du prestataire.<sup>431</sup> La prestation est également calculée en fonction du ménage et selon le niveau de ressources des individus. Ces derniers ont le droit de posséder une maison dont l'évaluation n'excède pas 80 000\$. Les prestataires peuvent également détenir certains avoirs liquides. Si la somme dépasse le montant admis par le programme, on la déduira du montant de la prestation.<sup>432</sup> Jusqu'à maintenant, la contrepartie n'affecte pas la prestation de manière négative puisqu'elle demeure volontaire. Toutefois, les prestataires participants se voient attribuer l'Allocation de participation de 120\$ par mois. À partir du 1<sup>er</sup> mai 2000, les prestataires sans contrainte à l'emploi qui refusent de rencontrer un agent pour préparer leur retour sur le marché du travail devaient voir leur chèque amputé de 75\$.<sup>433</sup> La pénalité n'a toutefois pas été appliquée jusqu'à maintenant. Au Québec, la catégorisation de l'individu affecte donc directement la prestation. Plus un prestataire est considéré apte à l'emploi, c'est-à-dire moins il présente de contraintes, moins la prestation est élevée puisqu'il devrait se retrouver sur le marché du travail. De la même manière, en Saskatchewan, les prestataires ont le droit de posséder certains biens. Ils peuvent, par exemple, conserver leur maison s'ils y vivent, et ce indépendamment de sa valeur. De

---

<sup>431</sup> Ministère de la solidarité sociale, *De la sécurité du revenu à l'Assistance-emploi*.

<sup>432</sup> Ministère de la solidarité sociale, *L'avoir liquide*, (Gouvernement du Québec, 1999);  
Ministre de la Solidarité sociale, *Publication du projet de règlement sur le soutien du revenu*,  
Communiqué (Gouvernement du Québec, 28 mai 1999).

<sup>433</sup> Ministère de la Solidarité sociale, Communiqué, *Destination-Emploi*.

plus, ils ont droit comme au Québec de posséder certains montants d'argent dont 1500\$ pour un individu vivant seul et 3000\$ pour une famille.<sup>434</sup>

Le Québec est la seule province qui offre une prestation de base. On trouve au Tableau VI les montants offerts aux prestataires selon leur catégorisation. Certains peuvent également bénéficier d'une allocation au logement selon le revenu et le nombre d'enfants à charge, dont le montant est négligeable si on le compare à celles des autres provinces. Toutefois, ce montant est ajouté à la prestation, il n'en fait pas partie et il s'agit d'un programme en soi. Les ménages peuvent bénéficier d'une aide financière qui peut aller jusqu'à 80\$ par mois.<sup>435</sup>

Les trois autres provinces se basent sur les besoins du ménage, ce qui laisse place à plus de variations. Toutefois, l'Ontario et l'Alberta ne permettent pas aux prestataires de posséder des biens de valeurs. Ils doivent en conséquence les épuiser avant d'avoir recours à l'aide sociale. Le tableau 1 indique les montants attribués par l'Alberta et l'Ontario. Cette dernière accorde également une allocation au logement selon la taille de la famille, ces montants peuvent varier entre 325\$ et 673\$. En Saskatchewan, on attribue également la prestation selon les besoins des individus ou des familles. Les prestataires doivent donc présenter leurs comptes de loyer, de chauffage ainsi que des reçus pour la garderie, l'hypothèque et l'impôt. Le calcul de la prestation sera effectué en fonction des besoins du ménage. Les prestataires doivent également faire état de leurs ressources.<sup>436</sup> En plus du montant accordé selon les

---

<sup>434</sup> Saskatchewan Department of Social Services, *Saskatchewan Assistance Plan Policy Manual*.

<sup>435</sup> Ministère de l'Habitation, *Le programme allocation du logement* (Gouvernement du Québec, 2003).

<sup>436</sup> Saskatchewan Department of Social Services, *Saskatchewan Social Assistance Handbook*, 9.

besoins, la Saskatchewan, comme l'Ontario, offre une aide au logement selon la taille de la famille qui varie entre 210 et 500\$ selon le type de famille.<sup>437</sup>

Il demeure important de noter qu'à la prestation de la Saskatchewan s'ajoutent des suppléments (*Utility Allowance*) pour les coûts liés au chauffage et à l'eau chaude, pour les services téléphoniques de base, ainsi que pour les frais de lessive (10\$ pour une personne, 25\$ pour une famille). Des montants sont également accordés pour des besoins spéciaux comme celui de vêtements pour commencer un emploi, pour le transport, pour la garde des enfants, ainsi que pour les enfants qui sont à l'école. On offrira également une somme de 100\$ pour la layette des nouveaux-nés et on ne déduit aucun revenu de travail des enfants qui fréquentent l'école. De plus, les prêts pour fins d'études (non universitaires) ne sont pas considérés comme un revenu. La prestation ne sera donc pas affectée, ce qui n'est pas le cas dans les autres provinces où les individus qui ont droit à une forme de prêts aux études sont exclus de l'aide sociale.

Depuis peu, les individus qui participent à des programmes reçoivent la *Training Allowance* qui remplace leur prestation d'aide sociale. Ainsi, les personnes qui participent aux différents programmes d'éducation ou d'intégration en emploi voient leur prestation augmentée d'environ une centaine de dollars, surtout s'il s'agit de personnes avec enfants à charge.

Pour être en mesure de comprendre les différences réelles qui existent entre les prestations de chaque province, il est nécessaire de déterminer les

---

<sup>437</sup> *Ibid.*

allocations de trois types de prestataires de la sécurité du revenu et de comparer ces montants. Nous avons choisi de présenter les données du Conseil national de bien être social qui effectue un calcul de la prestation selon le type de famille. Celles-ci permettent la comparaison et sont, selon nous, représentatives. Ces montants comprennent la prestation ainsi que l'allocation familiale de la province, s'il y a lieu, et la prestation nationale canadienne pour enfant.

**Tableau VI**

ESTIMATION DES REVENUS ANNUELS D'ASSISTANCE SOCIALE POUR 2000, SELON LE TYPE DE MÉNAGE							
	Assistance sociale de base	Prestations supplémentaires	Prestation fiscale canadienne pour enfants	Prestations provinciales/territoriales pour enfants	Crédit fédéral pour la TPS	Crédits d'impôt provinciaux/territoriaux	Revenu total
<b>QUÉBEC</b>							
Personne seule apte au travail	6 080				202		6 282
Personne handicapée	8 844				245		9 089
Parent seul, un enfant	8 266		2 159	2 024	501		12 950
Couple, deux enfants	10 399	139	3 683	1 448	616		16 285
<b>ONTARIO</b>							
Personne seule apte au travail	6 240				202	383	6 825
Personne handicapée	11 160				295	306	11 761

Parent seul, un enfant	10 603	105	2 159		506	385	13 758
Couple, deux enfants	13 009	407	3 683		616	499	18 214
SASKATCHEWAN							
Personne seule apte au travail	5 650				202		5 852
Personne handicapée	7 238	1 020			232		8 490
Parent seul, un enfant	8 410		2 159	1 044	486		12 099
Couple, deux enfants	11 793	215	3 683	1 455	616		17 762
ALBERTA							
Personne seule apte au travail	4 764	60			202		5 026
Personne handicapée	6 384	996			207		7 587
Parent seul, un enfant	8 908	60	2 074		485		11 527
Couple, deux enfants	13 477	395	3 780		616		18 268

Données tirées du rapport annuel du Conseil national de bien-être social.

On le remarque, les prestations du Québec et de la Saskatchewan, contrairement à ce que l'on aurait pu penser, ne sont pas les plus élevées. Si on compare les prestations d'un couple avec deux enfants, on constate qu'elles sont

plus élevées en Alberta et en Ontario avec des montants qui varient entre 18 268 et 17 762, alors qu'au Québec et en Saskatchewan les prestations pour ce type de ménage ne s'élèvent qu'à 16 285 et 17 762. On pourrait donc avancer ici que notre analyse ne tient pas la route dans le domaine spécifique de la prestation. Plusieurs raisons peuvent toutefois expliquer ce phénomène. Le coût de la vie et le revenu moyen de chaque province en sont deux bons exemples. On remarquera d'ailleurs au tableau VII que le revenu moyen varie considérablement de province en province. Par exemple, le revenu moyen des couples ayant deux enfants pour l'année 2001 (estimé par le CNBS) est de 68 937 \$ au Québec, de 86 470\$ en Ontario, de 76 111\$ en Alberta et de 66 814\$ en Saskatchewan. Il est donc difficile de se baser uniquement sur le montant de la prestation pour comparer la générosité des programmes provinciaux. Nous avons donc, à partir des données du Conseil national de bien-être social, comparé l'écart entre la prestation et le revenu moyen ainsi que la proportion que représente le revenu moyen par rapport à la prestation dans les provinces étudiées. Ceci permet de comparer le niveau de vie des prestataires par rapport au revenu moyen de leur catégorie respective ainsi que la comparaison des programmes d'aide sociale.

**Tableau VII**

COMPARAISON DES REVENUS DE BIEN-ÊTRE SOCIAL ET DES REVENUS MOYENS POUR 2001			
	Revenu de bien-être social pour 2000	Estimation du revenu moyen pour 2001	Revenu de bien-être social, exprimé en p. cent du revenu moyen estimé
QUÉBEC			
Personne seule apte au travail	6 415 \$	25 024 \$	26%
Personne handicapée	9 314 \$	25 024 \$	37%
Parent seul, un enfant	13 318 \$	29 596 \$	45%
Couple, deux enfants	16 919 \$	68 937 \$	25%
ONTARIO			
Personne seule apte au travail	6 829 \$	31 720 \$	22%
Personne handicapée	11 763 \$	31 720 \$	37%
Parent seul, un enfant	13 828 \$	35 644 \$	39%
Couple, deux enfants	18 330 \$	86 470 \$	21%
SASKATCHEWAN			
Personne seule apte au travail	5 978 \$	24 855 \$	24%
Personne handicapée	8 662 \$	24 855 \$	35%
Parent seul, un enfant	12 367 \$	27 717 \$	45%
Couple, deux enfants	18 210 \$	66 814 \$	27%
ALBERTA			

Personne seule apte au travail	5 030 \$	28 728 \$	18%
Personne handicapée	7 596 \$	28 728 \$	26%
Parent seul, un enfant	11 619 \$	38 045 \$	31%
Couple, deux enfants	18 395 \$	76 111 \$	24%

Conseil canadien de bien-être social

Il est intéressant de constater qu'il existe des points communs à toutes les provinces : plus les prestataires font partie d'une population cible, plus leur revenu se rapproche du revenu moyen de leur catégorie. Ainsi, dans toutes les provinces, les prestations sont plus généreuses pour les parents seuls et les personnes handicapées puisqu'elles varient entre 26% et 45% du revenu moyen de leur catégorie. De plus, la plupart d'entre elles, sauf le Québec, sont plus généreuses pour les couples ayant deux enfants.

Toutefois, le parallèle que nous dressons entre la Saskatchewan et le Québec d'une part, et l'Ontario et l'Alberta, d'autre part, se répète lorsqu'on fait la comparaison des écarts entre la prestation d'aide sociale et le revenu moyen. Le Québec constitue la province où les prestations représentent le plus fort pourcentage du revenu moyen avec des chiffres variants entre 26 et 45%, la Saskatchewan suit avec des pourcentages de 24% et 45%. L'Ontario, pour sa part vient en troisième place avec des prestations qui varient entre 22% et 39% du revenu moyen de la province et, enfin, l'Alberta, comme nous nous en serions doutés, est la moins généreuse avec des pourcentages de 18% et de 31%. De plus, même si toutes les provinces sont plus généreuses avec les parents seuls, ce sont encore les programmes du Québec et de la Saskatchewan qui sont le plus

généreux en offrant des prestations qui représentent 45% du revenu moyen. L'Ontario demeure toutefois la plus généreuse auprès des personnes handicapées avec un revenu qui représente 37% du revenu moyen de la province.

Comparé au revenu moyen, c'est encore une fois le Québec et la Saskatchewan qui demeurent les plus libérales.

#### 4.3.7. La fraude

On retrouve également des différences quant à la lutte contre la fraude. L'Alberta, mais surtout l'Ontario ont mis sur pied des campagnes de lutte anti-fraude qui encouragent la dénonciation des prestataires soupçonnés. En Alberta, par exemple, on engage des enquêteurs qui effectuent des visites imprévisibles à domicile. En Ontario, il existe une ligne téléphonique qui permet à tout individu de dénoncer un fraudeur.(1-800-394-STOP).<sup>438</sup> On insiste fortement sur le fait que la lutte à la fraude a permis de faire des économies de 100 millions de dollars. De plus, on publie régulièrement le nombre de cas de fraude découverts, ainsi que les économies engendrées par l'expulsion ou la diminution des prestations. En 1997-1998, 1123 condamnations avaient été prononcées contre 557 en 1999-2000. Cela aurait permis d'éviter, dans le premier cas, des déboursés de 37 millions de dollars et de 20 millions dans le deuxième cas.<sup>439</sup>

---

<sup>438</sup> Alberta Department of Family and Social Services, *Alberta Support for Independence*, 3. Ministère des services sociaux et communautaires de l'Ontario, *Résumé du programme Ontario au travail*.

<sup>439</sup> Ministère des services sociaux et communautaires, *Rapport sur la lutte contre la fraude de l'aide sociale, 1999-2000* (Gouvernement de l'Ontario, 2001).

Bien qu'au Québec il y ait eu des mesures de lutte contre la fraude instaurées par les libéraux dans le programme de 1986, il s'agissait surtout de visites à domicile qui visaient à lutter contre la délinquance des prestataires de la sécurité du revenu.<sup>440</sup> Il n'existe pas de mesure comparable dans le programme québécois actuel. On peut attribuer l'abandon de cette pratique à trois facteurs. Premièrement, cette façon de lutter contre la fraude n'a pas été très bien perçue par la population, deuxièmement, il n'existe qu'un faible pourcentage de constats de fraude, et, troisièmement, le parti politique qui a mis en œuvre la réforme de l'aide sociale n'avait pas cette visée. En Saskatchewan, on note également le souci de remédier à ce problème et on fait état des mesures entreprises pour contrer la fraude, mais sans mettre beaucoup d'accent sur le sujet puisque l'on affirme qu'il existe un taux d'erreur dont fait partie la fraude de seulement 4%, le plus bas au Canada. «Saskatchewan has one of the most accountable social assistance system in the country. In fact, the program's error rate is lower than 4%»<sup>441</sup> Et qui plus est, on ajoute que la mise en place d'une ligne téléphonique de dénonciation n'est pas nécessaire.

Les provinces de l'Ontario et de l'Alberta mettent particulièrement l'accent sur la diminution de la dépendance à l'aide sociale pour les individus qui en bénéficient. Comme nous l'avons mentionné plus haut, cette préoccupation est également présente au Québec, mais demeure beaucoup moins significative. On insiste donc sur la réduction du nombre de dossiers traités par l'État. C'est particulièrement le cas de l'Ontario qui publie périodiquement des données sur la

---

<sup>440</sup> James Ian Gow, Alain Noël, Patrick Villeneuve, «Les contrôles à l'aide sociale : l'expérience des visites à domicile», 1.

<sup>441</sup> Saskatchewan Department of Social Services, *Saskatchewan Assistance Plan*, 2.

réduction du nombre de prestataires de la sécurité du revenu. Le Ministre des services sociaux et communautaires, Baird, insiste d'ailleurs sur le fait que, depuis 1995, 485 026 personnes ont quitté l'aide sociale.<sup>442</sup>

L'Alberta, pour sa part, renvoie systématiquement les individus vers d'autres institutions, comme celle de la famille, avant de leur accorder toute forme d'aide, et ce également dans le but de diminuer le nombre d'individus à l'aide sociale. On ne peut que constater la chute dramatique du nombre de dossiers, surtout si l'on considère qu'en 1998-1999 il y avait 32 538 prestataires. C'est donc dire que, par rapport à 1993, 67 549 prestataires ne reçoivent plus d'aide de l'État.<sup>443</sup>

#### 4.3.8. Le financement des programmes

De la même manière, le financement des programmes est différent dans chaque province. Le Québec, la Saskatchewan et l'Alberta possèdent des systèmes centralisés. Toutefois, la Saskatchewan a divisé et fournit ses services par région. L'Ontario, quant à elle, met en œuvre un mécanisme de financement tout à fait différent. En effet, en adoptant les manières du secteur privé, le Ministère des services sociaux et communautaires attribue des sommes variables aux municipalités qui gèrent le programme. Certains critères doivent donc être remplis en ce qui concerne le nombre de participants et la réduction du nombre de dossiers.<sup>444</sup>

---

<sup>442</sup>Ministère des services sociaux et communautaires, «La dépendance à l'égard de l'aide sociale continue de diminuer en Ontario», communiqué (Gouvernement de l'Ontario : 12 avril 2000).

<sup>444</sup>Carolyne Gorlick and Guy Brethour, *Welfare to Work Programs*, 132.

Chaque programme de sécurité du revenu possède donc ses particularités sur le plan juridique et institutionnel. On peut d'ailleurs affirmer qu'à ce niveau on peut déjà regrouper les provinces en deux catégories, soit le Québec et la Saskatchewan où la contrepartie est volontaire, ainsi que l'Alberta et l'Ontario, où les programmes sont plus autoritaires. On note toutefois certaines différences importantes. La Saskatchewan est la seule province qui met l'accent sur les responsabilités collectives de la société envers les pauvres. En effet, dans la présentation du programme, on retrouve beaucoup plus de notions d'inspiration providentialiste que dans les autres provinces. «Provide income support for children, families and individuals and work with others to reduce and prevent the risk of poverty...Every member of Saskatchewan society has an intrinsic worth. The well-being of children, families and individual is a priority.»<sup>445</sup> Celles-ci se concrétisent d'ailleurs lorsque l'on examine le Saskatchewan Assistance Plan de plus près. On retrouve un programme plus accessible et plus généreux sur le plan financier. D'autre part, le caractère incitatif du programme paraît évident puisque la prestation est significativement plus élevée pour les participants.

Au Québec, on remarque que les principaux éléments de la contrepartie sont liés à la catégorisation rigide des individus ainsi qu'au ciblage de clientèles. L'attention portée aux jeunes constitue également un facteur important de différenciation, puisque la participation aux mesures actives devait devenir obligatoire pour leur catégorie à partir de septembre 2000. Le Ministre de l'emploi et de la solidarité a cependant remis en cause cette obligation et les jeunes ont toujours le choix de s'inscrire ou de ne pas le faire. La contrepartie du

---

<sup>445</sup> Saskatchewan Department of Social Services, *Saskatchewan Policy Manual*, 1.

programme d'aide sociale du Québec s'inspire de deux démarches relativement contradictoires. La première, plus incitative, permet aux individus de s'inscrire à un parcours individualisé s'ils le désirent et ainsi de bénéficier d'une allocation à la participation ; la seconde, plus autoritaire, vise la catégorisation des individus et demeure plus rigide au niveau des sanctions pour les personnes sans contrainte à l'emploi et pour les jeunes qui, jusqu'à récemment, devaient normalement être sur le marché du travail. Comparativement à l'Ontario, on constate cependant que la contrepartie québécoise du programme d'aide sociale est beaucoup moins punitive. Elle a également été établie sur une période beaucoup plus longue ce qui permet de penser que l'opposition y a été plus forte.

Au contraire, la contrepartie obligatoire constitue l'élément le plus important du programme Ontario au travail. En effet, après avoir été catégorisés tous les individus aptes au travail doivent absolument être inscrits aux mesures actives de réintégration au marché du travail. C'est la condition pour recevoir de l'aide financière de la part de l'État. La lutte contre la fraude représente également un des aspects importants du programme puisque le but est de réduire le nombre de dossiers à l'aide sociale. Les fraudeurs, que l'on considère nombreux, n'ont certainement pas leur place dans le programme. On cherche donc par tous les moyens à les identifier. La contrepartie dans le programme ontarien peut être qualifiée à la fois de punitive et d'autoritaire. La nature punitive qui met l'accent sur les sanctions, ainsi que la catégorisation des individus constitue son caractère disciplinaire, alors que le caractère moralisateur

---

de la réforme qui se concrétise dans la lutte contre la fraude représente sa dimension autoritaire.

