

Projet de loi no 70

*Projet de loi visant à permettre une meilleure
adéquation entre la formation et l'emploi
ainsi qu'à favoriser
l'intégration en emploi*

Volet Objectif Emploi

***L'assistance sociale :
élément d'une politique de main-d'œuvre
ou d'une
stratégie de sécurisation des trajectoires professionnelles ?***

Mémoire déposé à la
Commission de l'économie et du travail

par :

Sylvie Morel
Économiste, Professeure titulaire
Département des relations industrielles, Université Laval

Québec, 8 février 2016

TABLE DES MATIÈRES

Présentation.....	3
Introduction.....	4
1. Une confusion entre politique de main-d'œuvre et assistance sociale.....	6
1.1 Deux types distincts de politiques publiques.....	8
1.2 Un recadrage analytique, politique et juridique.....	10
2. Une réactivation particulière de la composante <i>workfare</i> du modèle hybride québécois.....	18
Conclusion	26
Rappel des recommandations	27
Annexe. La coutume assistancielle québécoise.....	29
Encadré 1. <i>Les modèles du workfare et de l'insertion aux États-Unis et en France : deux logiques de la réciprocité opposées (milieu des années 90)</i>	31

Présentation

Je présente ce mémoire en tant qu'économiste du travail, spécialiste des politiques publiques de l'emploi, des politiques sociales et de l'analyse de genre, et professeure-chercheure au Département des relations industrielles de l'Université Laval.

Mon intérêt pour les questions liées à la pauvreté et à l'exclusion sociale remonte à la fin des années 1980¹. Il se traduit également par mon implication au Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CÉPE), entité rattachée au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS), comme membre du comité de direction – représentante des milieux universitaire et de la recherche. Le CÉPE est « un lieu d'observation, de recherche et d'échanges visant à fournir des informations fiables et rigoureuses en matière de pauvreté et d'exclusion sociale ». Bien sûr, j'interviens ici à titre strictement individuel : les idées et opinions exprimées dans ce mémoire ne reflètent pas nécessairement les points de vue du CÉPE, ni n'engagent ce dernier.

Sylvie Morel
Professeure titulaire
Département des relations industrielles
Bureau 3190
Pavillon J. A. De Sève
Université Laval
Québec (Qc)
G1K 7P4

Téléphone : (418) 656-2131, poste 2477
Télécopieur : (418) 656-7688
Sylvie.Morel@rlt.ulaval.ca
<http://www.rlt.ulaval.ca/?pid=893>

¹ On pourra prendre connaissance de mes publications sur le sujet à l'adresse suivante : <http://www.rlt.ulaval.ca/?pid=893>.

Introduction

Mes commentaires porteront sur la deuxième partie du projet de loi 70 (« Mesures favorisant l'intégration en emploi »), celle qui modifie La *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* pour instituer le Programme objectif emploi. Mes recherches sur les politiques publiques du travail et de l'emploi m'ont menée, depuis plusieurs années déjà, à travailler sur la problématique de la sécurisation des trajectoires professionnelles (STP). Comme je l'ai expliqué ailleurs, cette approche est particulièrement féconde pour l'analyse des questions de pauvreté et d'exclusion ainsi que pour la formulation des politiques publiques susceptibles de combattre adéquatement ces problèmes². C'est essentiellement dans cette perspective que j'analyserai l'esprit et le contenu des articles portant sur le Programme objectif emploi. Aussi, j'expliquerai en quoi ces derniers vont à l'encontre de ce que nous apprend la littérature contemporaine dans le domaine des politiques publiques de l'emploi, avec l'approche de la STP, eu égard à l'intégration sociale et professionnelle des publics³ qui sont à risque de vivre des « transitions critiques », ou des passages de vie s'inscrivant dans un processus d'exclusion.