Quant à l'Alberta, la contrepartie est obligatoire pour toutes les personnes aptes au travail. Contrairement aux autres provinces, même les mères qui ont des enfants en bas âge (plus de six mois), doivent s'inscrire à des mesures actives. Toutefois, le renvoi systématique des individus à d'autres institutions non étatiques constitue l'aspect qui différencie le plus le programme albertain de celui des autres provinces. Le phénomène existe très certainement en Ontario. Toutefois, en Alberta, on le fait de manière ouverte et pour chaque individu. En effet, l'État n'accorde pas d'emblée de l'aide financière aux personnes dans le besoin. On estime ainsi que les individus auront recours à d'autres ressources et qu'ils n'auront peut-être pas besoin de s'adresser au programme d'aide sociale. C'est d'ailleurs à ce titre que la famille tient une place centrale puisqu'elle a le devoir d'aider ses membres les plus démunis. Comme dans le cas de l'Ontario, l'approche albertaine peut être qualifiée d'autoritaire et de punitive. Le programme albertain est tout de même plus autoritaire puisque l'État refuse automatiquement d'aider les individus qui effectuent une première demande. L'aspect punitif de la contrepartie demeure la nature obligatoire de la participation aux mesures actives.

#### 4.4. Les rapports de l'utilisateur au marché du travail

Les différents programmes de la sécurité du revenu entretiennent un lien particulier avec le marché du travail. Nous nous arrêterons sur cette relation en analysant le rapport des programmes au marché du travail, l'insertion sociale et l'insertion professionnelle, l'aide aux familles à faible revenu, ainsi que le niveau de participation.

##### 4.4.1. Le rapport des programmes au marché du travail

Chacun des programmes vise l'insertion professionnelle des prestataires. Toutes les provinces offrent une panoplie de mesures actives qui comprend des programmes de formation et d'intégration en emploi dans les secteurs privé, public ou communautaire. Ces mesures sont présentées ou imposées aux individus comme un cheminement qu'ils doivent faire pour retourner sur le marché du travail. Le Québec et la Saskatchewan visent plus particulièrement la flexibilisation et la diversification de la main d'œuvre, alors que l'Ontario et l'Alberta n'ont pour but que l'insertion dans n'importe quel type d'emploi.

On constate ce phénomène lorsque l'on étudie les institutions qui prennent en charge le placement des individus. Au Québec, il s'agit d'*Emploi-Québec*, une institution chargée du développement de la main d'œuvre pour la population en général. Elle ne s'adresse donc pas uniquement aux assistés sociaux. En Saskatchewan, il est encore plus intéressant de constater qu'il s'agit du Ministère de l'éducation post-secondaire qui s'occupe autant de la formation que du placement en emploi des prestataires. Les deux provinces priorisent ainsi le développement de la main d'œuvre, puisque les institutions qui s'occupent du

placement ont une vue d'ensemble sur le marché du travail provincial. Le fait que ces deux programmes offrent aux prestataires le choix quant à leur parcours vers l'emploi placent ces derniers sur le même pied que les autres citoyens face au marché du travail. Au contraire, la nature plus autoritaire et punitive des programmes de l'Ontario et de l'Alberta ne donne pas le choix au prestataire. Puisque la contrepartie est imposée par un agent et que le but demeure de tracer le chemin le plus court vers l'emploi, il n'y a pas de raison pour que l'on s'adresse à des institutions spécialisées dans le placement.

#### 4.4.2. L'insertion sociale et professionnelle

Le Québec offre un Parcours individualisé vers l'emploi, mais contrairement aux autres provinces, il propose un programme d'insertion sociale qui vise "le développement de comportements et d'habiletés préalables à l'intégration à l'emploi."<sup>446</sup> Ce dernier s'adresse aux individus considérés comme étant très éloignés du marché du travail. Les prestataires peuvent être des jeunes décrocheurs ou des personnes qui reçoivent des prestations de la sécurité du revenu depuis longtemps. Ce type d'insertion a pour but ultime de réintégrer les individus sur le marché du travail en leur préparant un parcours qui les mènera graduellement à prendre des habitudes de travail. Certains pourront apprendre à lire, alors que d'autres s'habitueront à se rendre au travail à tous les jours.<sup>447</sup> Il demeure toutefois intéressant de noter que l'insertion sociale passe par l'obtention éventuelle d'un emploi. Pour faire partie intégrante de la société, il faut donc

---

<sup>446</sup> Ministère de la Solidarité sociale, *Préparation à l'emploi*, (Gouvernement de l'Ontario, 1999), 6.

<sup>447</sup> Entrevue avec un fonctionnaire d'Emploi-Québec, Direction régionale de l'Estrie (1999).

absolument occuper un emploi. Le programme d'assistance emploi du Québec propose donc deux types d'insertion, soit l'insertion sociale et l'insertion professionnelle qui ont pour but de réintégrer les individus sur le marché du travail à plus ou moins long terme selon le cas.

L'insertion professionnelle, quant à elle, a pour but l'intégration à n'importe quel type d'emploi. "Il faut faire de tous des gens sur le marché du travail".<sup>448</sup> L'objectif visé, comme dans le cas de l'insertion sociale, est la sortie éventuelle de l'aide sociale. Plusieurs formes de mesures et d'emplois sont ainsi proposés aux assistés sociaux dont les emplois dans le secteur marchand, les emplois subventionnés, ainsi que les emplois du secteur de l'économie sociale et du secteur communautaire. On s'adresse ainsi à toutes les personnes considérées comme aptes au travail. Toutefois, les Centres locaux d'emploi qui s'occupent de ce volet du programme de la sécurité du revenu effectuent également du repérage de clientèles. Ils ciblent davantage les individus les plus défavorisés en terme d'employabilité selon la région dans laquelle ils se trouvent. La Direction régionale d'*Emploi-Québec* de l'Estrie a, par exemple, identifié les jeunes de moins de 24 ans, les personnes de plus de 45 ans, ainsi que les travailleurs non qualifiés comme les personnes qui auront le plus de difficultés à se trouver un emploi.<sup>449</sup> Une attention particulière leur sera donc accordée. On mettra plus d'efforts pour les intégrer dans le cadre de différentes mesures actives. On cherche, au moyen de la catégorisation des individus et de sanctions positives et négatives, à ce que les individus puissent retourner sur le marché du travail selon leur degré d'éloignement des activités rémunérées. Chaque individu se verra donc

---

<sup>448</sup> La réforme de la sécurité du revenu, *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, 67.

proposer des mesures actives adaptées à sa catégorie. De plus, pour développer la panoplie de mesures actives qui s'adressent aux assistés sociaux, le gouvernement travaille de concert avec différents organismes de l'entreprise privée, du secteur communautaire, des syndicats et du milieu de l'éducation qui font partie de la Commission des partenaires du marché du travail. Cette dernière a été créée en juin 1997 et, parmi ses mandats, on compte celui de définir les besoins en développement de la main d'œuvre, de déterminer les critères de répartition des ressources d'Emploi-Québec et de conseiller les ministres sur les orientations générales de la Politique active du marché du travail. Les organismes associés à la sécurité du revenu ont ainsi pour rôle de proposer certaines orientations à la Commission des partenaires du marché du travail. Les associations communautaires peuvent, par exemple, présenter les orientations qu'elles considèrent importantes à la Commission des partenaires qui aura le pouvoir de décider si elle en tiendra compte lorsqu'elle conseillera le gouvernement.<sup>450</sup>

Pour inciter les prestataires à retourner sur le marché du travail, le programme offre 500\$ aux individus qui trouvent un emploi pour leur permettre d'amortir les coûts liés au marché du travail.<sup>451</sup>

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le programme de la Saskatchewan vise quant à lui la flexibilisation de la main d'œuvre provinciale. Le but des mesures actives est de permettre aux prestataires de s'insérer dans le

---

<sup>449</sup> Entrevue avec un fonctionnaire d'Emploi-Québec, Direction régionale de l'Estrie (1999).

<sup>450</sup> Gouvernement du Québec, 1999, Commission des partenaires du marché du travail, 1.

<sup>451</sup> Ministère de la Solidarité sociale, «Dès le 1<sup>er</sup> juin, un coup de pouce d'emploi Québec pour faciliter le retour au travail», Communiqué, (Gouvernement du Québec, 29 mai 1998).

marché du travail de la province, mais également de le diversifier. On cherche ainsi à développer la main d'œuvre dont l'industrie de la province a besoin. Chaque prestataire a le choix de tracer le parcours qu'il désire pour planifier sa réinsertion. Il peut également recevoir les services de consultants pour l'aider à se diriger.<sup>452</sup> Le Saskatchewan Assistance Plan, comme celui des autres provinces, offre donc plusieurs possibilités dont celles de la formation ou de l'intégration en emploi dans les domaines communautaire, public ou privé. Ces programmes concernent autant l'alphabétisation que le perfectionnement professionnel des individus. On sollicite la participation du système d'éducation et des divers secteurs de l'économie pour fournir de l'expertise et de l'expérience aux prestataires de la sécurité du revenu.

*L'Employment Plan* du programme *Ontario au travail* vise en premier lieu à sortir les prestataires de l'aide sociale pour les intégrer au marché du travail, et ce le plus rapidement possible. Pour ce faire, on met de l'avant le principe de l'insertion professionnelle qui a pour objectif l'intégration des individus dans n'importe quel type d'emploi.<sup>453</sup> On leur offre ainsi des mesures actives qui se déroulent dans divers secteurs privé, communautaire et public. Les prestataires peuvent également parfaire leur formation en terminant leurs études secondaires ou en s'inscrivant à des programmes de courte durée qui sont liés directement à un emploi et qui sont offerts dans leur localité. Comme l'intégration au travail et la sortie de l'aide sociale constituent les objectifs principaux du programme *Ontario au travail*, en aucun cas il n'est question d'insertion sociale.

---

<sup>452</sup> Carolyne Gorlick and Guy Brethour, *Welfare to Work Programs*.

Pour inciter les prestataires à entreprendre une activité, le gouvernement couvre certains frais liés à l'emploi. Les frais de transport, les vêtements de travail, ainsi que l'équipement sont défrayés par le ministère.<sup>454</sup> De la même manière, au moyen de subventions, on encourage les divers milieux impliqués à placer ou à engager les assistés sociaux. Les personnes considérées comme aptes au travail sont référées à des agences de placement ou à des groupes communautaires qui reçoivent 200\$ à chaque placement effectué et un maximum de 1200 \$ si une personne apte au travail conserve son emploi pendant 6 mois. L'agence touchera également une prime si elle place des individus ayant des personnes à charge dans des emplois mieux rémunérés. «Les agences de placement pourraient recevoir un versement initial ou une somme forfaitaire pouvant aller jusqu'à 200\$ par bénéficiaire pour lui trouver un emploi.»<sup>455</sup>

*L'Employment Plan* du programme de l'Alberta vise l'insertion professionnelle des assistés sociaux. On cherche à ce qu'ils intègrent le marché du travail le plus rapidement possible en leur imposant un plan d'employabilité (*Employment Plan*) qui doit les aider à combler leurs déficits de compétences par rapport au marché du travail. L'insertion professionnelle vise ainsi à intégrer les prestataires dans n'importe quel type d'emploi. On mentionne d'ailleurs clairement que tous les emplois représentent de bons emplois. "Any job is a good

---

<sup>453</sup> *Ibid.*, 126.

<sup>454</sup> Ministère des services sociaux et communautaires, *Renseignement sur la participation* (Gouvernement de l'Ontario, 1996), 4.

<sup>455</sup> Ministère des services sociaux et communautaires, *Résumé du programme Ontario au travail*, 11.

job.”<sup>456</sup> On indique également que tout emploi représente une meilleure alternative que l’aide sociale “You are better off working”.<sup>457</sup> Chaque individu doit donc tout faire pour se trouver un emploi ou pour demeurer sur le marché du travail. Il doit ainsi se chercher un emploi quotidiennement, monter un dossier sur sa recherche d’emploi, se rendre à tous les rendez-vous liés à un travail rémunéré et à tous les ateliers mentionnés par son agent.<sup>458</sup> De plus, on offre plusieurs programmes d’expérience en milieu de travail, de la formation et du travail en milieu communautaire. En forçant les gens à retourner sur le marché du travail le plus rapidement possible ou en les incitant à conserver un emploi mal payé, l’État vise à soumettre les assistés au marché du travail. En effet, l’apparition de travailleurs qui fonctionnent dans des conditions inférieures aux autres permet aux employeurs d’être plus exigeants envers ses employés. On remarque que l’aspect principal de la réforme est de diminuer le nombre de dossiers à l’aide sociale en visant l’intégration au marché du travail pour tous et chacun.

Tous les programmes permettent aux prestataires de gagner un certain revenu de travail sans que leur prestation n’en soit affectée. On remarque au tableau VIII que les montants ne sont pas les mêmes dans toutes les provinces. En Ontario, les prestataires ont droit à un revenu exempté s’ils peuvent travailler, soit un minimum de 143\$ plus 25 % de tout autre revenu gagné, alors qu’au Québec les montants varient entre 100\$ et 300\$ selon le type de prestataire et de ménage. En Saskatchewan les prestataires ont droit à des montants allant de 25 \$

---

<sup>456</sup> Carolyne Gorlick and Guy Brethour, *Welfare to Work Programs*, 194.

<sup>457</sup> Alberta Department of Family and Social Services, *Alberta Support for Independence*, 1.

<sup>458</sup> *Ibid.*

et 20% du revenu à un maximum de 175\$ selon le ménage, enfin, en Alberta, à 25% de tous montants.<sup>459</sup>

### **Tableau VIII**

---

<sup>459</sup> Saskatchewan Department of Social Services, *Saskatchewan Handbook*, 10.

EXEMPTIONS DE GAINS MENSUELS, JANVIER 2001		
	INAPTES AU TRAVAIL	APTES AU TRAVAIL
Q U É B E C	<p>Personne inapte au travail pour longtemps : 100 \$</p> <p>Personne temporairement inapte au travail : 200 \$</p>	<p>Personne seule : 200 \$</p> <p>Parent seul : 200 \$</p> <p>Famille biparentale : 300 \$</p>
O N T A R I O	<p>160 \$ pour une personne seule qui est handicapée</p> <p>+ 25 p. cent des gains restants</p> <p>+ montant accordé relativement aux soins pour enfants</p> <p>235 \$ pour les familles comportant une personne handicapée</p> <p>+25p. cent des gains restants</p> <p>+montant accordé relativement aux soins pour enfants</p>	<p>Personne seule : première tranche de 143 \$ + exemption variable</p> <p>Parent seul, un enfant : première tranche de 275 \$ + exemption variable + montant accordé pour les soins dispensés aux enfants</p> <p>Couple, deux enfants : première tranche de 346 \$ plus l'exemption variable + montant accordé pour les soins dispensés aux enfants</p>
S A S K A T C H E W A N	<p>Personne seule qui est handicapée : première tranche de 100 \$ du revenu gagné + 20 p. cent de l'excédent (exemption maximale de 175 \$)</p> <p>Famille biparentale, sans enfant : première tranche de 125 \$ du revenu gagné + 20 p. cent de l'excédent (exemption maximale de 250 \$)</p> <p>Famille comportant un adulte handicapé et des enfants : 200 \$</p> <p>On peut obtenir un montant supérieur à 200 \$ grâce au supplément à l'emploi de</p>	<p>Personne seule : première tranche de 25 \$ du revenu gagné plus 20 p. cent de l'excédent (exemption maximale de 100 \$)</p> <p>Famille biparentale, sans enfant : première tranche de 500 p. cent du revenu gagné plus 20 p. cent de l'excédent (exemption maximale de 175 \$)</p> <p>Famille comportant des enfants : 125 \$. On peut obtenir un montant supérieur à 125 \$ grâce au supplément à l'emploi de la Saskatchewan.</p>

	la Saskatchewan	
A L B E R T A	Adulte vivant avec sa famille : 75 \$ plus 25 p. cent du revenu net gagné par tous les adultes. Première tranche de 350 \$ des gains obtenus pour chaque enfant de la famille plus 25 p. cent du revenu de plus de 350 \$ gagné par les enfants <sup>460</sup>	

On remarque donc que les quatre programmes favorisent le maintien en emploi des assistés sociaux en leur offrant la possibilité de travailler tout en recevant de l'aide sociale. Il est toutefois intéressant de constater qu'à l'instar de la plupart des autres mesures, ce sont, cette fois, les provinces de l'Ontario et de l'Alberta qui semblent les plus généreuses. C'est effectivement le cas et cela s'inscrit également dans la logique que nous avons établie ; les programmes plus autoritaires et qui visent essentiellement le retour sur le marché du travail doivent, en principe, être plus généreux avec ceux qui s'y intègrent, même si cela est temporaire. Ces deux provinces récompensent donc les assistés-travailleurs en espérant qu'ils retourneront ou qu'ils demeureront sur le marché du travail.

Cette mesure vise certainement un autre objectif, soit la lutte contre le travail au noir. On peut effectivement penser que si les prestataires de la sécurité du revenu ont droit à un revenu de travail, ils auront tendance à le déclarer. Encore une fois, les provinces de l'Ontario et de l'Alberta devraient être plus généreuses, ce qui est le cas, puisque ce sont elles qui ont le système de lutte contre la fraude le plus développé.

#### 4.4.3. L'aide aux familles à faible revenu

Les mêmes provinces offrent un programme de supplément pour les familles à faible revenu qui travaillent. Au Québec, le programme *Aide aux Parents pour leurs Revenus de Travail* (APPORT) offre aux petits salariés un supplément pour augmenter leur revenu et ainsi faire en sorte qu'ils demeurent sur le marché du travail. En Alberta, on propose également un supplément de revenu (*Supplement to earnings*) pour inciter les personnes à faible revenu à demeurer sur le marché du travail, mais ce supplément demeure toutefois très marginal.<sup>461</sup> Le *Saskatchewan Employment Supplement*, comme les programmes des deux autres provinces, offre une aide financière aux familles à faible revenu sur le marché du travail. Dans chacune des provinces, ce supplément représente environ 150\$ par mois en plus des frais de garde pour enfants. L'Ontario offre un programme avec de faibles montants d'aide financière. En Alberta, il n'existe cependant aucun supplément de revenu comme c'est le cas dans les autres provinces. Nous traiterons de ces programmes plus en profondeur dans le cinquième chapitre.

Sur le plan de la relation entre l'utilisateur et le marché du travail, on remarque que chaque province présente certaines particularités. Au Québec, par exemple, on offre aux prestataires un volet d'insertion sociale et on a mis sur pied la Commission des partenaires du marché du travail. En Saskatchewan, le Ministère de l'éducation post-secondaire est responsable des mesures actives, alors qu'en

---

<sup>460</sup> Conseil canadien de bien-être social

<sup>461</sup> Carolyne Gorlick and Guy Brethour, *Welfare to Work Programs*, 195.

Ontario et en Alberta on vise essentiellement la réduction du nombre de dossiers inscrits au programme sans se soucier de ce qui adviendra des individus.

#### 4.4.4. Le niveau de participation

Le taux de participation aux mesures actives varie d'une province à l'autre. On connaît ceux du Québec et de l'Alberta. En Ontario, en 1996, on constatait le manque de places pour les prestataires.<sup>462</sup> Seulement neuf municipalités sur 20 avaient mis sur pied des programmes d'emploi et de formation.<sup>463</sup> Toutefois, on a augmenté leur nombre au cours des deux dernières années. Le *Ministère des Services Sociaux et Communautaires* affirme qu'il a atteint son objectif de placement, c'est-à-dire 15% des cas assujettis aux exigences obligatoires.<sup>464</sup> Pour 200 922 dossiers de personnes aptes au travail, il existe 30 137 places dans diverses mesures actives, ce qui demeure très peu. Au Québec, le taux de participation est de 43% si on compte les références à Emploi-Québec, les organismes jeunesse et les organismes institutionnels ou communautaires.<sup>465</sup> Il s'agit d'un pourcentage faible si on le compare à celui de l'Alberta qui est de 40% en 1999.<sup>466</sup> Il semble qu'il n'y ait donc plus une grande différence entre le taux de participation des provinces du Québec et de l'Alberta qui possèdent des programmes tout à fait différents. Malgré l'obligation de participer du programme *Support for Independence*, le taux de participation réel n'est pas de 100%. Le caractère obligatoire de la participation ne signifie donc

---

<sup>462</sup> Le Soleil, 25 novembre 1996, *Les assistés sociaux attendent les emplois*, PC, A7.

<sup>463</sup> D'autres sommes ont toutefois été investies depuis. Communiqué, Ministère des services sociaux et communautaires (Gouvernement de l'Ontario, 14 février 2000).

<sup>464</sup> Ministère des services sociaux et communautaires, «Le nombre de placement au sein du programme de travail obligatoire en Ontario a doublé» (Gouvernement de l'Ontario, 5 juin 2000)

<sup>465</sup> Ministère de la Solidarité sociale, *Rapport annuel 2001-2002* (Gouvernement du Québec, 2003).

pas que le gouvernement met en place un nombre de places suffisant pour tous les prestataires inscrits au programme. Il faut mentionner qu'il en coûte très cher à l'État de fournir ces mesures actives. Par ailleurs, il faut noter, qu'en Alberta, la participation est en partie due à la diminution du nombre de dossiers traités par l'État. La Saskatchewan, dont le programme est le plus récent, ne publie pas le taux de participants dans le rapport annuel du ministère. On peut penser que ce dernier est trop faible. En fait, on mesure plutôt les changements à partir de la diminution du nombre de cas à l'aide sociale. Aucune corrélation n'est toutefois faite entre la baisse du nombre de dossiers et la participation aux programmes de formation ou d'insertion sur le marché du travail. La définition même du participant peut également porter à confusion. Dans tous les programmes être participant signifie être inscrit à une mesure active, cela ne veut pas dire être actif dans un programme d'insertion.

---

<sup>466</sup> Ceci représente la données disponible la plus récente, l'Alberta ne fait plus depuis 2000 l'évaluation systématique de son programme de sécurité du revenu.

#### 4.5. Le contrôle social et la famille

Nous nous pencherons en dernier lieu sur les aspects des programmes de sécurité du revenu qui touchent le plus directement la personne du prestataire, soit les mesures de contrôle qui lui sont imposées, les systèmes d'appel dont il peut se prévaloir et l'importance de sa famille dans la détermination de sa prestation et des mesures conditionnelles.

##### 4.5.1. Les mesures de contrôle

Les mesures de contrôle varient selon le type de contrepartie qui est offerte aux prestataires. Au Québec, lorsque l'utilisateur se présente pour la première fois devant son agent, on procède, en premier lieu, à une évaluation de ses besoins. On tente ainsi d'établir si le prestataire présente certaines contraintes à l'emploi. C'est l'étape de la catégorisation. Celle-ci déterminera le statut et le montant de la prestation de chaque individu. Si le prestataire a certains problèmes, l'agent décidera avec lui du parcours qu'il pourrait entreprendre. L'utilisateur fera part de ce qu'il voudrait faire en terme de choix de carrière et l'agent lui proposera les différentes actions qu'il pourrait entreprendre. Certaines activités comme des stratégies de recherche d'emploi, de formation, ainsi que d'acquisition d'expérience lui seront suggérées. Ce sera ensuite à chaque individu de décider s'il commence ou non son parcours.<sup>467</sup> Malgré le caractère volontaire des mesures actives, le prestataire a tout de même l'obligation de se chercher un emploi et d'accepter tout emploi qui lui sera offert. De plus, les individus qui entreprendront leur parcours bénéficieront de l'Allocation de participation qui

---

<sup>467</sup> Entrevue avec un fonctionnaire, Emploi-Québec, Direction régionale de l'Estrie (1999).

augmentera leur prestation mensuelle de 120\$. On leur suggère donc fortement de s'engager dans un parcours individuel.

En Saskatchewan, la personne doit d'abord remplir une demande écrite. Le *Saskatchewan Assistance Plan* accorde une attention particulière à l'identification des individus. En effet, les demandes de preuves sont beaucoup plus détaillées que dans les autres provinces. On requiert à la première rencontre le numéro d'assurance sociale, la carte de Service de Santé de la Saskatchewan, le permis de conduire, une identification avec photo, le passeport et un acte de naissance. Une fois que la demande d'aide est acceptée, une rencontre avec un agent pour planifier un retour éventuel sur le marché du travail doit avoir lieu. Le prestataire procède ainsi avec son agent à la mise sur pied du cheminement qu'il désire entreprendre. Il sera d'abord informé de ses droits et pourra, s'il le veut, s'inscrire à différents programmes de formation et d'intégration au travail. Si c'est le cas, on le réfère au *Ministère de l'éducation post-secondaire* où l'on prendra en charge son dossier. S'il s'inscrit, il reçoit la *Training Allowance*, sinon il continue de recevoir de l'aide du *Saskatchewan Assistance Plan*. Dans cette province, les individus n'ont pas à signer d'entente particulière; plutôt qu'un contrat entre le ministère et l'utilisateur, on présente la contrepartie comme un accompagnement du prestataire vers le marché du travail. Contrairement aux autres provinces, l'agent semble exercer un contrôle moins contraignant, malgré le fait qu'il existe tout de même un rapport hiérarchique entre ce dernier et le prestataire.

En Ontario, lorsqu'un individu effectue une demande, il s'adresse à un agent qui doit déterminer s'il répond aux critères fixés par la Loi sur l'aide sociale générale pour recevoir de l'aide. L'agent procède alors à l'évaluation des besoins de l'individu. Si ce dernier répond aux critères, l'agent doit évaluer s'il est apte au travail, toujours en fonction de la Loi sur l'aide sociale générale et estimer s'il doit participer au programme *Ontario au travail*. L'agent devra également déterminer s'il existe des raisons pour reporter temporairement la participation et des conditions particulières à sa participation. Si l'individu est apte au travail, il devra l'orienter vers différents programmes selon sa condition et ses compétences.<sup>468</sup> Les personnes qui font une demande ou qui bénéficient déjà de l'aide sociale doivent signer une entente. Après l'avoir signée, les prestataires doivent procéder à une recherche d'emploi autonome ou structurée ou encore suivre un programme d'éducation de base. C'est après une période de quatre mois qu'ils se verront offrir un placement dans la collectivité ou dans un emploi rémunéré.<sup>469</sup> L'agent contrôlera ensuite les prestataires au moyen de rencontres périodiques et de renseignements que le gouvernement lui fournira.

En Alberta, lorsqu'une personne se présente à un agent dans un bureau d'aide sociale pour effectuer une demande pour la première fois, on lui refuse systématiquement l'accès au programme. «Welfare is a program of last resort. This means it is available only if you have no other way for yourself and your family... You may have family or friends who can help you until you get back on

---

<sup>468</sup> Ministère des services sociaux et communautaires, *Résumé du programme Ontario au travail*, 5.

<sup>469</sup> *Ibid.*, 6.

your feet.»<sup>470</sup> On juge que la personne épuisera ainsi toutes ses ressources et aura recours à sa famille et à ses amis avant de recevoir l'aide financière de l'État. Ce n'est qu'à la seconde visite qu'un individu peut être accepté.<sup>471</sup> Si c'est le cas, on procédera à l'examen de sa situation et il devra se conformer aux exigences du programme. S'il est apte au travail, son agent lui présentera un plan d'action (*Employment Plan*) qu'il pourra accepter ou refuser. En fait, il pourra donner son avis et l'agent décidera s'il apportera des modifications. Il devra, par la suite et à chaque mois, remplir une *Client Reporting Card* dans laquelle il devra indiquer tout changement survenu dans sa situation. Chaque prestataire doit ainsi mentionner l'achat ou la vente d'un véhicule ou l'obtention de dividendes, la perception d'allocation familiale ou de tout autre revenu, un changement d'adresse, l'obtention d'un emploi, le partage du logement et son statut marital.<sup>472</sup> La prestation ne sera envoyée que si ces informations sont parvenues à l'agent à la date prévue. Certaines modifications administratives ont été adoptées pour diminuer les abus et la fraude. Le fait de remplir une *Client Reporting Card* constitue une de ces mesures de contrôle. On a également engagé des vérificateurs qui examinent les demandes des nouveaux clients, qui répondent aux plaintes contre la fraude et qui effectuent des visites à domicile. On choisit périodiquement au hasard des dossiers et on procède à leur examen. On cherche à trouver s'il y a abus ou fraude de la part du prestataire. Les individus choisis doivent coopérer sous peine d'être exclus du programme.<sup>473</sup> On constate ainsi que les agents et les agents vérificateurs possèdent un pouvoir discrétionnaire

---

<sup>470</sup> Alberta Family and Social Services, *Provincial Income and Employment Programs* (Government of Alberta, 1999), 2.

<sup>471</sup> Ken J. Boessenkool, *Back to Work : Learning from Alberta Welfare Experiment*, no 90 (C.D. Howe Institute Commentary, 1997), 5.

<sup>472</sup> Alberta Department of Family, *Alberta Support for Independence*, 2.

très important. Non seulement décident-ils du parcours que doit entreprendre chaque prestataire, mais ils peuvent les exclure s'ils ne font pas assez d'efforts ou s'ils refusent de coopérer. L'utilisateur n'a qu'un faible droit de parole et il possède peu d'outils pour se prémunir contre les décisions des agents.

#### 4.5.3. La place de la famille

Dans toutes les provinces, on accorde une attention particulière à la famille. Comme nous l'avons mentionné, la prestation est accordée en fonction du ménage. De plus, la famille monoparentale prend une place importante dans le discours et dans les politiques sociales canadiennes<sup>474</sup>. Elle variera si on a un conjoint et ou des enfants à charge.<sup>475</sup> Au Québec, comme les barèmes de la sécurité du revenu ne couvrent que les adultes, le ministère offre des majorations pour enfants à charge. Ces majorations fluctuent selon l'âge, le niveau de fréquentation scolaire, ainsi que le statut de la famille. Une famille monoparentale, par exemple, recevra un montant supplémentaire de 108,33\$ par mois.<sup>476</sup> Certaines facilités sont d'ailleurs offertes en plus de la prestation. Les assistés sociaux peuvent, par exemple, bénéficier du Programme *d'Allocation au logement*, qui leur permet d'alléger leurs coûts de loyer et du *Supplément de retour au travail* de 500\$ qui permet d'assurer les frais associés à la prise d'un emploi.

---

<sup>473</sup> *Ibid.*, 3.

<sup>474</sup> Gerard W. Boychuck, *Patchwork of Purpose*, 104.

<sup>475</sup> Ministère de la Solidarité sociale, *Publication du projet de règlement sur le soutien du revenu*.

<sup>476</sup> Ministère de la Solidarité sociale, *Majoration pour enfant à charge. Manuel d'interprétation normative* (Gouvernement du Québec, 1999).

Contrairement aux autres provinces, trois programmes d'envergure, qui s'adressent à peu de chose près à l'ensemble de la population, soit le régime d'assurance-médicaments, les garderies à 5 dollars et le Système d'allocations familiales desservent les prestataires de la sécurité du revenu. Le Régime d'assurance-médicaments s'adresse à tous les Québécois qui n'ont pas d'assurance privée et qui doivent consommer des médicaments. Le coût déboursé par les individus est établi en fonction de leur revenu. Toutefois, les prestataires de la sécurité du revenu doivent contribuer au régime, ils n'obtiennent donc pas leurs médicaments gratuitement.<sup>477</sup> Dans le cas du système de garderie à 5 dollars, les parents bénéficiaires de l'aide sociale peuvent être exemptés de la contribution. Ils ont donc accès à des places gratuites. Une place à contribution exemptée donne accès à un maximum de dix heures par jour qui ne peuvent pas dépasser 23 h et demie par semaine réparties comme suit : de cinq demi-journées ou de deux jours et demi; la fréquentation peut être prolongée si le parent possède une lettre de recommandation d'un CLSC, d'un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ), d'un centre hospitalier ou d'un centre de réadaptation pour son enfant.<sup>478</sup> Enfin, le *Programme d'allocations familiales* du Québec qui accorde une aide financière selon le revenu aux familles pauvres n'est pas déduit de leur prestation.

On pourrait certainement questionner ici notre thèse sur le néolibéralisme. Nous venons effectivement de mentionner certains programmes qui ont été conçus dans les années 1990 et qui sont universels. Répétons-le, notre analyse est

---

<sup>477</sup> Régie de l'assurance-maladie du Québec, *Les conditions générales du régime*, Gouvernement du Québec <http://www.ramq.gouv.qc.ca/crc/cit/depliant/cotis.pdf>, consulté le 12 juin 2002.

d'ordre global et idéal typique. Effectivement, le providentialisme mettait en œuvre des politiques généralement universalistes et le néolibéralisme produit principalement des politiques particularistes. Rappelons toutefois qu'il ne s'agit que d'un indice supplémentaire dans notre analyse. Le passage du providentialisme au néolibéralisme se traduit par la production de politiques axées sur l'offre plutôt que sur la demande. Si, dans les années 1940, l'Allocation familiale se voulait universaliste parce qu'elle visait toutes les mères, le but le plus important était de fournir un revenu aux mères qu'elles pourraient par la suite dépenser. Il s'agissait de maintenir la demande. Aujourd'hui les programmes d'allocation familiale sont généralement fondés sur des systèmes de crédits d'impôts et en fonction du revenu. Ils sont particularistes, et ce, malgré le fait qu'ils visent un nombre important de familles. Toutefois, ce qui demeure encore une fois capital, c'est, que dans la plupart, ils visent un certain type de familles soit les familles à faible revenu, donc celles qui travaillent. Ces politiques d'allocations familiales excluent les non travailleurs parce qu'elles sont fondées sur le maintien de l'offre. Bien qu'il puisse s'agir d'un indice, il ne faut pas centrer notre analyse sur les seuls aspects formels, particularistes et universalistes, des politiques sociales, mais sur les objectifs qu'on leur fixe dans la régulation politique. Les politiques universalistes obéissaient le plus souvent à une logique centrée sur le soutien de la demande, tandis que les politiques néolibérales visent le développement de l'offre de travail.

Revenons maintenant à la place de la famille dans les programmes. La situation familiale est donc prise en compte puisque l'on distingue les différents

---

<sup>478</sup> Ministère de la famille et de la petite enfance, *Le service de garde d'enfant*, Consulté le 12

types de familles. Les familles monoparentales auront ainsi un statut particulier et on considérera les mères seules comme ayant des contraintes temporaires à l'emploi jusqu'à ce que leurs enfants aient atteint l'âge de 5 ans. Elles obtiendront alors une allocation pour contrainte temporaire et, par le fait même, leur prestation sera plus élevée.<sup>479</sup> La famille tient une place importante au Québec. Théoriquement, on devrait appliquer le principe de la contribution parentale qui stipule que les jeunes adultes sont dépendants financièrement de leurs parents et que ces derniers ont l'obligation de subvenir à leurs besoins. Les parents doivent donc aider leurs enfants selon leurs moyens jusqu'à ce qu'ils deviennent autonomes sur la base de certaines règles.<sup>480</sup> Si les parents ne remplissent pas leurs obligations, le Ministère fournit les moyens aux jeunes adultes de les poursuivre en justice afin de les obliger à les aider financièrement.<sup>481</sup> Cette mesure s'adresse aux jeunes considérés comme dépendants de leurs parents et qui ne devraient pas, selon l'État, se retrouver prestataires de la sécurité du revenu. Il semble toutefois que le ministère ne la mette pas en pratique.<sup>482</sup>

Le programme de la Saskatchewan accorde une place importante à la famille puisqu'il est le plus généreux sur le plan financier. La prestation est beaucoup plus

---

mai 2002 (En ligne), [http://www.mfe.gouv.qc.ca/4\\_service\\_de\\_garde/enfants\\_0a4.html](http://www.mfe.gouv.qc.ca/4_service_de_garde/enfants_0a4.html).

<sup>479</sup> Ministère de la Solidarité sociale, *De la sécurité du revenu à l'Assistance-emploi*.

<sup>480</sup> Un individu sera, par exemple, déclaré indépendant s'il a travaillé pendant une période de 2 ans et s'il a vécu ailleurs que chez ses parents pendant cette même période ou s'il détient un baccalauréat.

<sup>481</sup> Ministère de la solidarité sociale, *La contribution parentale* (Gouvernement du Québec, 2000).

<sup>482</sup> La Presse, 2 octobre 1997, *La contribution parentale aux jeunes assistés sociaux n'est pas appliquée*, Denis Lessard, B1.

élevée pour les familles avec enfants à charge. De plus, on subventionne les frais de garde pour les parents participants et on offre une allocation familiale combinée à la Prestation Nationale pour Enfant fédérale aux familles dont le revenu est inférieur à 30 000\$, allocation qui s'adresse également aux prestataires de la sécurité du revenu et qui s'ajoute à la prestation.

On constate ainsi que le Saskatchewan Assistance Plan est plus généreux sur le plan financier que les programmes équivalents de l'Ontario et de l'Alberta, et dans une moindre mesure, que celui du Québec. Ce dernier offre à tous les citoyens une allocation familiale selon leur revenu. Par exemple, une famille monoparentale avec un enfant qui a un revenu de 20 000\$ recevra 416\$ par année, alors qu'une famille biparentale avec deux enfants qui a un revenu entre 21 000\$ et 50 000\$ recevra de 766\$ à 305\$ par année. Cette allocation est attribuée à tous les ménages qu'ils soient ou non prestataires de l'aide sociale. La prestation n'est donc pas affectée par l'allocation familiale. Le Supplément de revenu gagné, octroyé par le gouvernement fédéral aux familles de petits salariés, est toutefois retiré de la prestation de base comme dans les autres provinces parce qu'il est considéré comme un revenu de travail. Les prestataires ont droit à des places gratuites en garderie et à des médicaments gratuits. Il n'existe toutefois pas de programmes tel que le Régime d'assurance médicaments ou le système de garde à contribution réduite.

---

La famille joue également un rôle important dans le programme Ontario au travail. La prestation est attribuée en fonction du ménage et la Prestation nationale pour enfant du Canada n'engendre pas de coupures de la prestation. De même, les gens qui ont des enfants reçoivent des prestations plus élevées. Toutefois, contrairement au Québec et à la Saskatchewan, il n'existe pas d'allocation familiale provinciale qui soit accessible aux familles prestataires de la sécurité du revenu sauf la Prestation nationale pour enfants fédérale. Le seul programme d'aide pour enfant s'adresse aux familles de petits salariés pour les aider à couvrir leur frais de garde. On tient tout de même compte du statut de la famille. Les chefs de familles monoparentales tout comme ceux des familles qui reçoivent des prestations familiales ne sont pas obligés de participer à ces programmes bien qu'ils puissent le faire. S'ils décident de participer, ils pourront bénéficier de subventions pour frais de garde. Certains programmes conçus exclusivement pour les jeunes parents témoignent de l'importance que l'on accorde à la famille. C'est le cas du programme *Expérience, poursuite et reprise des études pour les parents* (EXPRESS) qui incite les jeunes parents à terminer leurs études secondaires en leur fournissant de l'aide financière. Le programme vise également à améliorer les compétences parentales des individus participants. On cherche à donner des outils aux jeunes parents pour qu'ils soient en mesure de mieux élever leurs enfants. On vise encore une fois à briser le cycle de la dépendance.