Je me permets aussi de souligner qu'il est regrettable que l'ensemble des groupes et des personnes qui auraient souhaité se faire entendre en commission parlementaire n'aient pu le faire. Pour ma part, c'est ainsi que j'aurais voulu présenter ce mémoire. Une consultation générale, au lieu d'un échange planifié à partir d'invitations particulières, aurait apporté un bien meilleur éclairage sur ce projet de loi et en aurait grandement amélioré l'étude. Il s'ensuit un appauvrissement des connaissances et des débats sur ces enjeux de société

² S. Morel, 2012. *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion par l'emploi : une perspective institutionnaliste axée sur la sécurisation des trajectoires professionnelles*, Pour le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Commentaires sur le document intitulé *L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever*. Cadre général des avis sur l'emploi à être élaborés par le Comité consultatif, *Économie autrement*, publié le 4 juin 2013, 30 p. ; http://economieautrement.org/fichiers/ea_s-morel_lutter_contre_la_pauvrete_et_l_exclusion_4_juin_2012.pdf.

³ Par l'effet d'une dérive terminologique, observable depuis longtemps dans le discours ambiant ainsi que dans les publications ministérielles, ces publics sont désignés comme étant des « clientèles ». Cela est le symptôme d'une marchandisation croissante des services publics, où l'on a perdu de vue que ceux et celles que l'on dessert sont des usager.ère.s et des citoyen.ne.s et non des « clients » qui achètent des biens et des services en se les procurant moyennant une contrepartie monétaire directe.

pourtant fondamentaux que sont la pauvreté et l'exclusion, mais aussi la formation et le dialogue social, institutions également touchées par ce projet de loi.

Je déplore enfin le fait que restent dans l'ombre de nombreux paramètres de la mise en œuvre du projet de loi comme, tels que précisés dans l'article 34, l'identification des personnes qui seront tenues de participer au Programme objectif emploi, les conditions de la prolongation de la participation exigée, les situations d'exemptions temporaires des obligations relatives aux engagements énoncés dans le plan d'intégration en emploi, la méthode de calcul de la prestation d'objectif emploi, l'ampleur des sanctions qui seront appliquées en cas de non-conformité aux exigences du Programme ou encore la définition de l'emploi convenable. Ces aspects fondamentaux des nouvelles situations qu'expérimenteront les personnes nécessitant un soutien assistanciel du revenu, ressortiront du règlement qui sera publié dans la Gazette officielle après l'adoption du projet de loi. Même si, avant sa mise en application, des commentaires pourront être transmis au Ministère durant une période de 45 jours, le processus sera alors trop avancé pour que s'ensuivent de véritables modifications. En outre, ces nombreuses incertitudes altèrent actuellement la compréhension de la réforme projetée.

Ce mémoire est divisé en deux sections. Tout d'abord, je soulignerai la profonde confusion s'établissant entre politique de main-d'œuvre et assistance sociale sur laquelle repose ce projet de loi parce qu'orienté prioritairement vers la résolution du problème de pénuries de main-d'œuvre des entreprises. Cette confusion, qui transparaît dans l'argumentaire de justification du projet de loi, pourrait expliquer en partie cet accent mis sur la contrainte dans le choix des moyens proposés pour « favoriser l'intégration en emploi » des allocataires de l'aide sociale. Si l'on restitue à l'aide sociale ses caractéristiques de politique d'assistance sociale, il s'ensuit un recadrage du débat ainsi que de l'approche qui devrait présider à la résolution des problèmes d'intégration des publics concernés, problèmes dont la résolution est à juste titre soulignée comme étant impérative. Dans la deuxième section, plus courte, j'expliquerai pourquoi l'approche de la contrainte ressortant de ce projet de loi doit être évaluée en tenant compte des visées du gouvernement, de la dernière réforme de l'assurance-emploi et de la coutume assistancielle québécoise. Après

le rappel de mes recommandations au gouvernement, une annexe est ajoutée afin de présenter brièvement cette dernière.

1. Une confusion entre politique de main-d'œuvre et assistance sociale

« Le Québec fait face à un déclin démographique qui pose un défi sur le plan du recrutement de la main-d'œuvre. C'est un enjeu important pour l'économie de la province. Déjà, des entreprises voient leurs projets d'agrandissement et de développement de nouveaux marchés être retardés en raison de la rareté de la main-d'œuvre. Notre démographie ne peut constituer un frein à notre développement économique et aux projets d'avenir de nos entrepreneurs. Notre gouvernement a fait du développement économique sa priorité : il faut assurer un Québec prospère pour les générations à venir »⁴.