Le programme EXPRESS est obligatoire pour les parents âgés de 16 et 17 ans qui sont inscrits au programme Ontario au travail et qui n'ont pas terminé

leurs études secondaires.<sup>483</sup> Les familles monoparentales ainsi que les couples âgés de 18 à 21 ans sont directement soumis au programme Ontario au travail. Ils peuvent, toutefois, s'ils n'ont pas terminé leurs études secondaires, participer de façon volontaire au programme EXPRESS. Les personnes âgées entre 16 et 17 ans qui n'ont pas d'enfant à charge peuvent être admissibles au programme dans certaines circonstances comme dans les cas de violence. Le programme EXPRESS comprend plusieurs volets : les études, l'acquisition d'expérience et, enfin, le volet Compétences parentales et développement de l'enfant qui sert à "Promouvoir la croissance et le développement de l'enfant en appuyant les parents pour qu'ils deviennent des fournisseurs de soins et des éducateurs plus efficaces."<sup>484</sup> Le programme offre des activités comme des séances de groupes ou la participation à des programmes tels que Bébés en Santé-Enfants en santé, des visites à domicile, de l'aide individuelle, des réseaux de soutien mutuel, des programmes de mentorat et des programmes de halte-accueil.

Les participants peuvent également bénéficier de mesures telles que des montants pour leur frais de transport pour se rendre à l'école, pour le service de garde en vue d'activités du programme de compétences parentales, ainsi que pour toute autre activité leur permettant de gagner un revenu. On peut également leur fournir les moyens nécessaires pour des fournitures scolaires, des voyages éducatifs ainsi que pour avoir recours à des périodes d'orientation. De plus, ils peuvent bénéficier des "Incitatifs Mérités", c'est-à-dire de récompenses, s'ils

---

<sup>483</sup> Ministère des services sociaux et communautaires, *Programme expérience, poursuite et reprise des études pour les parents* (Gouvernement de l'Ontario, 1999), 1.

<sup>484</sup> *Ibid.*, 2.

terminent ce qu'ils ont entrepris.<sup>485</sup> Les parents qui réussissent leurs études et qui participent à un programme de compétences parentales avec succès pour un nombre minimum de 35 heures se voient récompensés. On leur donne le choix entre une bourse de 500\$ en vue de leurs études post-secondaires et un placement en fiducie pour leur enfant. On leur conseillera fortement de placer cet argent dans un régime enregistré d'épargne études. Il apparaît donc que les individus sont pris en charge et dirigés en fonction du programme qui s'adresse spécifiquement à leur situation.

La famille joue aussi un rôle important dans le programme *Support for Independence* de l'Alberta. Les prestations pour les couples ou les individus avec enfants à charge ont été moins réduites que pour ceux qui n'en ont pas. Entre 1990 et 1996, les individus célibataires aptes au travail ont vu leur prestation réduite de 19%, alors que les prestations des familles monoparentales avec un enfant à charge ont été coupées de 13% et celles des familles biparentales avec deux enfants à charge l'ont été de 12%.<sup>486</sup> On peut toutefois mettre un bémol sur cette affirmation puisque, comme en Ontario, il n'existe pas de système d'allocation familiale pour les familles non travailleuses. De plus, l'obligation de participer s'adresse à toutes les personnes qui ont des enfants de plus de 6 mois en échange de services de garde gratuits.<sup>487</sup> La famille prend également une place particulière dans cette province puisqu'elle constitue un premier recours pour les individus dans le besoin. Avant de faire appel à l'État, on doit s'adresser à elle.

---

<sup>485</sup> *Ibid*, 1.

<sup>486</sup> Robert Roach, *Making Ends Meet : Income Support in Alberta, Canada West* Foundation (Calgary, 1997), 9.

#### 4.5.4. Le système d'appel

On retrouve dans les quatre provinces un système d'appel auquel l'individu peut avoir recours en cas de désaccord. Si un prestataire est insatisfait d'une décision prise par un agent, il peut faire appel. Au Québec, un usager peut ainsi faire une demande de révision dans les 90 jours qui suivront la prise de décision. Il s'adressera d'abord à un représentant du ministère qui examinera sa demande. S'il y a toujours insatisfaction, il pourra en appeler à la Commission des affaires sociales qui prendra en main son dossier.<sup>488</sup> Malgré ce système d'appel, on peut considérer que l'individu est relativement dépourvu devant son agent qui représente l'autorité du ministère. Ce dernier a un pouvoir considérable puisque c'est à lui que revient la tâche de la catégorisation des prestataires et que sa relation avec ses clients est, par nature, inégalitaire. En Alberta, la personne peut s'adresser au *Citizen's Appeal Panel* de sa région dont les membres sont nommés par le ministre. Le comité effectuera un examen du cas et rendra une décision qui sera considérée comme finale à moins de l'apparition de nouvelles informations ou d'un appel en justice.<sup>489</sup> L'Ontario possède un tribunal d'appel pour les prestataires qui ne sont pas satisfaits de décisions prises à leur égard. Il peut s'agir autant d'un refus que l'on juge injustifié ou d'une allocation que l'on considère inadéquate. Un bénéficiaire insatisfait peut ainsi faire appel au *Social Assistance Review Board* (SARB).<sup>490</sup> Ce dernier constitue une institution quasi-légale qui possède l'autorité nécessaire pour juger des cas douteux. Ce tribunal peut donc renverser les décisions prises par les agences ou les bureaux d'assistance. Son mandat est de réviser les décisions administratives et ainsi de

---

<sup>487</sup> Gorlick Carolyne and Guy Brethour, *Welfare to Work Programs*, 203-204.

<sup>488</sup> *Ibid.*, 109-110.

<sup>489</sup> *Ibid.*, 208.

s'assurer que les programmes d'assistance sociale sont gérés selon la loi et selon les besoins des personnes qui y ont recours.

#### 4.5.5. L'évaluation des programmes

Dans chacun des cas et de façon plus marquée en Ontario et en Alberta, le pouvoir de l'agent face à l'utilisateur demeure considérable puisque ce dernier représente le gouvernement. Il est donc en situation de pouvoir face à son client. Dans ces deux provinces, un des objectifs de l'État est de diriger les assistés sociaux pour qu'ils trouvent le chemin le plus court vers l'intégration au travail et la sortie de l'aide sociale. D'ailleurs, l'Ontario ne recueille aucune donnée évaluative sur les résultats du programme. Les seuls éléments conservés sont, entre autres, le nombre d'assistés sociaux, la durée de leur séjour à l'aide sociale ainsi que les dimensions démographiques. Comme on peut le constater, l'Ontario insiste sur la diminution du nombre de cas plutôt que sur l'évaluation réelle du programme. Au contraire, le Québec, l'Alberta et la Saskatchewan procèdent à des évaluations plus systématiques des trois programmes. On colligeait jusqu'en 2000 à peu près le même type de renseignements : le nombre de participants, le nombre de prestataires qui a quitté l'aide sociale, la quantité de ceux qui se trouvent un emploi et de ceux qui ont conservé celui où ils avaient été placés, la nature des emplois obtenus, le salaire et, enfin, le nombre d'ex-participants qui redemandent de l'aide. On ne vise toutefois pas les mêmes objectifs. En Saskatchewan, on utilise les résultats dans le but d'améliorer le programme pour le rendre le plus conforme possible aux exigences du marché du travail.<sup>491</sup> Au Québec, on vise un accroissement de l'efficacité, alors qu'en Alberta on effectue

---

<sup>490</sup> *Ibid.*, 137.

une évaluation qui tient compte des coûts et bénéfices pour attribuer les budgets et rendre le programme imputable.<sup>492</sup> Depuis 2000, l'Alberta a aboli le *Ministère de la famille* qui gérait le programme et n'effectue plus d'évaluation systématique du programme. Les évaluations annuelles se concentrent davantage sur les activités du Ministère du travail qui a maintenant la responsabilité de l'aide sociale.

Il demeure toutefois important de mentionner qu'il n'existe aucune uniformité dans l'évaluation des programmes au Canada et qu'aucune juridiction n'est en mesure de produire des données comparables, autant sur les politiques elles-mêmes que sur les conséquences de ces mêmes programmes.<sup>493</sup> On peut toutefois souligner ici le fait que les provinces de l'Ontario et de l'Alberta qui évaluent leur programme en mesurant la baisse du nombre de prestataires avancement que ceux-ci sont sortis de l'aide sociale et sont maintenant sur le marché du travail. On peut très certainement douter de cette affirmation puisque, comme l'affirme Boychuk, nous n'avons aucune idée de ce qui est advenu des prestataires qui ont quitté l'aide sociale. Aucun suivi n'a été fait par les institutions gouvernementales pour savoir ce que sont devenus ces prestataires. On peut donc soutenir que cela a peu d'importance pour deux gouvernements qui ne visent que la diminution du nombre de dossiers dans leur programme de sécurité du revenu.<sup>494</sup>

---

<sup>491</sup> *Ibid.*, 185.

<sup>492</sup> *Ibid.*, 116, 210.

<sup>493</sup> Gerard W. Boychuk, «Social Union, Social Assistance : An early Assessment. In Building the Social Union», 60.

#### 4.6. Les deux régimes d'États d'investissement social

On peut supposer qu'un des effets des réformes ontarienne et albertaine est le transfert de la dépendance des assistés sociaux de l'État vers d'autres organismes comme les organismes de charité, la famille et les amis. «What is disturbing though, is the possibility that what is happening has described as off-loading, is simply removing clientele from either the EI (employment insurance) or social assistance roll with no clear understanding of where they go from there.»<sup>495</sup> En effet, la volonté de l'État de réduire à tout prix les dépenses publiques en diminuant les coûts du programme d'aide sociale ne peut qu'avoir déplacé la population qui en bénéficiait auparavant. Il n'existe pas de données sur ce qu'il advient des individus qui ne sont plus éligibles aux différents programmes, ce qui fait qu'on ne sait pas dans quelle situation ils se trouvent.<sup>496</sup> On peut également avancer que l'apparition d'une population sans chèque est probable puisque les personnes non-participantes sont carrément exclues des programmes de sécurité du revenu. Ces phénomènes existent en Saskatchewan, mais de façon moins significative, puisque les individus ne sont pas tenus de participer et que le programme est clairement incitatif. Au Québec, on n'applique pas encore les pénalités ni l'obligation de participer, mais il n'existe pas de plancher pour la prestation, c'est donc dire que, en principe, si les pénalités sont appliquées, elle peut atteindre zéro. Il faut tout même noter que jamais le cas ne s'est posé.

---

<sup>494</sup> Gerard Boychuk, «Canada West Foundation, «Where Are They Now ?» A Critical Assessment», *Canadian Review of Social Policy*, no 42 (1998), 91-105.

<sup>495</sup> Gerard Boychuck W., «Social Union, Social Assistance : An early Assessment. In Building the Social Union», 111.

<sup>496</sup> *Ibid.*

On peut conclure ainsi que plusieurs aspects des programmes de trois provinces, soit ceux du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta, sont similaires. L'accent mis sur la réduction du déficit, sur la responsabilité individuelle, ainsi que sur les devoirs des individus caractérise en partie la nature punitive commune aux trois systèmes de sécurité du revenu. La Saskatchewan, du moins au niveau du discours, présente un programme plus universaliste.

Boychuck et McIntosh affirment que, sur le plan général, il existe trois types d'évolution des programmes d'aide sociale.<sup>497</sup> En premier lieu, on trouve les politiques dont l'objectif unique est la réduction des prestations et de l'entrée dans le programme. En second lieu, les programmes qui incitent positivement les prestataires à retourner sur le marché du travail et, en troisième lieu, ceux qui visent à fournir une aide financière à toutes les familles de petits salariés pour les maintenir sur le marché du travail. La définition des deux premières catégories s'applique aux couples que nous avons établis, soit le Québec et la Saskatchewan d'une part, et d'autre part, l'Ontario et l'Alberta. La troisième catégorie ne doit cependant pas être considérée comme un programme d'aide sociale. D'une part, comme les auteurs le mentionnent eux-mêmes, l'aide sociale constitue une aide de dernier recours qui n'est pas conçue pour les chômeurs; d'autre part, presque toutes les provinces ont mis en œuvre un tel programme, ce qui nous porte à croire qu'il ne s'agit pas d'un troisième type d'évolution de l'aide sociale, mais bien d'un programme qui doit être analysé à

---

<sup>497</sup> *Ibid.*, 77.

part. Les deux premières catégories nous semblent toutefois pertinentes, particulièrement dans le cas des provinces que nous avons choisi d'analyser.

Ainsi, plusieurs éléments distinguent chacun des programmes et plus particulièrement la nature de la contrepartie. Si l'on se situe sur un axe, on constate d'abord qu'au niveau de la contrepartie, le programme *Saskatchewan Assistance Plan* est clairement incitatif et plus démocratique que ceux des autres provinces puisque les individus ont le choix de participer. De plus, il s'avère plus généreux pour les familles participantes. Le programme d'*Assistance-emploi* au Québec peut aussi être qualifié d'incitatif et de démocratique. Même s'il implique des pénalités pour les prestataires non participants, ce programme laisse plus de choix aux individus à cause des mesures incitatives liées à la contrepartie. On incite les personnes à participer en leur offrant une prime. Si elles ne le font pas, elles subissent des pénalités financières, mais ne sont pas exclus du programme comme en Ontario et en Alberta. Le caractère autoritaire de la contrepartie dans le programme Ontario au travail réside dans le fait que celui-ci vise essentiellement la réduction du nombre de dossiers.<sup>498</sup> Quant à son caractère punitif, il est directement lié à la participation obligatoire des individus aux différentes mesures actives, ainsi qu'à la campagne menée contre les fraudeurs. Enfin, on peut également qualifier la contrepartie du programme *Support for Independence* de l'Alberta d'autoritaire et de punitive. Son aspect autoritaire peut être directement associé au désengagement plus marqué de l'État, ainsi qu'à l'importance de la famille. Sa nature punitive, comme dans le cas de l'Ontario, est liée à l'obligation de participer. Il est toutefois important de noter que notre catégorisation demeure

---

<sup>498</sup> Alan Moscovitch, «Social Assistance in the New Ontario».

typologique et qu'aucun des programmes dont il est question ici ne représente un type pur.

#### 4.6.1. Deux modèles canadiens

Nous avons qualifié les politiques de Sécurité du revenu du Québec et de la Saskatchewan d'incitatives et de démocratiques et celles de l'Ontario et de l'Alberta de punitives et d'autoritaires. Ce groupement représente, selon nous, l'indice de l'existence d'au moins deux régimes d'États néolibéraux canadiens, le régime de conciliation et le régime répressif, autour desquels s'organise la formulation des politiques publiques. Nous avons déjà largement analysé et expliqué les raisons qui nous mènent à conclure que les politiques de Sécurité du revenu des quatre provinces étudiées permettent de construire deux idéaux types de programmes. Nous tenterons maintenant d'identifier les principales caractéristiques de ces deux cas régimes.

Nous emprunterons ici le concept d'État d'investissement social de Denis Saint-Martin pour distinguer nos deux modèles d'États néolibéraux canadiens. Comme nous l'avons vu au chapitre un, Denis Saint-Martin soutient qu'une nouvelle forme de l'État, centrée sur l'enfant et l'autorégulation du marché, prend forme au Canada dans les années 1990, principalement durant la période de l'après-déficit. Nous considérons que l'État d'investissement social constitue la réalisation canadienne de l'idéal type plus large de l'État néolibéral dont nous avons discuté dans ce même chapitre. L'auteur soutient que l'État d'investissement social se présente comme un État protecteur, mais en même temps paternaliste et autoritaire. C'est à partir de ces caractéristiques divergentes, sinon contradictoires, que nous distinguerons les deux régimes que notre

recherche nous a permis d'identifier, soit l'État d'investissement social de conciliation caractérisé par un interventionnisme protecteur et l'État d'investissement social répressif dominé par une régulation de type paternaliste et autoritaire. La thèse de l'existence de plus d'un régime canadien est d'autant plus défendable que, malgré le fait que cette forme de l'État se soit construite autour de la question du libre marché, il n'en demeure pas moins que les divergences sur la nature de la régulation sociale (non économique) demeurent très importantes. «Paradoxalement, si l'ÉIS est né de la convergence des positions partisans autour du libre marché, sa mise en place est susceptible d'intensifier les différences politiques portant sur des enjeux non économiques.»<sup>499</sup>

Saint-Martin identifie plusieurs caractéristiques propres à l'État d'investissement social, soit l'accent mis sur le futur, l'économie du savoir, l'enfant et l'exclu, l'accent mis aussi sur l'intégration sociale qui se fait en fonction de l'employabilité, sur l'inclusion et la cohésion sociale comme principe de base, sur une logique particulariste et de différenciation, sur une conception du risque comme opportunité, sur un filet de sécurité sociale qui ne cible que ceux qui risquent vraiment de tomber et, enfin, sur un mécanisme de prestation accordé grâce au partenariat entre l'État et l'individu. Nous croyons qu'à partir de ces caractéristiques générales identifiables aussi bien à la régulation politique fédérale que provinciale, il est possible de faire ressortir l'existence de deux régimes d'État d'investissement social canadien, du moins si l'on s'en tient à la logique sectorielle de la sécurité du revenu, comme l'indique le tableau IX.

---

<sup>499</sup> Denis Saint-Martin, «De l'État-providence à l'État d'investissement social», 52.

Tableau IX

	État d'investissement social de conciliation	État d'investissement social répressif
<b>Consensualisme sociétal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participation des citoyens élargie</li> <li>• Importance des groupes sociaux dans la vie politique</li> <li>• Processus politique ouvert/ouverture à la concertation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participation des citoyens limitée</li> <li>• Importance réduite des groupes sociaux dans la vie politique</li> <li>• Processus politique fermé/imposition de politique</li> </ul>
<b>Libéralisme politique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tradition orientée vers la sociale démocratie</li> <li>• Accent mis sur les droits du citoyen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tradition de conservatisme et de populisme.</li> <li>• Accent mis sur les devoirs du citoyen.</li> </ul>
<b>La structure économique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Présence d'une classe moyenne importante et organisée.</li> <li>• Propension à la régulation de l'économie de marché</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grande Bourgeoisie plus importante,</li> <li>• Laisser-faire économique comme philosophie dominante.</li> </ul>
<b>Politiques sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Catégorielles</li> <li>• Incitatives</li> <li>• Tentative d'inclusion</li> <li>• Possibilité de politiques universaliste</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Différentialiste</li> <li>• Punitives</li> <li>• Exclusion</li> <li>• Universalisme absent</li> </ul>

Le tableau XI met en évidence les caractéristiques les plus importantes des deux régimes d'État d'investissement social. L'État d'investissement social de conciliation se caractérise par la propension au consensualisme

sociétal qui se concrétise par un processus de décisions axé sur la participation élargie des citoyens à l'élaboration de projet de politiques publiques, par une reconnaissance des groupes sociaux dans la vie politique et par un processus politique ouvert à la concertation. Au contraire, l'État d'investissement social répressif limite la participation des citoyens dans le processus politique, accorde une moins grande importance aux groupes sociaux dans la vie politique et, impose ses politiques de façon autoritaire. Les deux formes d'État adopte une philosophie politique fondée sur le libéralisme. Cependant, l'EISC s'inscrit dans la tradition sociale démocrate et met l'accent sur les droits des citoyens alors que l'EISR s'inspire d'une vision conservatrice et populiste centrée sur les devoirs des citoyens. La régulation économique pratiquée dans les deux États est également différente. Dans l'EISC, on retrouve la présence d'une classe moyenne importante et organisée et une propension à la régulation de l'économie de marché par la sphère publique. Au contraire, l'EISR se caractérise par une hégémonie plus large de la grande bourgeoisie et une tendance plus marquée au laisser-faire économique. Enfin, les politiques sociales de l'EISC sont généralement catégorielles, incitatives et plus inclusives alors que celles de l'EISR sont différentialistes, punitives et productrice d'exclusion.

#### 4.6.2. La trame de l'aide sociale canadienne

L'introduction d'une contrepartie dans les quatre provinces constitue un élément déterminant dans l'analyse des réformes des programmes de Sécurité du revenu canadiens. Cet élément relativement nouveau dans les politiques vient en

changer aussi bien la nature que l'instrumentalisation et que la perception des individus dans les programmes. Cet élément commun nous permet de confirmer notre première hypothèse et d'identifier une nouvelle logique sectorielle des politiques sociales centrée sur une contrepartie de nature particulariste qui vise la réinsertion sur le marché du travail, aussi bien dans les provinces qu'au niveau fédéral comme on l'a constaté au chapitre quatre. Les programmes ne sont plus pensés dans une perspective providentialiste de démarchandisation, mais bien dans une visée de marchandisation, ce qui, selon nous, marque une rupture avec les politiques précédentes. La remise au travail des prestataires «chômeurs», la diminution du nombre de dossiers et des coûts du programme, ainsi que la catégorisation des individus en témoignent.

Toutes les provinces canadiennes ont introduit une contrepartie dans leur programme de sécurité du revenu durant les années 1990. Cette réforme s'est inscrite dans un contexte caractérisé par la réduction du déficit budgétaire de l'État et la diminution des paiements de transfert provenant du fédéral. Les raisons et les buts invoqués pour l'implantation de ces nouveaux programmes sont à peu près les mêmes dans les quatre provinces étudiées. Au Québec, en Ontario, en Saskatchewan et en Alberta, au nom de la responsabilité individuelle, on vise le retour sur le marché du travail des prestataires et par le fait même la réduction du nombre de dossiers à traiter et des coûts des programmes. Nous avons également noté que les nouvelles politiques s'articulent autour d'un discours pragmatique qui met au rancart les grandes valeurs providentialistes pour promouvoir les notions de performance et d'efficacité. Somme toute, nous constatons que les valeurs que proposent le discours sur la contrepartie renvoient

au processus de mise en œuvre des politiques. Ainsi, les quatre gouvernements insistent sur le fait qu'ils adoptent des politiques efficaces, équitables et en fonction desquelles ils sont imputables. Ils prennent de plus pour cible le prestataire dans une perspective négative ou punitive en évoquant la responsabilité de chacun, ainsi que la dépendance du bénéficiaire au programme. Les principes providentialistes de justice sociale et d'égalité disparaissent donc au profit de l'équité envers les petits salariés et de l'efficacité des programmes.

Le fédéralisme constitue également un facteur d'uniformisation des programmes provinciaux, mais, comme on l'a vu au chapitre 2, son rôle peut varier en fonction du type d'interventionnisme de l'État. Durant les belles années de l'État-providence, l'application de normes nationales dans tous les programmes a eu pour effet de rendre les politiques plus uniformes. Actuellement, comme nous le verrons dans la prochaine section, le fédéralisme canadien permet de façon plus importante l'expression de différences dans les politiques sociales provinciales. On doit toutefois tenir compte du fait que les transferts tout comme les coupures budgétaires affectent de la même manière toutes les provinces. Ainsi, le fédéralisme canadien joue très certainement un rôle d'uniformisation des politiques publiques au moins sur le plan du choix des programmes puisque les provinces mettent en œuvre à peu de choses près les mêmes politiques sociales.

Nous avons identifié au chapitre 3 un discours pragmatique commun associé aux programmes de Sécurité du revenu de toutes les provinces. Certaines valeurs moins instrumentales sont également présentes dans le discours de toutes

les provinces, soit les notions de responsabilité individuelle, d'équité et d'indépendance (ou d'autonomie) du prestataire. Trois autres valeurs sont partagées par trois gouvernements dont l'efficacité par l'Ontario, la Saskatchewan et l'Alberta, l'effort par le Québec et la Saskatchewan et, enfin, l'imputabilité par l'Ontario, la Saskatchewan et l'Alberta. L'analyse de la référence axiologique permet cependant de distinguer les programmes du Québec et de la Saskatchewan de ceux de l'Ontario et de l'Alberta. Ainsi, en Ontario et en Alberta, trois des valeurs dominantes sont partagées par les deux provinces soit l'imputabilité, la responsabilité individuelle et la dépendance des prestataires. Au Québec et en Saskatchewan, il est intéressant de constater que des valeurs comme celles de dignité, de compassion, de *sensitive*, de *commitment* et de solidarité réinterprètent l'univers discursif providentialiste, alors qu'il n'y a pas d'équivalent en Ontario et en Alberta.

#### 4.6.3. Les fils de l'aide sociale provinciale

Notre seconde hypothèse posait l'existence de régimes différenciés fondés sur l'histoire et les compromis institutionnalisés dans chaque province. Boychuck identifie ces régimes différenciés, mais le fait de façon trop univoque. En effet, il affirme qu'il existe autant de programmes différents que de provinces et ce malgré l'existence du fédéralisme qui devrait tendre à les uniformiser. Il propose ainsi l'existence de trajectoires provinciales indépendantes les unes des autres.<sup>500</sup> Nous soutenons plutôt, comme nous l'avons avancé en introduction, que les programmes de Sécurité du revenu ne représentent pas une courte pointe, mais bien un tissage, résultat de l'entrecroisement de fils de trame et de fils de

chaîne. La forme de l'État constitue la trame de fond qui traverse tous les programmes de façon uniforme et les fils de chaînes représentent les particularités historiques et institutionnelles de chaque province qui traversent le temps. Les réformes des programmes de sécurité du revenu des années 1990 se sont ainsi développées sur la base de la trame néolibérale. Cette dernière a toutefois été teintée par le fil de l'histoire institutionnelle du Québec, de l'Ontario, de la Saskatchewan et de l'Alberta. Nous avons répertorié plusieurs programmes qui présentent des similitudes et qui pourraient faire croire à une uniformisation des politiques. Il n'en reste pas moins que la contrepartie s'y articule de manière différente. «The workfare offensive has rather inflections in different countries, reflecting political traditions and institutional structures.»<sup>501</sup>

L'existence de fils de trame que représente la nouvelle forme de l'État n'implique pas que la transformation de la régulation politique s'opère de façon uniforme aussi bien dans les politiques que dans les institutions. Au contraire, la reproduction de ces dernières suppose autant de fils de chaîne qui assurent la continuité des particularités régionales. Le parallèle dressé entre les politiques de Sécurité du revenu de l'Ontario et de l'Alberta, d'une part et du Québec et de la Saskatchewan, d'autre part, peut être retracé dans l'histoire institutionnelle de chacune des provinces.

---

<sup>500</sup> Gerard W. Boychuck, «Social Union, Social Assistance : An early Assessment. In Building the Social Union», 57.

<sup>501</sup> Jamie Peck, *Workfare States*, 11.

#### 4.6.3.1. La condition provinciale

Le fédéralisme permet l'affirmation de différences dans les politiques publiques mises en œuvre dans les provinces. «...federal involvement did not lead to a clear pattern of convergence between provincial social assistance regimes that are more fundamental than different fiscal capacities to provide assistance at similar levels.»<sup>502</sup> Cette affirmation est d'autant plus pertinente depuis que le RAPC a été remplacé par le *Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux* et que les normes nationales ont été en bonne partie abolies. Pour Boychuck, ce changement a provoqué le démantèlement de l'aide sociale puisque le TCSPS permet maintenant la diversité dans la mise en œuvre et la formulation des programmes. Sous le TCSPS, aucune tentative de maintenir une certaine uniformité dans les politiques de sécurité du revenu n'est initiée par le fédéral.<sup>503</sup> La nature du régime politique canadien et la configuration des institutions constituent donc, selon nous, un des facteurs qui contribuent fortement au développement de programmes distincts qui peuvent être comparés au même titre que des programmes nationaux.

#### 4.6.3.2. L'économie

La structure de classe et les idéologies qui guident la politique économique des quatre gouvernements provinciaux ont une incidence sur la formulation des politiques de sécurité du revenu. Chaque province se distingue dans sa façon de réguler l'économie. Alors que l'Ontario et l'Alberta prônent

---

<sup>502</sup> Gerard W. Boychuck, «Social Union, Social Assistance : An early Assessment. In Building the Social Union», 57.

<sup>503</sup> Gerard W. Boychuk, «Social Union, Social Assistance : An early Assessment. In Building the Social Union», 70.

l'autorégulation du marché, le Québec et la Saskatchewan proposent une intervention plus grande de l'État dans l'économie. Les deux États d'investissement social s'inspirent de philosophies différentes dans la régulation de l'économie provinciale.

#### 4.6.3.3 L'histoire politique et l'impact de l'idéologie et de la culture politique

Comme nous l'avons constaté dans le chapitre précédent, on peut établir un parallèle entre les contreparties québécoise et saskatchewanaise que nous avons qualifiées d'incitatives et de démocratiques. Même si leur évolution est différente, ce parallèle peut être retracé dans l'histoire institutionnelle des deux provinces. Au Québec, c'est aux périodes de la Révolution tranquille et du développement de l'État-providence, qui ont fortement marquées la culture politique québécoise, que l'on peut associer le développement d'une contrepartie plus démocratique. Comme nous l'avons souligné au chapitre 2, l'histoire de l'État-providence au Québec a été caractérisée par la propension au consensualisme, favorisée par la question nationale, de telle sorte que certains auteurs ont pu proposer l'existence d'un modèle québécois. Quoiqu'il en soit de la validité de cette thèse, on peut affirmer que la culture politique québécoise des quarante dernières années a été significativement orientée vers la concertation et la consultation. Nous avons pu constater l'importance de cette culture dans les nombreuses consultations tenues dans le cadre du processus de réforme de l'aide sociale. En Saskatchewan, le lien s'établit facilement entre l'histoire politique de gauche de la province et la contrepartie plus démocratique mise en œuvre dans le programme de Sécurité du revenu. Comme nous l'avons vu au chapitre deux, l'importance du CCF, puis du NPD, dans cette province qui fut le berceau de

l'État-providence au Canada, témoigne d'une culture politique que l'on a qualifiée de populiste agraire, largement ouverte, elle aussi, à la concertation.

La longue dominance du Parti Conservateur sur la scène politique de l'Ontario reflète bien la culture plus conservatrice de la province. À part la période, que certains qualifient d'accident électoral, où le NPD a été au pouvoir, on ne peut que constater l'importance du laisser-faire économique et de la responsabilité individuelle dans la culture politique de cette province. De la même manière, en Alberta le primat du libre marché et de la responsabilité de l'individu joue un rôle important dans la formulation des politiques sociales. L'histoire du Crédit social dans cette province témoigne d'une culture politique de nature conservatrice et autoritaire inspiré par un populisme de droite.

#### 4.6.3.4. La politique

L'orientation du parti politique au pouvoir a, sans contredit, un effet sur la philosophie des programmes de sécurité du revenu. La nature de la réforme de programmes dans chaque province n'est pas étrangère au fait que le Parti québécois et le Nouveau Parti Démocratique étaient au pouvoir au Québec et en Saskatchewan et le Parti Conservateur en Ontario et en Alberta. Force est ici de constater que l'orientation des partis politiques a une influence sur la formulation des politiques. Au Québec, par exemple, l'aide sociale aurait probablement pris une forme différente si les Libéraux avaient procédé à la réforme en 1996, tout comme on a pu constater un changement radical en Ontario suite à la défaite du Nouveau Parti Démocratique devant le Parti conservateur.

Quoiqu'on puisse en penser, le Parti québécois se définit lui même comme un parti social démocrate. Ceci le positionne comme parti de gauche au Québec puisqu'aucun autre parti ne revendique une telle orientation. Depuis sa première accession au pouvoir en 1976, le Parti québécois a effectivement mis en œuvre des politiques plus à gauche que les Libéraux. Il est toutefois important de mentionner que, comme tous les autres partis politiques dans les sociétés occidentales, il a suivi le mouvement vers la droite qui s'est imposé depuis les années 1980. Actuellement, même si ce parti s'est déplacé vers le centre de l'échiquier politique, si on compare ses positions à celles des libéraux et surtout des adéquistes, on peut considérer qu'il demeure le parti le plus à gauche au Québec, à l'exclusion, bien sûr, des formations politiques marginales sur la scène politique. En Saskatchewan, le NPD est traditionnellement un parti de gauche. Comme le Parti québécois, il a édulcoré ses positions sociales-démocrates et s'est rapproché du centre sur le plan idéologique, mais il est sans contredit beaucoup plus progressiste que les Partis Conservateurs de l'Ontario et de l'Alberta, des partis politiques que l'on peut placer à droite de l'échiquier politique canadien.

De la même manière, l'importance et le type de groupes et de mouvements sociaux ont un rôle à jouer dans la formulation des politiques. Nous savons déjà qu'au Québec le patronat représente une force politique importante, mais le rôle fondamental des syndicats et des groupes populaires vient faire contrepoids dans les institutions. En Saskatchewan, compte tenu du peu de poids politique de la classe d'affaire, le mouvement syndical et les représentants des agriculteurs influent de façon significative sur la formulation de politiques plus à gauche.

On peut affirmer que les groupes d'intérêts ontariens sont dominés par les milieux financiers et industriels et, ce, particulièrement depuis l'accession au pouvoir du gouvernement Harris.<sup>504</sup> Toutefois, les syndicats et les groupes populaires demeurent importants en nombre et actifs sur le plan politique. Il n'en reste pas moins que ces groupes ont été bloqués dans le processus de mise en œuvre de la réforme d'aide sociale. En Alberta, les groupes d'intérêts qui dominent la scène politique sont associés au capital pétrolier. Les syndicats et les groupes populaires demeurent marginaux.

Les groupes sociaux ont donc une part importante à jouer dans la formulation des politiques sociales. Comme l'affirme Peck, «...the geography of oppositional politics also reflects the uneven terrain of preexisting political forces and resources at the local level.»<sup>505</sup> Toutefois, comme l'affirme Peck, le rapport des programmes au travail salarié tient également une place importante. Lorsque la contrepartie vise le secteur public et menace la syndicalisation, une résistance importante s'organise. Au contraire, lorsque la contrepartie est orientée vers le secteur privé et en particulier vers les PME, la résistance devient diffuse parce qu'il n'existe pas de convergence. On procède alors à des formes différentes de boycott ou à de campagnes de sensibilisation. On peut, encore une fois, faire un parallèle entre le Québec et la Saskatchewan, d'une part, et l'Ontario et l'Alberta, d'autre part. Au Québec et en Saskatchewan, le placement des individus se fait en grande partie dans les organismes de l'économie sociale, donc dans le secteur à buts non lucratifs. Les prestataires deviennent donc une menace pour les

---

<sup>504</sup> Henry J. Jacek, *The New World of Interest Group Politics in Ontario*, 307.

travailleurs syndiqués parce que ces emplois sont retirés du marché du travail pour les travailleurs conventionnels et se caractérisent par une rémunération plus basse, ce qui a un effet sur l'ensemble du niveau des salaires dans la province. Le but avoué est donc celui de la flexibilisation de la main d'œuvre. Non seulement les gouvernements de ces deux provinces ont inclus les groupes sociaux dans la conception d'une réforme de l'aide sociale, ce qui leur donnait un lieu de revendication, mais la nature des mesures actives a également engendré une mobilisation plus importante contre l'instauration de programmes de workfare. En Ontario et en Alberta, les placements se font plutôt dans des emplois rémunérés à l'extérieur du marché du travail, c'est-à-dire que l'on crée des emplois qui n'existeraient pas nécessairement autrement. Dans ces deux provinces, la mobilisation contre l'introduction d'une contrepartie obligatoire a fait face à un double obstacle. D'une part, les groupes sociaux n'ont fait l'objet d'aucune consultation lors de la formulation de la réforme, d'autre part, la nature des mesures actives rend l'opposition difficilement organisable. «At the very least, different workfare strategies call for different forms of local political response; they are also vulnerable to disruption, reform, and implementation failure at the local level, depending on their interactions with local political, economic, and institutional structure.»<sup>506</sup> C'est particulièrement le cas de l'Ontario où le gouvernement Harris ne voulait entrer dans aucune négociation avec les groupes d'intérêts pour la formulation des politiques publiques parce qu'il avait été élu pour mettre en œuvre ces politiques. Selon Jacek, la plupart des groupes d'intérêts, à part les groupes associés au monde des affaires, ont été exclus du processus de formulation des politiques publiques. La scène politique

---

<sup>505</sup> Jamie Peck, *Workfare States*, 75.

ontarienne a donc été transformée puisque les groupes d'intérêts qui effectuaient traditionnellement du lobbying ont dû agir à titre de mouvement social plus que comme groupe d'intérêts. C'est ainsi que le 23 et 24 février 1996 ces groupes, n'ayant plus de voix politique, ont organisé à Hamilton une énorme manifestation de protestation contre le gouvernement provincial.<sup>507</sup>

Suite à cette analyse, nous sommes en mesure d'affirmer que la structure institutionnelle et politique affecte directement la conception et la mise en œuvre des programmes de sécurité du revenu. «Patterns of institutionalization, and the course of institutional change, will vary over both time and space, as will political and labor market conditions. The political economy of workfare, then, will play differently in different times and different places, reflecting the path dependant nature of economic and institutional change.»<sup>508</sup>

Dans un texte de 1994, Guy Lachapelle<sup>509</sup> annonçait que l'on assisterait à une convergence de plus en plus grande des politiques sociales provinciales canadiennes, alors que Boychuk affirme plutôt qu'il existera toujours une multitude de trajectoires qui ne se recouperont jamais. Nous croyons avoir démontré que c'est une combinaison de ces deux approches qui explique réellement la production des politiques de sécurité du revenu canadienne. Nous soutenons qu'il existe une trame et des fils dans les programmes d'aide sociale canadiens. La forme de l'État demeure sans conteste un facteur qui détermine les politiques sociales en fonction d'une trame uniforme. Toutefois, les institutions

---

<sup>506</sup> *Ibid.*, 365.

<sup>507</sup> Henry J. Jacek, *The New World of Interest Group Politics in Ontario*, 308.

<sup>508</sup> Jamie Peck, *Workfare States*, 38.

et les cultures politiques locales interviennent de manière significative dans l'élaboration des politiques publiques provinciales. Elles agissent donc à titre de fils de chaîne.

Nous avons fait ressortir plusieurs similarités entre toutes les réformes de la sécurité du revenu qui ont été réalisées au Québec, en Ontario, en Saskatchewan et en Alberta. L'introduction d'une contrepartie, le resserrement des conditions d'admissibilité et la diminution du montant des prestations en sont quelques exemples. Par ailleurs, les parallèles que nous avons établis entre, d'une part, les programmes québécois et saskatchewanais et, d'autre part, les programmes ontarien et albertain sont directement issus de la particularité des institutions provinciales, de l'importance des groupes sociaux, de la structure de classe, ainsi que de la culture et de l'histoire politiques provinciales, donc de deux régimes d'État d'investissement social.

---

<sup>509</sup> Guy Lachapelle, «Convergence et divergences des politiques provinciales».

**CHAPITRE 5**

**D'AUTRES PROGRAMMES SOCIAUX : LA CONFIRMATION DES  
LOGIQUES SECTORIELLES D'EIS.**

L'analyse que nous venons d'effectuer démontre que nous avons assisté, dans le secteur de la sécurité du revenu, au passage d'un interventionnisme étatique providentialiste à un interventionnisme néolibéral partout au Canada. Cette transformation s'est toutefois effectuée de manière distincte dans chacune des provinces. Nous avons identifié deux modèles d'État néolibéraux : l'État d'investissement social répressif et l'État d'investissement social de conciliation. Dans ce chapitre, nous montrerons que cette mutation s'est non seulement produite dans les programmes d'aide sociale, mais qu'elle s'étend à plusieurs autres secteurs des politiques sociales. Notre choix s'est arrêté sur des programmes qui touchent la famille, les handicapés et le soutien aux familles travailleuses à faible revenu. Ces politiques représentent, selon nous, un éventail intéressant pour vérifier si notre analyse s'applique aux autres programmes. La famille représente un domaine d'intervention important pour les États. Par ailleurs, la sécurité du revenu pour les personnes handicapées constitue un programme qui est déterminé par l'orientation de la politique de la sécurité du revenu. Le système de garde d'enfants, les allocations familiales, les programmes de Supplément de revenu pour les familles travailleuses serviront à vérifier si notre analyse tient la route. Comme nous ne pouvons refaire une analyse détaillée de chaque programme parce que là n'est pas notre propos, nous procéderons de la manière suivante : nous présenterons d'abord les points communs aux divers programmes pour ensuite en faire ressortir les différences et les particularités.