C'est par ces propos que le ministre Sam Hamad, alors encore Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale⁵, a ouvert, le 27 janvier dernier, le processus d'auditions publiques sur le projet de loi 70. Ceux-ci démontrent que l'ensemble du projet de loi procède de la volonté du gouvernement de répondre aux besoins du « marché du travail », plus précisément de réagir à ce que l'on évalue comme étant le grand problème à l'avenir, celui de « centaines de milliers d'emplois qui seront à pourvoir au Québec » au cours des prochaines années et qui risquent de ne pas trouver preneurs. Certes, des préoccupations sont affichées face au sort des jeunes touchant l'aide sociale⁶, qui mettent aussi en lumière la conception individualisante de la pauvreté du gouvernement actuel. Cependant, l'objectif attribué à la pièce maîtresse du volet du projet de loi concernant l'assistance sociale, le programme Objectif emploi, est en cohérence avec les visées générales de cette pièce législative qui est de rendre disponibles pour les entreprises de nouvelles « ressources

⁴ Journal des Débats, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cet-41-1/journal-debats/CET-160127.html>.

⁵ Ce dernier a été remplacé, lors du remaniement ministériel du 28 janvier dernier, par François Blais, l'actuel titulaire de ce ministère et prédécesseur de Sam Hamad.

⁶ Le ministre martèle sans relâche le même message politique : son gouvernement est convaincu qu'il ne faut « pas laisser tomber les jeunes » qui demanderont l'aide sociale : «Pouvons-nous nous permettre d'abandonner ces jeunes? La réponse, c'est non. Il faut briser le cercle vicieux de l'aide sociale, et l'emploi est le meilleur moyen de se sortir de la pauvreté, surtout, de gagner la dignité » ; *Id.* On parle ici des jeunes parce que le gouvernement évalue que la majorité (60 %) des 17,000 adultes « aptes au travail » qui, annuellement, sont des primo-demandeurs de l'assistance sociale, sont âgés de 29 ans et moins.

humaines » : « Le Québec doit compter sur la participation au marché du travail du plus grand nombre de personnes possible. C'est ce que nous souhaitons faire avec le programme Objectif emploi ». Cette ambition d'ensemble peut permettre d'expliquer à ce qui, *a priori*, paraît incongru : l'insertion dans un même projet de loi de modifications touchant des lois aux missions fondamentalement hétérogènes : la *Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre*, la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail*, d'une part, la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, d'autre part.

Déjà cependant très discutable pour ce qui est de la conception de la politique de la formation⁷, cette préoccupation de répondre prioritairement aux besoins des entreprises devient totalement inappropriée quand il s'agit de réfléchir aux moyens d'améliorer l'assistance sociale, laquelle relève de la dernière loi identifiée ci-dessus. Car l'assistance sociale est une composante de la sécurité sociale dont la fonction se démarque nettement de celle qui est dévolue à une politique de main-d'œuvre⁸, cela même si assistance sociale et politique de l'emploi se sont passablement brouillées ces dernières décennies dans la mouvance des politiques « d'obligations réciproques » qui ont marqué l'évolution des politiques sociales⁹. En clair, l'économie globale du projet de loi 70 – et ce n'est pas le premier énoncé de politique publique originant du Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale (récemment renommé Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale) à présenter cette lacune – révèle une profonde confusion des genres : deux types de politiques publiques y sont amalgamées, d'où une dérive en ce qui a trait aux considérants qui devraient orienter les changements apportés à l'assistance sociale.

⁷ La formation est le premier objet du projet de loi qui a aussi pour objectif, comme l'indique son intitulé, de « permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ».

⁸ L'expression la plus usitée de nos jours est celle de « politiques de l'emploi » tandis que celle de politique de main-d'œuvre est plus ancienne. Mais je préfère parler ici de politique de main-d'œuvre parce que, telle que définie traditionnellement, elle me semble correspondre davantage à l'esprit du projet de loi que les politiques de l'emploi, plus larges, qui peuvent être axées sur les besoins des travailleurs (les « problèmes du travail »).

⁹ J'ai analysé ce phénomène dans : S. Morel, 1996, 2000 (voir note 61).