Tout d'abord, on peut affirmer que l'on retrouve dans la répartition des responsabilités ministérielles les deux modèles d'États d'investissement social que

nous avons identifié. D'abord, les deux États d'investissement social répressifs de l'Ontario et de l'Alberta ont aboli tous les Ministères qui faisaient référence aux programmes sociaux. Ainsi, en Ontario, au lieu du *ministère des Services Sociaux et Communautaires*, ce sont maintenant le *ministère du Travail* ainsi que des *Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance* qui gèrent les programmes sociaux. En Alberta, le *ministère de la Famille* qui était en charge de la plupart des programmes sociaux a été aboli et remplacé par le *Department of Children's Service* en plus du *Human Resources and Employment Ministry*. Tout se passe comme si, dans ces provinces, la question sociale ne constituait plus un objet autonome susceptible d'une intervention particulière de l'État. Elle est en grande partie prise en charge par des ministères dont la mission principale est le travail ou l'emploi.

Au contraire, dans les États d'investissement social de conciliation, les gouvernements continuent de créer des ministères dont l'appellation renvoie à l'univers social. Au Québec, le *ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale* ainsi que le *Ministère de la Santé et des Services sociaux* et en Saskatchewan, le ministère *Health and Social Services* en constituent deux bons exemples. On remarquera tout de même qu'au Québec l'emploi est jumelé à la solidarité sociale, ce qui témoigne, comme en Ontario et en Alberta, d'une transformation significative de la conception des politiques sociales qui, nous l'avons vu, n'est plus axée sur la demande mais sur la réinsertion sur le marché du travail.

Nos deux modèles sont ainsi repérables jusque dans la structure institutionnelle des gouvernements. Il s'agit d'une projection symbolique des

fonctions de l'État qui influence l'articulation des programmes. En Ontario et en Alberta, on représente l'État comme un simple administrateur de services plutôt que comme un acteur responsable de programmes sociaux qui permettent de pallier à certaines inégalités inhérentes à la vie en société. Non seulement le soutien de l'État est-il accordé directement aux individus de façon particulariste, mais il est représenté comme un service plutôt que comme une responsabilité sociale. De plus, comme l'ont souligné Jenson et Saint-Martin, les ministères à connotation sociale sont centrés sur des politiques qui ont, dans la plupart des cas, pour cible principale les enfants.<sup>509</sup> En fait, plus la province se rapproche du modèle autoritaire, plus elle cible directement les enfants. Lorsque les politiques s'éloignent de ce modèle, ils font plutôt référence à la famille, ce qui inclut les parents. Au Québec et en Saskatchewan, la question sociale demeure clairement identifiée comme une mission de l'État. On reconnaît ainsi que l'État doit prendre en charge les problèmes sociaux qui affectent les individus qui vivent en société. On retrouve donc d'un côté les provinces où l'État est représenté comme un dispensateur de service, alors que de l'autre on lui attribue toujours une véritable mission sociale. Voyons maintenant si cette représentation se concrétise dans d'autres programmes sociaux que celui de la sécurité du revenu.

### **5.1. Les politiques liées à la famille**

Nous avons choisi comme premières politiques celles qui touchent la famille. Jane Jenson et Caroline Beauvais identifient un changement de paradigme dans les

---

<sup>509</sup> Jane Jenson, «Le nouveau régime de citoyenneté du Canada : investir dans l'enfance»; Denis Saint-Martin «De l'État-providence à l'État d'investissement social».

orientations que prennent les politiques familiales provinciales. Ce changement de paradigme correspond, selon nous, aux périodes associées à l'État-providence et à l'État néolibéral. Selon les auteurs, on attribuait, durant les années 1960, la responsabilité à la famille. À partir des années 1970 et 1980, on assiste au passage à un nouveau paradigme, celui de l'investissement dans l'enfance (*Investing in Children*). Ce nouveau paradigme définit les politiques en fonction de ceux qui sont le plus dans le besoin dans le but d'obtenir un retour positif. On verra, dans notre description des programmes, comme le mentionnent Beauvais et Jenson, que ces politiques sont pensées en fonction des besoins de la famille, du revenu et des services.<sup>510</sup> Dans toutes les provinces, on retrouve une multitude de programmes qui s'adressent à la famille ou aux enfants. Nous en avons sélectionné deux, soit les services de garde pour la petite enfance et les programmes d'allocation familiales.

#### 5.1.1. Les systèmes de garderies

Au Québec, en Ontario, en Saskatchewan et en Alberta, les programmes qui s'adressent à la famille visent le retour ou le maintien des individus sur le marché du travail. En subventionnant un système de garderie, les quatre provinces, à des degrés divers, assurent une plus grande accessibilité aux services de garde, surtout aux familles à faible revenu. Ces dernières pourraient se trouver devant la difficulté de payer des services de garde trop coûteux et devoir ainsi recourir à l'aide sociale.

---

<sup>510</sup> Caroline Beauvais et Jane Jenson, «Two Policy Paradigms : Family Responsibility and Investing in Children», CPRN, *Discussion Paper*, no 12, february (2001).

En Ontario, le *ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance* est en charge de la politique familiale.<sup>511</sup> Il administre les divers services qui s'adressent à la famille et à l'enfance. Le gouvernement a, par exemple, mis sur pied des Centres de la petite enfance qu'il ne faut surtout pas confondre avec ceux du Québec. Il s'agit de lieux où les parents peuvent se présenter avec leurs enfants dans le but de s'informer auprès d'un personnel qualifié ou de rencontrer d'autres parents. Il gère également un service de garde à la petite enfance subventionné, le Programme de subvention pour les familles travailleuses, mais exclusivement pour les parents dans le besoin. On s'adresse toutefois uniquement aux familles travailleuses, c'est-à-dire aux familles où au moins un des deux parents travaille. Le système de garderie est composé d'institutions privées. Le coût varie selon l'établissement fréquenté par l'enfant. Il ne s'agit donc pas d'un système public, mais de garderies privées accréditées par le gouvernement. Il n'existe pas de coûts uniformes pour faire garder son enfant. Chaque service fonctionne différemment. Il existe des places subventionnées, déterminées en fonction des besoins, pour les familles travailleuses à faible revenu. L'État accorde toutefois des subventions salariales aux employés des services de garde d'enfants pour augmenter leur salaire et leur donner accès à une série d'avantages sociaux. De plus, le *Programme d'incitation fiscale* pour les garderies offre des crédits fiscaux aux entreprises qui s'engagent dans la construction d'une garderie en milieu de travail. Les subventions pour frais de garde sont attribuées dans le cadre du *Programme de subvention pour les familles travailleuses*. Il s'agit d'un programme de financement qui s'adresse aux

---

<sup>511</sup> Ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance, *Services de garde d'enfants*, (Gouvernement de l'Ontario, 2003)

familles dont au moins un des deux parents travaille, suit une formation ou recherche activement un emploi. De plus, seules les demandes pour les enfants âgés de 7 ans et moins sont acceptées. Cette politique vise non seulement le maintien sur le marché du travail des parents, mais cible exclusivement la petite enfance.

En Alberta, la politique familiale est fortement imprégnée de valeurs conservatrices. On signale clairement que les parents, la famille élargie mais également la communauté sont responsables de leurs enfants. Comme à l'aide sociale, les parents doivent s'occuper financièrement de leurs enfants. Encore une fois, l'univers du programme est centré sur la responsabilité des individus plutôt que sur la responsabilité de l'État de faire face aux problèmes sociaux. «A family can draw on informal community resources such as churches, youth groups and organizations.»<sup>512</sup> Le *ministère des Services aux enfants* administre le programme de garderies. Il accorde les licences aux organismes, s'assure que les normes sont respectées, et administre le programme de subvention de services de garde *Child Care Subsidy Program* pour les familles à faible revenu dont l'enfant n'a pas atteint l'âge scolaire. Ces subventions varient évidemment selon la taille et le revenu du ménage. Celles-ci s'échelonnent entre 10 et 475 \$ selon l'âge et le type de services de garde que fréquente l'enfant. Comme en Ontario, on cible les familles à faible revenu et les enfants en bas âge.

La Saskatchewan administre également un programme de subventions pour les frais de garde, le *Child Care Subsidy*, qui s'adresse aux familles à faible revenu

dont les enfants ont 13 ans ou moins.<sup>513</sup> Le programme est toutefois différent de ceux de l'Ontario et de l'Alberta puisqu'il subventionne les familles dont la personne en charge recherche activement un emploi ou travaille. Toutefois, si un des parents ne travaille pas, le ménage n'a pas droit à la subvention. Encore une fois, la subvention varie en fonction de la taille et du revenu du ménage. Le montant est déterminé selon le revenu du ménage du mois précédent avant déduction, le nombre et l'âge des enfants qui fréquentent les services de garde, le montant payé pour le service de garde, etc. Il varie entre 200\$ et 325\$. Pour recevoir la subvention la plus élevée, une famille doit avoir un revenu de 1640\$ par mois ou moins, (soit 19 680\$ ou moins par année), les ménages ayant des revenus plus élevés voient leur subvention diminuer de 5\$ par tranche de 20\$ qui dépasse la somme de 1640\$.<sup>514</sup> Les montants peuvent sembler moins élevés que ceux de l'Alberta, mais il est important de noter que cette dernière n'offre de subvention que pour les enfants âgés de moins de 7 ans. En Saskatchewan, on couvre un beaucoup plus grand nombre de familles, puisque l'aide financière est accordée jusqu'à ce que les enfants aient 13 ans, en âge de s'occuper seuls d'eux-mêmes selon la loi.

On pourrait penser que le programme de la Saskatchewan s'apparente à celui de l'Ontario. Tel n'est pas le cas, puisque c'est toute la logique de la politique qui est différemment orientée comme en témoigne le seul fait d'accorder des subventions aux seules familles dont les deux parents travaillent. Alors que le programme de

---

<sup>512</sup> Department of Children's Services, *Child Welfare Act* (Government of Alberta, 2002), 1.

<sup>513</sup> Department of Saskatchewan Social Services, *Child Day Care* (Government of Saskatchewan 2003).

<sup>514</sup> Department of Saskatchewan Social Services, *Child Day Care* (Government of Saskatchewan 2003).

l'Ontario subventionne la famille traditionnelle, celui de la Saskatchewan vise essentiellement le retour sur le marché du travail. Il faut ajouter que les gouvernements du Québec et de la Saskatchewan promeuvent également l'intégration du plus grand nombre d'enfants possibles au sein du système de garderie dans le but que les enfants aient accès aux mêmes conditions de départ.

Seul le Québec offre un système de garderie subventionné universel communément appelé les garderies à 5\$ par jour. Tous les parents, peu importe leur revenu, qu'ils travaillent ou pas, peuvent inscrire leurs enfants dans un Centre de la petite enfance ou dans une garderie familiale au coût de 5\$ par jour.<sup>515</sup> Ce système vise l'insertion sur le marché du travail des parents. Les garderies à 5\$ permettent aux travailleurs à faible revenu de demeurer sur le marché du travail puisque le coût est accessible, même sans compter l'exemption fiscale. Ainsi, un travailleur à faible revenu n'est pas pénalisé par le coût de la garderie. Il faut noter que le système de garderie du Québec est un système mixte, les Centres de la petite enfance ainsi que les garderies familiales qui leur sont affiliées font partie du système public. Toutefois, des garderies privées existent également, mais leurs coûts ne relèvent pas de l'État, ils sont établis par l'établissement. Il faut également ajouter que des places subventionnées ont été créées pour les enfants qui doivent fréquenter un service de garde à l'école primaire.

On peut donc encore une fois établir un parallèle entre les politiques provinciales et les deux États d'investissement social que nous avons défini.

L'Ontario et l'Alberta qui représentent deux États d'investissement social répressifs offrent des systèmes de services de garde privés qui s'adressent seulement aux enfants de 7 ans et moins. On y subventionne les familles travailleuses à faible revenu, mais de manière limitée. On est très loin du 5\$ par jour du Québec.

Pour ce qui est du Québec et de la Saskatchewan, il va sans dire que les programmes sont plus généreux. D'abord, on peut affirmer que le programme de la Saskatchewan couvre un nombre de familles beaucoup plus important que les États d'investissement social répressifs. Et, malgré un nombre de places encore limitées, le système de garde du Québec assure un accès à un très grand nombre d'enfants. En 2001, 80% de 130 000 familles ont eu recours aux services des Centres de la petite enfance. On peut également souligner que l'objectif de desservir les familles travailleuses a été atteint puisque 85% des utilisateurs des services constituent des familles dont les parents travaillent, qu'il s'agisse des familles nucléaires ou monoparentales.<sup>516</sup> La Saskatchewan demeure tout même moins généreuse que le Québec, en proposant un programme particulariste fondé sur le revenu des familles. Malgré l'objectif commun de maintenir les travailleurs à faible revenu sur le marché du travail, chaque province donne une orientation particulière à son programme de garderie. La comparaison des politiques liées aux services de garde nous permet cependant de dégager le même type de différences que dans le cas des programmes de la sécurité du revenu.

---

<sup>515</sup> Ministère de la Famille de l'enfance, *Services de garde* (Gouvernement du Québec, 2003).

<sup>516</sup> *Ibid.*

### 5.1.2. Le système d'allocations familiales

Les programmes d'allocations familiales visent le soutien du revenu pour les familles dans le besoin. Nous verrons plus loin que, selon les provinces, ils peuvent prendre des formes variées et être utilisés différemment. Comme nous l'avons mentionné au chapitre précédent, tous les enfants canadiens qui entrent dans la catégorie définie par le gouvernement fédéral ont droit à la *Prestation nationale pour enfants*.<sup>517</sup> Il s'agit d'un programme d'allocation familiale qui vise une catégorie particulière de revenu. Pour l'année 2001-2002, les familles canadiennes ont reçu des prestations qui pouvaient varier entre 1 805\$ et 8 894\$ selon la taille et le revenu familial. Une prestation de base est accordée selon le revenu, celle-ci peut atteindre jusqu'à 1269 \$ par enfant. La prestation de base s'élève à 95,91\$ par mois pour chaque enfant de 17 ans et moins, un montant de 6,66\$ par mois est de plus accordé à partir du troisième enfant et un supplément mensuel de 19,00\$ pour les enfants de 6 ans et moins. Si le revenu net du ménage dépasse 32 960\$, la prestation de base est réduite de 2,5% du montant du revenu net qui dépasse cette somme, lorsqu'il y a un seul enfant, et de 5% lorsque le ménage compte deux enfants ou plus. On ajoute ensuite des montants supplémentaires à la prestation qui représentent 107,75\$ par mois pour le premier enfant; 90,58\$ de plus pour le deuxième et, 84,08\$ pour le troisième enfant. Il est important de noter que ces montants diminuent si le revenu dépasse 22 397\$. On réduit les montants de 12,2% du montant du revenu net familial qui dépasse la somme de 22 397\$ pour les familles ayant un seul enfant, de 22,5% lorsqu'il y a deux enfants et enfin, de 32,1% dans les

---

<sup>517</sup> Ministère des ressources humaines du Canada, *La Prestation nationale pour enfants- Rapport d'étape 2001* (Gouvernement du Canada, 2002).

ménages composés de trois enfants ou plus. Soulignons que le gouvernement de l'Alberta a modifié le montant de la prestation de base des familles. Le montant est maintenant de 87,91\$ pour chaque enfant âgé de 6 ans et moins; de 93,83\$ pour les enfants de 7 à 11 ans, de 105,00\$ pour tout enfant âgé de 12 à 15 ans et, enfin, de 111,25\$ pour les enfants à charge de 16 ou 17 ans.<sup>518</sup>

Ceci nous amène à souligner que chaque province a modifié *la Prestation nationale pour enfant* selon ses propres objectifs. Ainsi, malgré le fait que la Prestation demeure un programme fédéral, l'Ontario, l'Alberta et la Saskatchewan ont développé des approches différentes. Pour sa part, le Québec, en plus de faire partie du programme de la PNE, a développé son propre système d'allocation familiale qui fonctionne en parallèle.<sup>519</sup>

Avant de poursuivre notre analyse des programmes provinciaux, il est capital de rappeler que la *Prestation nationale pour enfants* est retranchée du revenu certains type de familles. En effet, les ménages qui reçoivent de l'aide sociale se voient abroger de leur prestation mensuelle. Ils continuent de recevoir la PNE mais les provinces diminuent du même montant leur prestation d'aide sociale. Ceci permettrait aux provinces d'investir dans des programmes pour les familles à faible revenu.

Le gouvernement du Canada a augmenté les prestations pour enfants qu'il accorde aux familles à faible revenu avec enfants, assurant ainsi un niveau de soutien du revenu de base pour les enfants, que leurs parents soient

---

<sup>518</sup> Agence de douane et du revenu du Canada, *Votre prestation fiscale pour enfants* (Gouvernement du Canada, 2002).

<sup>519</sup> Ministère de la famille de l'enfance, *Services de garde* (Gouvernement du Québec, 2003).

salariés ou bénéficiaires de l'aide sociale. De leur côté, la plupart des provinces, des territoires et des Premières nations ont rajusté le soutien du revenu qu'ils accordent pour les enfants par l'entremise des programmes d'aide sociale, tout en veillant à ce que le total des prestations versées aux familles demeure au moins aussi élevé qu'avant l'instauration de la PNE. Ces rajustements de l'aide sociale ont permis de dégager des fonds qui peuvent être réinvestis pour créer de nouveaux services et de nouvelles prestations à l'intention des familles à faible revenu, ou bonifier ceux qui sont déjà en place, et de veiller à ce que toutes les familles à faible revenu aient droit à des prestations équitables. Grâce à des prestations de base pour les enfants versées indépendamment de l'aide sociale, les parents à faible revenu seront davantage en mesure d'accepter et de conserver un emploi. Qui plus est, leurs enfants pourront bénéficier des programmes de réinvestissement de la PNE.<sup>520</sup>

Malgré ce qu'affirme le gouvernement fédéral, les provinces n'ont pas ajusté les prestations d'aide sociale en conséquence, puisque la PNE aurait pu considérablement augmenté le revenu des familles à l'aide sociale si elle avait été additionnée aux prestations d'aide sociale sans qu'on ne les diminue. Même si le gouvernement fédéral s'en défend bien, on peut penser que ces fonds sont retirés à des familles qui subissent la pauvreté pour être réinvestis dans des programmes de soutien de l'offre, c'est-à-dire de réinsertion sur le marché du travail. Que ce soit le gouvernement fédéral ou celui des provinces, on penche plutôt pour que l'aide financière soit attribuée principalement aux travailleurs. Il s'agit donc d'un déplacement de fonds de l'aide sociale pour les familles à faible revenu. On peut donc, même si tel n'est pas notre objectif, qualifier les politiques fédérales de néolibérales. Le gouvernement souligne d'ailleurs clairement dans un autre document :

---

<sup>520</sup> Ministère des ressources humaines du Canada, *La Prestation nationale pour enfants- Rapport*

Si vous recevez des prestations d'assistance sociale, le montant de celles-ci pourrait diminuer. Plusieurs des provinces et territoires considèrent le supplément de la prestation nationale pour enfants comme un revenu et réduiront le montant de vos prestations d'assistance sociale selon le montant du supplément. D'autres provinces et territoires pourraient modifier leurs taux de base d'assistance sociale en utilisant le montant maximal du supplément.<sup>521</sup>

Comme nous l'avons signalé, chaque province peut adapter ses politiques en fonction de l'existence de la PNE. Les provinces de l'Ontario et de l'Alberta ont choisi la voie du réinvestissement de la Prestation nationale en majorité dans des programmes d'insertion en emploi et de formation, sans offrir de prestation supplémentaire ou visent directement les enfants. L'Ontario, pour sa part, a mis sur pied plusieurs programmes qui visent les enfants ainsi que le retour sur le marché du travail des parents. On peut citer, à titre d'exemple, les programmes *Bébés en santé/enfants en santé*, *Expérience, poursuite et reprise des études pour les parents seuls soutien de famille* et l'Aide à la garde d'enfants dans le cadre du programme *Ontario au travail*. Il en va de même en Alberta, où l'on a créé plusieurs programmes. En février 1999, les fonds de réinvestissement de la PNE ont servi à augmenter les allocations au logement des familles qui reçoivent une aide : elles sont passées de 33 à 41\$ par mois.<sup>522</sup> Dans le but d'encourager les parents à trouver et conserver un emploi, le gouvernement a créé une nouvelle prestation de soutien à l'emploi, *l'Employment Maintenance Benefit*. De plus, le niveau de revenu qui permet d'avoir accès à *l'Alberta Child Health Benefit* a été augmenté. Par exemple, un ménage ayant à charge un enfant et un revenu de 21,214\$ ou moins est éligible. Il

---

*d'étape 2000* (Gouvernement du Canada, 2001).

<sup>521</sup> Agence des douanes et du revenu, *Votre prestation fiscale pour enfant* (Gouvernement du Canada, 2002).

<sup>522</sup> Ministère des ressources humaines du Canada, *La Prestation nationale pour enfants- Les programmes de la PNE en Alberta* (Gouvernement du Canada, 2003).

s'agit d'une assurance qui couvre les frais liés aux médicaments, aux soins oculaires incluant les lunettes et les coûts liés aux frais d'ambulance pour les enfants de moins de 18 ans. Les ménages ayant à charge un ou plusieurs enfants et un revenu de 21 214\$ ou moins sont éligibles.

Les provinces de l'Ontario et de l'Alberta ont ainsi opté pour la création de programmes qui visent le soutien de l'offre de travail ou qui s'adressent directement aux enfants. Il n'est pas question d'offrir une aide financière directe plus élevée que ce que propose la Prestation nationale pour enfant. Les programmes d'allocations familiales ou plutôt le traitement de ces dernières par ces deux provinces sont tout à fait représentatifs de ce que nous définissons comme une politique néolibérale dans les États d'investissement social répressifs. Ce sont des programmes axés sur l'offre, particularistes ou plus précisément différentialistes. Loin du soutenir la demande, on met, encore une fois, l'accent sur le travail, mais également sur les programmes d'investissement en enfance..

Ce n'est pas ce que font les provinces du Québec et de la Saskatchewan. La Saskatchewan a, comme l'Ontario et l'Alberta, procédé à des réinvestissements. Les programmes *Saskatchewan Child Benefit*, *l'Employment Supplement* ainsi que le *Family Health Benefits* qui ont été créés dans le cadre de la Prestation nationale pour enfant sont cependant de nature différente.

Le *Saskatchewan Child Benefits* constitue un programme d'allocations familiales qui bonifie la PNE. Le gouvernement saskatchewanais offre donc aux

familles un montant d'allocation familiale plus élevé que dans les États d'investissement social répressifs. La prestation peut aller jusqu'à 100\$ de plus que la PNE. Contrairement à l'Ontario et à l'Alberta, on accorde une aide financière directe aux familles qui font partie d'une certaine tranche de revenu. Enfin, le *Saskatchewan Family Health Benefits*<sup>523</sup> constitue une aide financières aux enfants et à ceux qui en sont responsables dont le revenu annuel est de 24 000\$ ou moins. Il s'agit d'une assurance de frais médicaux accessible aux familles qui bénéficie plus tard du *Saskatchewan Child Benefits* et du *Supplement Employment Benefit*. On couvre la plupart des services dentaires et oculaires; on rembourse les lunettes, les frais d'ambulance, les services de chiropraxie ainsi que les médicaments pour les enfants. Les parents ou tuteurs légaux sont couverts pour les services de chiropraxie, l'examen de la vue à tous les deux ans ainsi qu'une partie des médicaments.<sup>524</sup> Malgré le fait que les programmes s'adressent aux familles travailleuses, il est intéressant de constater qu'il est plus généreux que ceux de l'Ontario et de l'Alberta, en même temps qu'il ne couvre pas seulement les enfants mais aussi les personnes qui en ont la charge. Ceci dénote une différence importante dans l'interventionnisme des provinces : plus l'État est répressif, plus l'aide est dirigée vers les enfants au détriment de la famille et des parents. Au contraire, les États de conciliation accordent leur soutien aux familles dans leur ensemble.

---

<sup>523</sup> Saskatchewan Social Services, *Child Benefit* (Gouvernement of Saskatchewan, 2003).

<sup>524</sup> Ibid.

Le Québec, enfin, possède son propre système d'allocations familiales. Le programme s'adresse aux familles dont les enfants sont âgés de moins de 18 ans.<sup>525</sup> Comme dans les autres provinces, le montant varie selon le revenu et la taille de la famille et selon la situation conjugale. L'aide peut varier entre 80\$ et 3800\$ annuellement. Comme en Saskatchewan, il s'agit d'une bonification de la PNE. On accorde une aide financière directe à la famille. Comme le gouvernement du Québec le mentionne : «L'allocation familiale doit, en principe, répondre à la totalité des besoins essentiels des enfants des familles à faible revenu. Lorsque le revenu familial est insuffisant pour y parvenir, l'allocation familiale complète la prestation fiscale canadienne pour enfants de façon à satisfaire ces besoins.»<sup>526</sup> Il existe également divers programmes de soutien aux soins de santé, comme l'assurance médicament (qui s'adresse à tous), l'examen de la vue et les soins dentaires qui sont couverts par le gouvernement jusqu'à 13 ans. Contrairement aux autres provinces, ces programmes ne sont pas créés dans le cadre de la PNE. Il s'agit d'une série de politiques mises en œuvre par le gouvernement du Québec de façon indépendante.

C'est donc la philosophie toute entière de *l'Allocation familiale* qui est différente au Québec et en Saskatchewan. D'une part, les allocations sont bonifiées par les deux gouvernements et d'autre part, on y prodigue une aide qui touche un plus grand nombre de familles. Malgré la similitudes avec les programmes du Québec, ceux de la Saskatchewan demeurent, dans ce cas particulier, la plus généreuse puisqu'elle offre aux parents des familles à faible revenu une couverture

---

<sup>525</sup> Ministère de la famille de l'enfance, *L'allocation familiale* (Gouvernement du Québec, 2003).

pour certains services, comme ceux de la chiropratie, que l'on ne couvre pas dans les autres provinces.

On peut, encore une fois, établir le parallèle entre les provinces de l'Ontario et de l'Alberta et l'EISR, d'une part, et celles du Québec et de la Saskatchewan et l'EISC, d'autre part. Les politiques produites dans le cadre de l'État d'investissement social répressif sont beaucoup plus ciblées et moins généreuses dans presque tous les cas. De plus, elles visent particulièrement les enfants, comme si le soutien ne s'adressait pas d'abord aux parents. Les programmes mis en œuvre par les États d'investissement social de conciliation sont, dans certains cas universels, mais dans tous les cas ils couvrent un nombre d'individus beaucoup plus important et donc, à ce titre, ils sont beaucoup moins ciblés. Ils prennent plutôt la forme de programmes catégoriels. Ces programmes s'adressent en général à la famille plutôt que directement aux enfants.

### 5.1.3. Supplément de revenu pour les familles au travail

Trois provinces sur quatre offrent des suppléments de revenu aux familles travailleuses. Il s'agit de l'Ontario, du Québec et de la Saskatchewan. On pourrait penser que les provinces les plus autoritaires envers les assistés sociaux seraient plus généreuses que les autres pour les familles à faible revenu. Au contraire, plus la province produit des programmes autoritaires, moins elle est prodigue avec les familles travailleuses à faible revenu.

---

<sup>526</sup> Ministère de la famille et de l'enfance, *Aide financière, financement et subventions* (Gouvernement du Québec, 2003).

En Ontario, le *Supplément de revenu pour les familles travailleuses* permet de soutenir les familles dont l'enfant pour qui on demande la prestation est âgé de 7 ans ou moins et dont un parent travaille, mais l'autre demeure à la maison.<sup>527</sup> Les ménages dont les gains annuels représentent au moins 5 000 \$ ou les ménages dont les parents suivent une formation peuvent recevoir jusqu'à 91,67 \$ par mois ou 1 100 \$ par année pour chaque enfant de moins de sept ans. On attribue un supplément annuel de 210\$ aux familles monoparentales dont le parent travaille.

Pour ce qui est du *Saskatchewan Employment Supplement*, il s'agit d'un programme qui vise, comme les autres, le maintien de l'offre de travail en accordant une aide financière aux familles à faible revenu d'au moins 250\$ et qui peut atteindre jusqu'à 2000\$ par mois pour les familles ayant des enfants à charge de moins de 18 ans. Fait intéressant, la pension alimentaire est considérée comme un revenu de travail. Ainsi, une femme qui reçoit 500\$ par mois de pension alimentaire peut bénéficier de ce programme. Un complément de prestation est également accordé pour les enfants de 13 ans et moins. Un ménage peut donc recevoir entre 38 \$ et 184\$ par mois, donc 456 \$ par mois et 2 208\$ par année pour des revenus qui s'échelonnent entre 3000\$ et 24 000\$ par an.<sup>528</sup>

Encore une fois le programme du Québec demeure le plus généreux puisqu'avec *Aide aux parents pour leur revenu de travail* (APPORT), géré par le

---

<sup>527</sup> Ministère de la collectivité, de la famille et de l'enfance, *Supplément de revenu pour les familles travailleuses* (Gouvernement de l'Ontario, 2003).

Ministère du Revenu, les familles peuvent recevoir une subvention pour leur frais de garde qui atteint jusqu'à 3\$ par jour si l'enfant fréquente une garderie subventionnée et, cela, en plus des remboursements fiscaux anticipés.<sup>529</sup> De plus, on offre une prestation de soutien au revenu qui s'étend entre 282\$ et 3782\$ par année selon le revenu et le nombre d'enfants à charge. Ceci représente entre 23,50\$ et 315 \$ par mois pour des revenus entre 2000\$ et 20 000\$ par an. APPORT constitue un programme moins ciblé que celui de l'Ontario ou de la Saskatchewan puisque l'âge des enfants à charge n'entre pas en ligne de compte. Toutefois, le programme québécois couvre une échelle de revenu un peu moins élevée que celui de la Saskatchewan puisqu'il accorde son aide aux familles dont le revenu est au maximum de 20 000\$, alors que celui de la Saskatchewan peut aller jusqu'à 24 000\$. Toutefois, dans les deux cas, l'aide maximale est accordée aux familles dont le revenu se situe autour de 12 000\$.

Les provinces qui ont mis en œuvre des programmes de *workfare* auraient logiquement dû être plus généreuses avec les familles à faible revenu, mais ce n'est absolument pas le cas. L'Alberta ne possède plus de tels programmes et l'Ontario propose le programme le moins généreux, contrairement au Québec et à la Saskatchewan qui accordent un soutien beaucoup plus important. Ce sont les histoires institutionnelles qui font encore une fois la différence. Notre thèse qui affirme l'existence de deux modèles d'États néolibéraux au Canada paraît être confirmée.

---

<sup>528</sup> Department of Saskatchewan Social Services, *Saskatchewan Employment Supplement* (Government of Saskatchewan, 2003).

La conception de la famille est également différente. En Ontario et en Alberta, comme nous l'avons mentionné, on cible la petite enfance et on valorise la famille traditionnelle. On subventionne, d'une part, les familles dont un des deux parents restent à la maison et, d'autre part, la situation de monoparentalité n'engendre pas une aide supplémentaire significative. 210\$ ne constitue qu'une bien triste compensation pour des parents seuls, le plus souvent des mères, qui se retrouvent dans des situations financières particulièrement difficiles. On pourrait même penser ici qu'il s'agit d'un moyen pour faire en sorte que les mères restent à la maison. Au Québec et en Saskatchewan, la situation diffère significativement. On prend en compte l'ensemble de la famille dans les politiques. On accorde un soutien plus important aux parents seuls et on encourage le travail des deux parents. En fait, les programmes de l'ÉISC sont moins généreux envers les familles dont un des deux parents demeure à la maison. L'idée est bien sûr de soutenir l'offre de façon catégorielle, mais dans la perspective de l'égalité des sexes dans le rapport au marché du travail. Sauf dans les cas où les personnes sont dans des situations plus difficiles, comme celle de la monoparentalité. On n'y véhicule pas une conception traditionnelle de la famille.

## **5.2. Programmes de soutien financier pour personnes handicapées.**

Seules l'Ontario et l'Alberta ont développé des programmes de soutien du revenu qui s'adressent exclusivement aux personnes handicapées. Dans les deux cas

---

<sup>529</sup> Ministère de la solidarité sociale, *Aide aux parents pour leur revenu de travail* (Gouvernement du Québec, 2001).

on présente des programmes ciblés qui offrent des prestations beaucoup plus généreuses que celles des programmes de travail obligatoire de ces deux provinces. Il semble que nous assistions ici de façon inversée à la logique même de l'ÉISR. Alors que, nous venons de le voir, la politique de soutien est moins généreuse dans le cas de la population apte au travail qu'au Québec et en Saskatchewan, elle devient beaucoup plus prolixe pour les personnes handicapées. La philosophie néolibérale répressive admet ainsi plus facilement que les personnes souffrant de handicaps soit directement prises en charge par l'État.

*Le ministère des Services à la collectivité, à la famille et à l'enfance* gère le programme ontarien de Soutien aux personnes handicapées. Ce programme est destiné aux personnes handicapées sur le plan physique ou mental qui ne sont pas en mesure de travailler pendant une période d'au moins un an. «Avoir un handicap physique ou intellectuel important qui est continu ou récurrent et dont la durée prévue est d'au moins un an.»<sup>530</sup>

Dans le manuel du programme on pose les questions suivantes : Êtes-vous en mesure de prendre soin de vous-même? Êtes-vous en mesure de fonctionner dans la collectivité? Êtes-vous en mesure de fonctionner dans un lieu de travail? Les individus seront admissibles selon leurs réponses. Si l'individu est en mesure de travailler, on le renverra au programme Ontario au travail. La situation financière joue également un rôle important dans l'admissibilité puisqu'une personne qui

---

<sup>530</sup> Ministère de la collectivité, de la famille et de l'enfance, *Manuel du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* (Gouvernement de l'Ontario, 2003).

possède 5000\$ ne pourra effectuer une demande.<sup>531</sup> Les demandeurs doivent évidemment présenter un rapport médical ou psychiatrique qui prouve que leur handicap les empêchera de travailler pour d'une durée d'au moins un an. Une fois admis, ils ont droit à un montant qui peut s'élever jusqu'à 930\$ par mois. En Alberta, le programme est géré par le *ministère Human Resources and Employment* et ne s'adresse qu'aux personnes sévèrement handicapées. L'admissibilité au programme est donc plus restreinte qu'en Ontario et n'est possible que si l'individu est sévèrement handicapé et ce, de façon permanente. Le programme *Assured Income for the Severely Handicaped* (AISH) offre un soutien financier qui peut s'élever jusqu'à 850\$ par mois selon le revenu du bénéficiaire. Comme dans le cas de l'Ontario, ce dernier doit évidemment fournir un certificat médical.

En Saskatchewan et au Québec, il n'existe pas de programme particulier pour les personnes handicapées, même si celles-ci peuvent recevoir des montants compensatoires qui augmentent leur prestation. Si on se réfère au tableau du Conseil national de bien-être social utilisé au chapitre précédent (Tableau XI), on constate que les prestataires handicapés reçoivent les prestations qui se rapprochent le plus du revenu de leur catégorie après les familles monoparentales. L'Ontario, suivi du Québec, demeure toutefois la plus généreuse dans ce cas-ci. Il existe donc une uniformité dans l'attribution des prestations dans les quatre provinces. Ce n'est cependant pas le cas du traitement des prestataires dans la logique d'intervention de l'État.

---

<sup>531</sup> *Ibid.*

**Tableau XI**

COMPARAISON DES REVENUS DE BIEN-ÊTRE SOCIAL ET DES REVENUS MOYENS POUR 2001			
	Revenu de bien-être social pour 2001	Estimation du revenu moyen pour 2001	Revenu de bien-être social, exprimé en p. cent du revenu moyen estimé
QUÉBEC			
Personne seule apte au travail	6 415 \$	25 024 \$	26%
<b>Personne handicapée</b>	<b>9 314 \$</b>	<b>25 024 \$</b>	<b>37%</b>
Parent seul, un enfant	13 318 \$	29 596 \$	45%
Couple, deux enfants	16 919 \$	68 937 \$	25%
ONTARIO			
Personne seule apte au travail	6 829 \$	31 720 \$	22%
<b>Personne handicapée</b>	<b>11 763 \$</b>	<b>31 720 \$</b>	<b>37%</b>
Parent seul, un enfant	13 828 \$	35 644 \$	39%
Couple, deux enfants	18 330 \$	86 470 \$	21%
SASKATCHEWAN			
Personne seule apte au travail	5 978 \$	24 855 \$	24%
<b>Personne handicapée</b>	<b>8 662 \$</b>	<b>24 855 \$</b>	<b>35%</b>
Parent seul, un enfant	12 367 \$	27 717 \$	45%
Couple, deux enfants	18 210 \$	66 814 \$	27%
ALBERTA			
Personne seule apte au travail	5 030 \$	28 728 \$	18%
<b>Personne handicapée</b>	<b>7 596 \$</b>	<b>28 728 \$</b>	<b>26%</b>
Parent seul, un enfant	11 619 \$	38 045 \$	31%
Couple, deux enfants	18 395 \$	76 111 \$	24%

Conseil canadien de bien-être social.

En Saskatchewan et au Québec, on peut qualifier les programmes d'aide sociale de général puisqu'ils couvrent toutes les catégories de prestataires qu'ils soient handicapés ou non. Il n'existe donc pas de programme distinct pour les personnes handicapées, même si celles-ci peuvent recevoir des montants compensatoires qui augmentent leurs prestations d'environ 3000\$ par année. La catégorisation s'effectue à l'intérieur même des programmes. Ici, l'important n'est pas de produire une description détaillée des programmes de soutien du revenu pour les personnes handicapées mais bien de souligner leur existence. Encore une fois, on remarque que le programme albertain est celui qui est le plus particulariste et le moins généreux. Seules les personnes atteintes d'un handicap sévère et permanent ont accès au programme. L'Ontario demeure tout de même moins restrictive. Si on effectue une comparaison des prestations, on remarquera que la logique de la philosophie des gouvernements est respectée. En effet, les provinces de l'Ontario et de l'Alberta offrent aux personnes handicapées des prestations qui représentent un pourcentage beaucoup plus élevé du revenu moyen de leur catégorie dans chaque province. Cela signifie que l'on est beaucoup plus généreux avec les individus qui ne sont pas en mesure de travailler qu'avec les individus qui peuvent le faire. Ainsi, les régimes d'États d'investissement social répressifs mettent en œuvre des programmes ciblés plus généreux qui ne visent que certaines catégories d'individus. Sur le plan symbolique, le fait de créer ce type de particularisme demeure révélateur de la politique sociale provinciale puisqu'on accorde plus de droits aux individus qui subissent des situations particulières. Il n'est pas question ici de juger de la pertinence de tels programmes, mais bien de constater que les États répressifs

accordent un traitement différencié à ces individus. Ces derniers sont aussi l'objet d'un traitement différent dans les autres provinces étudiées, mais ceci est fait à l'intérieur même des programmes de sécurité du revenu qui s'adressent à toute la population. Cette divergence est importante puisque c'est l'interventionnisme de l'État qui se réalise de manière très différente. Le fait d'avoir mis en œuvre des programmes de *workfare* force les États d'investissement social répressifs à créer des politiques qui s'adressent à des populations cibles de plus en plus restreintes. Si on fait de l'aide sociale une politique de travail obligatoire, on exclue forcément toutes les personnes qui ne sont pas en mesure de travailler et la catégorisation est donc impossible à réaliser au sein même des programmes. Parce qu'elles sont incitatives, les politiques des États d'investissement social de conciliation permettent de traiter des différences à l'intérieur même des programmes. Elles peuvent donc couvrir un nombre plus important d'individus. L'EISR repose sur une logique d'intervention qui est pensée en fonction du plus petit dénominateur commun des bénéficiaires. Ceci confirme encore une fois que le repérage des propensions universaliste et particulariste des politiques sociales est certes utile, mais qu'il ne constitue pas le seul élément d'analyse des programmes.