1.1 Deux types distincts de politiques publiques

Une politique de main-d'œuvre « répond à un besoin diagnostiqué sur le marché du travail » puisqu'elle est traditionnellement définie « comme étant un ensemble de décisions et d'actions prises par l'État dans le but d'améliorer le fonctionnement du marché du travail »¹⁰. L'arrimage entre les besoins des entreprises et ceux de la main-d'œuvre est ici le point focal des interventions, ce qui, notons-le, diffère déjà des visées du ministre qui, en étant centrées sur les difficultés de recrutement des entreprises, donnent clairement préséance aux premiers. Mais, nonobstant les enjeux soulevés par cette dernière question pour le bien-être des salarié.e.s, c'est sur la distinction entre politique de main-d'œuvre et politique d'assistance sociale que je veux attirer l'attention ici. Aussi, une politique d'assistance sociale répond, quant à elle, au besoin de sécurité économique des individus et ressort, pour cette raison, du cadre plus général des politiques de sécurité sociale¹¹. Cette dernière est un « système de garanties aux individus contre la perte (de revenus) provenant de catastrophes majeures et mineures provenant des institutions et des pratiques sociales, politiques, et économiques »¹². La sécurité sociale vise donc à couvrir tous les risques majeurs menaçant l'autonomie financière des salariés et de leurs « dépendants », ce que l'on appelle aussi les « risques sociaux », c'est-à-dire, plus précisément, les « événements susceptibles de supprimer le revenu ou, plus généralement, de réduire le niveau de vie des individus »¹³ (chômage, accidents du travail, maladie, vieillesse, charges familiales,

¹⁰ J. Sexton, C. Leclerc et E. Déom. 1980. « Politique de main-d'oeuvre et politiques publiques », *Relations industrielles / Industrial Relations*, vol. 35, n° 1, 1980, p. 11 ; <https://www.erudit.org/revue/ri/1980/v35/n1/029034ar.pdf> ; « Le marché du travail constitue le seul lieu d'action de cette politique et c'est par un ensemble de moyens, tant préventifs que curatifs, polarisés autour des deux principales composantes du marché du travail, à savoir l'offre et la demande de main-d'œuvre, que la politique de main-d'œuvre trouve sa zone de performance » (p. 11).

¹¹ Mettre la sécurité économique au fondement de la sécurité sociale est conforme à la littérature scientifique dans ce domaine, mais, dans le champ de la théorie économique, cela équivaut à prendre le contrepied de l'approche standard en économie du travail, plutôt centrée sur la problématique de l'incitation au travail. Il s'agit d'un choix théorique en faveur d'une approche institutionnaliste du travail, de l'emploi et des relations industrielles ; voir à ce sujet : S. Morel. 2010. « L'économie du travail commonsienne : l'analyse transactionnelle de la relation salariale », *Revue Interventions économiques*, *Actualité de John Commons*, [En ligne], no 42|2010, 22 p. ; <http://interventionseconomiques.revues.org/1254> ; J.-J. Gislain. 2003. « L'institution des relations industrielles: le cadre analytique de J. R. Commons », *Economie et Institutions*, 1(2), p. 11-59.

¹² D. Gagliardo. 1949. *American Social Insurance*, Harper & Brothers, New York, p. 10.

¹³ J.-J. Dupeyroux, X. Prétot. 1994. *Sécurité sociale*, Paris, Sirey, p. 4.

notamment). La pauvreté est souvent la conséquence d'une mauvaise prise en charge collective des risques sociaux. L'assistance sociale constitue l'un des trois grands types de transferts publics de sécurité du revenu que compte la sécurité sociale – les deux autres étant les assurances sociales et les transferts universels – et a pour objectif de soulager la pauvreté, à partir d'une redistribution verticale des revenus.

Ainsi, l'objectif de l'assistance sociale n'est pas de fournir le bassin de travailleurs potentiels requis pour combler les pénuries de main-d'œuvre anticipées, quelle que soit l'importance que revêt d'autre part cette question pour l'économie du Québec. Considérer principalement les allocataires de l'aide sociale comme un gisement de main-d'œuvre et viser la hausse de leur taux d'emploi pour rétablir « l'équilibre sur le marché du travail », tend non seulement à secondariser la qualité de l'emploi comme objectif de la politique de l'emploi – la priorité étant de pourvoir rapidement une grande quantité de postes vacants¹⁴ – mais, surtout, revient à instrumentaliser l'assistance sociale à des fins qui ne sont pas les siennes : le développement d'une stratégie de flexibilité du travail comme levier d'une politique de soutien à la croissance économique. Cela est l'une des critiques que je formulais par rapport à la dernière réforme de l'assurance-emploi canadienne¹⁵.