Suite à l'examen des programmes s'adressant à la famille et aux handicapés nous croyons avoir démontré que notre thèse s'applique à plusieurs autres secteurs de la politique sociale provinciale. Toutes les provinces ont adopté des politiques fondées sur le soutien de l'offre de travail, plutôt que sur le soutien de la demande. Elles ne l'ont cependant pas fait de la même manière. Les États d'investissement social répressifs mettent en œuvre des programmes plus autoritaires, beaucoup plus

ciblés et, dans la plupart des cas, moins généreux. L'Alberta demeure la plus autoritaire et la plus particulariste dans tous les secteurs, suivie de l'Ontario qui demeure un peu plus généreuse dans certains aspects de ses politiques sociales. Pour ce qui est des États d'investissement social de conciliation, leurs politiques sont également particularistes, mais catégorielles, plus démocratiques et plus généreuses. La distinction entre le Québec et la Saskatchewan est plus difficile à établir. En fait, cela dépend des programmes. Dans le domaine de l'aide sociale et de l'assurance des soins liés à la santé, la Saskatchewan demeure moins catégorielle que le Québec. Toutefois, ce dernier a adopté des programmes universels de garderies subventionnées et d'assurance-médicaments.

Nous venons de constater que le parallèle que nous avons établi entre les provinces de l'Ontario et de l'Alberta, d'une part et, du Québec et de la Saskatchewan, d'autre part, se reproduit dans d'autres secteurs que la politique sociale provinciale. Ceci permet de confirmer l'existence des deux régimes d'États d'investissement social canadiens. Le tableau qui suit permet la schématisation de notre thèse.

**Tableau XII**  
**Les États d'investissement social canadiens et les programmes sociaux**

	<b>Répressif</b>	<b>Espace commun</b>	<b>De Conciliation</b>
<b>Sécurité du revenu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participation obligatoire</li> <li>• Punitifs</li> <li>• Moins généreux ( en comparaison avec le revenu moyen)</li> <li>• Axés sur les devoirs</li> <li>• Autoritaires</li> <li>• Lutte contre la fraude</li> <li>• Différenciés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visent le soutien de l'offre de travail</li> <li>• Visent la réinsertion des prestataires sur le marché du travail</li> <li>• Particularistes</li> <li>• Visent la diminution du nombre de dossier</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participation incitative</li> <li>• Prestations généreuses ( en comparaison avec le revenu moyen)</li> <li>• Axés sur les devoir et les droits des individus</li> <li>• Plus démocratiques</li> <li>• Catégoriels</li> </ul>
<b>Services de garderie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Différenciés</li> <li>• Peu généreux</li> <li>• Soutien de la famille traditionnelle</li> <li>• Visent exclusivement la petite enfance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soutien de l'offre de travail</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universels ou catégoriels</li> <li>• Accès au plus grand nombre d'enfants possible pour assurer le même départ dans la vie</li> <li>• Plus généreux</li> <li>• Soutien particulier de la famille monoparentale</li> </ul>

<b>Allocations familiales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Catégoriels</li> <li>• Peu généreux</li> <li>• Soutien de la famille traditionnelle</li> <li>• Visent l'enfant</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soutien de l'offre de travail</li> <li>• Particularistes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Catégorielles</li> <li>• Plus généreux</li> <li>• Visent la famille</li> </ul>
<b>Soutien aux familles à faible revenu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limités voir inexistants</li> <li>• Différenciés</li> <li>• Prestations très peu généreuses</li> <li>• Ciblent la petite enfance</li> <li>• Soutien de la famille traditionnelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visent le maintien de l'offre de travail</li> <li>• Particularistes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programmes développés</li> <li>• Catégoriels</li> <li>• Ciblent la famille</li> <li>• Traitement égalitaire des rapport entre les sexes</li> </ul>
<b>Soutien aux personnes handicapées</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grande restriction des personnes accessibles</li> <li>• Généreux par rapport aux autres prestataires</li> <li>• Incitatifs (si possible)</li> </ul>	Pas de lieu commun à cause de la nature de l'aide sociale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Font partie des programmes de sécurité du revenu</li> <li>• Catégoriels</li> </ul>

Le Tableau XII fait ressortir autant les similitudes que les différences entre les programmes sociaux du Québec, de l'Ontario de la Saskatchewan et de l'Alberta. On remarque ainsi que les États d'investissement social visent le soutien de l'offre du travail dans tous ces programmes sociaux. Aucun des programmes ne fait exception. Le soutien de la demande est donc abandonné par cette forme de l'État. Il adoptent, le plus souvent, des politiques particularistes. Même si le but visé est l'insertion sur le marché du travail du plus grand nombre d'individus possible, le

système de garderie à 5\$ du Québec s'avère universaliste. On identifie, par contre, un nombre important de différences en fonction des régimes que nous avons défini.

Les États d'investissement social répressifs optent pour la formulation de politiques sociales différenciées, peu généreuses, fondées sur les devoirs des individus, autoritaires, axées sur le maintien de la famille traditionnelle et qui ciblent l'enfant et les personnes handicapées. Les États d'investissement social de conciliation proposent des programmes sociaux catégoriels axés sur l'incitation au retour sur le marché du travail, sur un soutien du revenu plus généreux dans le cas des familles à faible revenu, sur la famille, sur un traitement plus égalitaire des sexes et sur une participation plus grande des groupes concernées dans la formulation des programmes. Ils sont donc plus démocratiques.

Nous l'avons vu à plusieurs reprises, les institutions en place ont un effet direct sur l'orientation des politiques sociales d'un État. Elles déterminent la nature de celles-ci. Dans le cas particulier de la sécurité du revenu, on peut affirmer que deux grandes alternatives se sont imposées dans la mouvance des transformations de l'État, le *workfare* et la contrepartie incitative. Le choix entre ces deux options n'est pas sans avoir de conséquences sur l'ensemble des politiques sociales des provinces étudiées.

L'analyse d'autres politiques sociales nous permet donc de constater que l'adoption d'un programme de *workfare* oriente de façon particulière les politiques de sécurité du revenu, et conduit à adopter une logique différente dans toute la

politique sociale provinciale. Lorsque l'on identifie la présence de programmes de *workfare*, les politiques sociales sont différentialistes, c'est-à-dire qu'elles s'adressent à des groupes différenciés définis à partir d'un dénominateur commun relativement restreint. On peut citer à titre d'exemple, la petite enfance, les personnes handicapées, les parents de moins de 18 ans. Dans ce contexte, on assiste à la mise en œuvre d'une multitude de programmes qui s'adressent à des problèmes particuliers.

Par ailleurs, lorsque le modèle du *workfare* n'est pas adopté la politique sociale s'oriente différemment. Les programmes de sécurité du revenu qui comportent une contrepartie le plus souvent incitative catégorisent les individus à l'intérieur même des politiques traditionnellement considérées comme universalistes. L'État adopte donc des politiques particularistes catégorielles plutôt que différenciées. Ceci permet de viser un nombre de personnes beaucoup plus important et de ne pas s'adresser à une infinité de problèmes particuliers dans des programmes différents. La politique sociale est donc moins éloignée du principe de l'universalisme parce qu'elle adopte des programmes moins ciblés qui catégorisent les individus en fonction de leur revenu, de leur statut parental, de leur condition physique, etc. La logique néolibérale détermine autant les programmes différenciés que les programmes catégoriels. Ce sont les institutions et les rapports de forces entre les groupes sociaux qui font la différence.

## **CONCLUSION GÉNÉRALE**

L'analyse des réformes de la sécurité du revenu du Québec, de l'Ontario, de la Saskatchewan et de l'Alberta nous a permis de dégager une trame de fond et des fils de chaîne qui nous permettent d'affirmer l'existence de deux régimes canadiens d'État d'investissement social. Les provinces du Québec et de la Saskatchewan représentent deux États d'investissement social de conciliation, alors que celles de l'Ontario et de l'Alberta constituent deux États d'investissement social répressifs. Pour conclure cette thèse nous nous proposons de reprendre, en premier lieu, les éléments essentiels de notre démonstration. Nous poursuivrons, en second lieu, en faisant ressortir les rapports possibles de notre argumentation avec celle de la thèse du modèle québécois. Ceci nous amènera, par la suite, à délimiter deux champs de recherche qui paraissent s'inscrire dans le prolongement de notre travail. Enfin, nous terminerons en soulignant ce qui nous semble constituer l'apport de notre thèse au développement de la discipline.

L'analyse des réformes de la sécurité du revenu dans quatre provinces canadiennes nous a permis de confirmer l'hypothèse formulée au premier chapitre, d'une transformation de la logique sectorielle qui inspire dorénavant l'intervention de l'État dans le domaine de l'aide sociale. Nous avons aussi montré, dans le chapitre cinq, que cette mutation s'étend à plusieurs autres secteurs des politiques sociales. Cet avènement, durant les années quatre-vingt-dix, d'une politique sociale centrée sur l'offre de travail plutôt que sur la demande, constitue, selon nous, l'indice d'une transformation plus globale de la forme de l'État, c'est-à-dire des modalités générales de la régulation politique. Il doit être très clair ici que nous ne

prétendons pas avoir démontré de façon extensive que nous avons assisté au passage de l'État-providence à ce que nous avons appelé l'État néolibéral, puisque notre recherche s'est limitée aux domaines de la sécurité du revenu et des politiques sociales. Puisque notre étude portait sur la logique de l'intervention de l'État, dans un secteur particulier certes mais néanmoins déterminant, il n'en reste pas moins qu'il fallait nous référer aux modalités générales de la régulation politique au sein desquelles s'inscrivent les politiques sociales. Voilà pourquoi nous avons retenu le concept d'État néolibéral pour nous référer aux mutations globales de la forme de l'État et que nous avons emprunté à Denis Saint-Martin celui d'État d'investissement social, puisqu'il renvoie de façon explicite aux transformations de l'État au Canada et qu'il vise de manière plus spécifique le domaine des politiques sociales. L'État d'investissement social se consolide, selon l'auteur, principalement durant la période de l'après-déficit du gouvernement fédéral. C'est également durant cette décennie que l'on assiste, dans la plupart des provinces, à l'atteinte du déficit zéro.

Durant cette même période, toutes les provinces ont procédé à la réforme de leurs programmes sociaux, plus particulièrement, dans le domaine de la sécurité du revenu. Le Québec, l'Ontario, la Saskatchewan et l'Alberta ont introduit une contrepartie qui visait le retour des prestataires sur le marché du travail. Comme nous l'avons constaté, c'est l'ensemble de la politique sociale provinciale qui vise dorénavant le soutien de l'offre du travail, dans le cadre de politiques le plus souvent

particularistes. Nous avons identifié deux formes, différentialistes et catégorielles, de ces politiques qui visent des populations cibles.

En approfondissant l'analyse des programmes de sécurité du revenu provinciaux, nous avons toutefois été amené à faire le constat que la contrepartie dans les programmes d'aide sociale ne prend pas la même forme dans toutes les provinces. Au Québec et en Saskatchewan elle est incitative, alors qu'en Ontario et en Alberta elle est punitive. Ceci constitue le premier indice qui nous a permis de dégager l'existence de deux différents régimes d'État d'investissement social au Canada. Il existe une trame qui tend à uniformiser l'ensemble des politiques publiques et des fils de chaîne qui permettent de distinguer chaque province. La trame est constituée par des politiques sociales particularistes appelant une contrepartie et axées sur le soutien de l'offre de travail, alors que les fils sont, entre autres, l'expression de la nature de la contrepartie provinciale, de la plus ou moins grande générosité des programmes, de la régulation de l'économie et du type de particularisme.

Plusieurs autres indices nous permettent d'établir l'existence de deux régimes d'État d'investissement social au Canada. L'État d'investissement social de concertation est plus ouvert au processus démocratique et tend au consensus sociétal. Il favorise la participation des citoyens, reconnaît la voix des groupes sociaux dans la vie politique et s'ouvre à la concertation. L'État d'investissement social répressif, pour sa part, limite la participation des citoyens dans le processus politique, accorde

une moins grande importance aux groupes sociaux dans la vie politique et impose ses politiques de façon autoritaire. Les deux régimes se fondent sur une philosophie politique libérale. L'EISC s'appuie toutefois sur la tradition sociale démocrate tout en mettant l'accent sur les droits des citoyens. L'EISR s'inspire au contraire d'une vision conservatrice et populiste et insiste sur les devoirs des citoyens. La régulation économique des deux régimes s'est également développée de manière différente. L'EISC se caractérise par l'existence d'une classe moyenne importante et organisée et tend à la régulation politique de l'économie de marché. Au contraire, l'EISR se distingue par l'importance de l'hégémonie politique de la grande bourgeoisie et prône le laisser-faire économique. Enfin, l'EISC développe des politiques sociales généralement catégorielles, incitatives et plus inclusives, alors que celles de l'EISR sont différentialistes, punitives et excluantes.

Le fait d'identifier des particularités provinciales et de définir deux régimes d'État d'investissement social nous mène directement à la question du modèle québécois. Le modèle québécois reposerait sur l'existence de trois grandes caractéristiques qui seraient propres au Québec et qui auraient pris forme dans l'État-providence : la propension à l'interventionnisme étatique, l'ouverture à la concertation et l'importance de la question nationale. Sur le plan le plus général, on peut d'abord établir que cette thèse s'inspire du même type d'approche que nous avons adopté dans cette analyse. Le fédéralisme canadien permet effectivement l'expression de modèles ou de régimes différents qui sont fonction de l'histoire politique et institutionnelle de chaque province. Il est clair, comme nous l'avons vu,

que la réforme de la sécurité du revenu du Québec diffère sensiblement de celle qui a été adoptée en Ontario et en Alberta.

Toutefois, si on exclut la question nationale de notre analyse, on constate que la logique sectorielle des politiques sociales dans les régimes québécois et saskatchewanais sont déterminés par un ensemble de facteurs similaires : une contrepartie incitative, des politiques sociales plus généreuses et des programmes catégoriels. De plus, les deux États font davantage appel à la concertation sociale et à la participation politique dans la formulation des politiques publiques. Ce n'est pas le cas des politiques ontariennes et albertaines qui sont autoritaires et punitives. On peut donc affirmer que les États d'investissement social de conciliation proviennent de deux États-providence à propension sociale démocrate, alors que les États d'investissement social répressifs succèdent à des États providence libéraux.

Nous nous éloignons toutefois de la définition du modèle québécois puisque nous n'avons pas retracé une multitude de modèles provinciaux, mais deux régimes d'État d'investissement social. De plus, nous avons constaté que la réforme québécoise s'apparente à celle de la Saskatchewan, de telle sorte, que malgré des différences significatives, les deux peuvent être regroupées sous le même régime d'État d'investissement social de conciliation. Dans une telle perspective, on pourrait soutenir que le mouvement national constitue au Québec un facteur qui a favorisé l'émergence d'un régime particulier d'État-providence, puis d'État d'investissement social de conciliation, comme les mouvements agraires et ouvriers

l'ont fait en Saskatchewan. Des mouvements sociaux différents contribueraient ainsi au développement d'un même type de régime. Cela nous amène à proposer une analyse historique plus approfondie des régimes d'État-providence au Canada. Parce que nous nous sommes concentrés sur les réformes de la sécurité du revenu de quatre provinces durant les années 1990, nous devons nous restreindre à une analyse des transformations actuelles de la forme de l'État. L'identification de différents régimes d'investissement social nous permet toutefois de poser l'hypothèse de l'existence de régimes différenciés d'État-providence canadiens. Esping-Andersen affirme que l'État-providence canadien est libéral. Nous croyons qu'une analyse de l'interventionnisme de l'État dans le secteur des politiques sociales, entre 1960 et 1980, permettrait d'identifier les traces d'un providentialisme social-démocrate au Québec et en Saskatchewan et, ainsi, d'identifier deux différents types de régimes d'État-providence provinciaux. Cette recherche pourrait s'étendre à toutes les provinces, ce qui permettrait de vérifier s'il existe plus d'un régime d'État-providence canadien et d'affiner notre thèse sur les régimes d'État d'investissement social de conciliation.

Notre thèse s'inscrit dans le courant de l'analyse des transformations de l'État. Elle contribue, croyons-nous, au développement de la discipline autant sur le plan théorique que dans ses aspects plus empiriques comme celui de l'analyse des politiques publiques. Trop souvent les études sur les transformations de l'État s'en tiennent à ce que nous avons appelé la trame générale de la forme de l'État, comme si, par exemple, le passage à l'État néolibéral ou au *Workfare State* se réalisait

partout de façon identique. Au contraire, nous avons été attentif aussi bien aux différences qu'aux similitudes, ce qui nous a permis de distinguer deux régimes d'État d'investissement. De même, cette démarche nous a amené à approfondir la distinction classique entre l'universalisme et le particularisme. Nous avons, en effet, identifié deux formes de réalisation du particularisme, l'une différentialiste, l'autre catégorielle. Soulignons aussi que nous avons tenté d'éviter toute position normative dans l'analyse du passage de l'État-providence à l'État néolibéral. Nous croyons que la définition de deux régimes d'État d'investissement social canadien proposée dans cette thèse permet de sortir des analyses étroitement idéologiques qui ne définissent le providentialisme et le néolibéralisme qu'en termes normatifs. L'un serait la voie à suivre, alors qu'il faudrait à tout prix éviter l'autre. Notre thèse permet de constater que les transformations récentes de l'interventionnisme de l'État ne sont pas essentiellement négatives. Au contraire, elle démontre que l'action des mouvements sociaux peut infléchir la forme de l'État. Cette constatation permet également de dépasser le néo-institutionnalisme, qui fait peu de place au changement. Il ressort de notre thèse que le changement est possible et réalisable grâce à l'action des mouvements sociaux. On peut donc avancer, à partir de notre recherche, que rien ne fige les politiques de l'Ontario et de l'Alberta. Elles sont, bien sûr, tributaires de l'histoire institutionnelle de ces provinces, mais ces institutions peuvent être changées par l'intervention des mouvements sociaux. Tout comme celles de la Saskatchewan et du Québec pourraient être remises en cause par des gouvernements de droite.

Notre recherche pourrait également se prolonger dans une analyse plus poussée de l'action des mouvements sociaux dans les provinces canadiennes, en s'inspirant de la démarche que nous avons suivie au chapitre 3 dans l'analyse de la position des groupes sociaux sur les réformes de l'aide sociale dans chacune des provinces. Une démonstration plus concrète de l'impact qu'ont les groupes sociaux sur les politiques publiques permettrait, non seulement de caractériser les différentes formes de participation politique dans les provinces, mais également d'enrichir les définitions de l'État d'investissement social de conciliation et de l'État d'investissement social répressif.

Nous reviendrons, pour conclure, sur la *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Le 3 mai dernier, le gouvernement du Québec, dirigé depuis peu par le Parti libéral, annonçait qu'il retardait la mise en place d'un plan d'action pour contrer la pauvreté au Québec.<sup>532</sup> On constate donc qu'un changement politique se traduit par un effet direct sur les politiques publiques. On peut donc se demander comment le Parti libéral, plus à droite que le Parti québécois, envisagera la Stratégie nationale. Même si le nouveau gouvernement doit respecter l'essence de la loi, nous croyons qu'elle subira certainement quelques changements et qu'elle perdra un peu de son visage social. Nous avançons toutefois que l'action des groupes sociaux pourrait encore faire la différence.

---

<sup>532</sup> Tommy Chouinard, *Le Devoir*, «Les pauvres devront attendre» (3 mai 2003), A1.