¹⁴ La *Stratégie européenne pour l'emploi* menée par la Commission européenne, axée sur l'approche de la « flexicurité », a aussi été fortement critiquée par de nombreux chercheurs pour avoir flexibilisé l'emploi au lieu de prioriser la lutte contre le chômage ou à la promotion de la qualité des emplois, la flexibilisation de l'emploi s'opérant au détriment de la sécurité économique des salariés ; J.-M. Bonvin. 2006. « Assessing the European Social Model against the capability approach », M. Jepsen et A. Serrano Pascual (dir.). *Unwrapping the European Social Model*, Bristol : Policy Press, 213-232 ; R. Salais. 2006. « Reforming the European Social Model and the politics of indicators: from the unemployment rate to the employment rate in the European Employment Strategy », M. Jepsen et A. Serrano Pascual, dir. *Unwrapping the European Social Model*, Bristol : Policy Press, 189-212.

¹⁵ S. Morel. 2013. « Théorie économique, politiques publiques et dynamiques de l'emploi : de quelques fondements et effets de la réforme de l'assurance-emploi », *Économie autrement*, publié le 22 mai, 28 p. ; <http://www.economieautrement.org/spip.php?article226> ; publié aussi sur le site de la Commission nationale d'examen sur l'assurance emploi ; http://www.cneae.gouv.qc.ca/publications/PDF/memoires/Morel_theorie.pdf.

1.2 Un recadrage analytique, politique et juridique

Inscrire la réflexion portant sur l'assistance sociale dans le cadre de la sécurité sociale permet de mieux identifier l'objectif premier en fonction duquel un projet de loi modifiant l'aide sociale devrait être élaboré : la réduction de l'insécurité économique des personnes concernées, objectif face auquel, du reste, toute intervention publique de ce type devrait être évaluée.

De ce point de vue, beaucoup reste à faire. En effet, une proportion élevée des allocataires de l'aide sociale est dans une situation de vulnérabilité économique, dû à l'insuffisance du montant des prestations d'aide sociale. Il s'agit surtout des ménages sans enfant, composés de personnes seules ou de couples sans enfant. Depuis plusieurs années, les recherches du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CÉPE) mettent en évidence la gravité de la pauvreté que connaissent ces personnes. Ainsi, dans *l'État de la situation de 2011* sur la pauvreté, on indiquait que « (d)epuis la fin des années 1990, le taux de faible revenu a en effet diminué. Mais il demeure très préoccupant, notamment pour les personnes seules, qui comptent pour presque la moitié des personnes en situation de pauvreté et qui ont également tendance à être les plus pauvres parmi les pauvres »¹⁶. De nouveau, en 2013, on soulignait « l'écart défavorable, et croissant, qui sépare les personnes seules prestataires de l'aide sociale de ces seuils (de faible revenu) »¹⁷. En effet, l'aide financière de dernier recours équivalait en 2013 à 49 % du seuil de faible revenu établi selon la mesure du panier de consommation (MPC) pour la région de Montréal, représentant une détérioration par rapport à 2004 (53,7 %) ¹⁸. Même si on peut présumer que la situation s'est légèrement améliorée avec la hausse de la prestation survenue à l'automne 2013, la situation reste tout à fait inquiétante : la prestation de base versée dans le cadre du Programme d'aide sociale

¹⁶ Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE). 2011. *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec. État de la situation 2011*. Québec, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, p. 1. le taux de faible revenu des personnes seules entre 2000 et 2009 est passé de 25,4 % à 25,7 % ; CEPE. 2011. *Ibid.*, p. 9.

¹⁷ A. Noël. 2013. « Mot du président », *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec. État de la situation 2013*. Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE), Québec, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, p. 2.

¹⁸ *Ibid.*, p. 31.

pour un adulte sans « contrainte à l'emploi », qui est actuellement de 623 \$ par mois¹⁹, est d'un niveau qui vulnérabilise économiquement les populations concernées.

La perspective de la sécurité économique entraîne aussi un recadrage de l'intervention de l'État : elle débouche en effet sur l'approche, en plein essor aujourd'hui, de la « sécurisation des trajectoires professionnelles » (STP), voie de recherche et d'action novatrice dans le domaine des politiques publiques de l'emploi. Cela a été affirmé d'entrée de jeu, il est fructueux d'envisager la lutte contre la pauvreté et l'exclusion dans cette optique²⁰.

La STP représente une redéfinition de la conception des politiques publiques de l'emploi, qui remet en cause les modes d'intervention de l'État certes, mais également des autres acteurs de la sphère l'emploi (entreprises, syndicats, autres associations, travailleur.se.s). Le premier terme de l'expression, celui de sécurisation, indique que la sécurité économique en est le principal objectif (on parle aussi de « mobilité protégée » ou de « sécurité de l'employabilité », même si cette dernière expression est plus contestable). Il s'agit ici à la fois d'instituer de nouveaux droits et de consolider des droits anciens. La notion de sécurisation comporte aussi l'idée de processus, d'actions qui s'échelonnent dans le temps et se renforcent graduellement les unes les autres. Le terme de trajectoire permet, quant à lui, de représenter les positions en emploi des salarié-e-s, non plus comme des états, vision statique en termes de stock, mais à partir des séquences dynamiques de leur déroulement concret (vision en termes de flux). Le long terme remplace donc le court terme. Enfin, le qualificatif de professionnelles, qui s'applique aux trajectoires, doit être compris ici de manière extensive, comme débordant le champ strict de l'emploi pour inclure les autres espaces de vie (famille, études, formation, engagement citoyen). En ce sens, la STP converge vers la thématique de « l'articulation des temps sociaux » (interactions entre les temps de ces différents espaces) et l'approche en termes de « trajectoires de vie ».

¹⁹ Emploi Québec. 2016. Nouveaux montants des prestations. Programme d'aide sociale et Programme de solidarité sociale. En vigueur le 1^{er} janvier 2016 ; http://www.emploiuebec.gouv.qc.ca/publications/pdf/SR_dep_montant_prestations.pdf.

²⁰ Cela vaut également pour les risques sociaux du chômage, de la retraite, etc.

Dans un contexte économique où les mobilités se diversifient et se multiplient, la STP permet donc de s'interroger sur les risques et les enjeux que soulèvent la primo-insertion en emploi, les changements de métier, les reconversions professionnelles, les ruptures familiales, etc. et de mieux aménager collectivement et de façon négociée ces transitions. Elle est indissociable également de la recherche de la qualité de l'emploi²¹ ; il est à noter que de nombreux travaux portent sur cette dernière question, notamment, au Québec, ceux de l'Institut de la statistique du Québec (ISQ)²². On peut dire aussi que la STP renvoie à trois programmes de recherche et d'action²³ apparus au milieu des années 1990 : les marchés transitionnels, la flexicurité et le travail décent²⁴. Enfin, il est important d'indiquer que l'élaboration du programme des marchés transitionnels a été impulsée par l'échec des politiques de lutte contre l'exclusion et le désir d'œuvrer à leur renouvellement²⁵.

Concevoir l'assistance sociale dans le cadre de la STP entraîne un certain nombre de réalignements analytiques, dont les suivants :

- les épisodes de pauvreté sont envisagés dans le cadre large des « transitions » multiples qui caractérisent les trajectoires professionnelles des individus ;
- ces situations sont analysées, non pas en termes de responsabilité individuelle, mais de manière collective par rapport aux modalités d'organisation de la famille, de l'emploi, de la formation et de la sécurité sociale, qui les provoquent ;
- la perspective est résolument préventive, car on s'intéresse alors, en amont, aux pratiques génératrices de pauvreté (ainsi qu'en aval, à l'impact de la pauvreté sur les transitions ultérieures des individus) ;

²¹ B. Gazier. 2003. *Tous "Sublimes". Vers un nouveau plein emploi*, Paris, Flammarion (réédité en 2005 sous le titre *Vers un nouveau modèle social*), p. 19.

²² ISQ. 2008. *La qualité de l'emploi au Québec. Développements conceptuels et création d'une typologie. État actuel de la réflexion*, Québec, Gouvernement du Québec ; ISQ. 2013. *Travail et rémunération. Marché du travail et qualité de l'emploi : un regard inédit sur la situation dans les régions du Québec*, Québec, Gouvernement du Québec.

²³ On parle de « programmes de recherche et d'action » pour mettre l'accent sur la double nature des projets concernés ici : travaux de recherche, surtout en milieu académique ou dans les administrations publiques, d'une part, des expériences sur le terrain, d'autre part, le tout s'articulant, dans chacun des cas, à des recommandations de politique économique.

²⁴ S. Morel. 2010. « La sécurisation des trajectoires professionnelles : quelques enjeux pour la recherche et l'action dans le domaine des politiques de l'emploi ». P.A. Lapointe, Paul-André, J. Pelletier et F. Vaudreuil, dir. 2010. *Regards croisés sur les mutations du travail*. Québec, Presses de l'Université Laval, 165-183. Si la thématique des marchés transitionnels est apparue en Allemagne et en France, l'Agenda du travail décent origine, pour sa part, de l'Organisation internationale du travail.

²⁵ B. Gazier. 2003. *Op. cit.* ; J. O'Reilly, Jacqueline, I. Cebrián et M. Lallement. dir. 2000. *Working Time Changes: Social Integration through Transitional Labour Markets*, London, Edward Elgar.

- il importe particulièrement de prévenir les « transitions critiques », c'est-à-dire celles qui risquent notamment de faire basculer les trajectoires dans un processus d'exclusion²⁶ ;
- le principe de liberté individuelle qui guide la conception des politiques signifie qu'il faut donner plus de pouvoir aux personnes en transition ; autrement dit, les trajectoires ne devraient pas être contraintes²⁷ ;
- l'octroi d'un revenu est complémentaire à l'octroi de mesures d'insertion sociale et professionnelle²⁸ ;
- la sécurisation du revenu est la première étape d'une démarche d'intégration sociale ou professionnelle ; en d'autres termes, il faut réhabiliter l'importance des garanties indemnitaires (dites « dépenses passives »)²⁹ ;
- la société gagne à élaborer des politiques de lutte contre la pauvreté qui laissent place à la solidarité, les transitions des différents individus pouvant s'accomplir de manière interdépendante ;
- l'analyse de la pauvreté se décline dans une perspective de genre, car les trajectoires professionnelles sont sexuées, cela en raison de la situation différenciée des femmes par rapport à celle des hommes, face au travail (incluant la sphère domestique) et à l'emploi ;
- la « construction d'un ensemble structuré de droits et d'institutions, et d'initiatives collectives » repose sur « une inversion des priorités » : il faut, non pas « équiper les gens » pour qu'ils puissent affronter le marché », mais « équiper le marché » pour qu'il puisse servir les gens »³⁰.

Outre cette réorientation analytique, la perspective de la sécurité économique et de la STP force un recadrage politique et juridique de l'intervention de l'État québécois. En effet, au Québec, l'assistance sociale est inscrite dans le cadre plus général de la *Stratégie de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et de sa pièce maîtresse, la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale en 2002. Même si cette stratégie est fortement colorée par une « coutume assistancielle » typiquement québécoise où domine le mérite (par opposition à la solidarité), point expliqué en annexe, il s'agit néanmoins d'un cadre politique et juridique qui est censé être structurellement déterminant pour la conduite de la politique d'assistance sociale.

²⁶ B. Gazier. 2003 *Op. cit.*, p. 136.

²⁷ Parmi les principes guidant l'élaboration des marchés transitionnels, figure celui de liberté individuelle.

²⁸ Cela est conforme à l'orientation adoptée par l'OCDE depuis 2006 selon laquelle les « politiques passives » et les « politiques actives » peuvent s'articuler selon un principe de complémentarité au lieu de s'opposer les unes, les autres.

²⁹ « Elles sont d'autant plus justifiées que (...) l'efficacité de certaines dépenses « actives » n'est pas toujours prouvée » ; B. Gazier. 2003. *Op. cit.*, p. 159.

³⁰ Cet énoncé est un leitmotiv de la littérature sur les marchés transitionnels ; *ibid.*, p. 16-17.

Deux remarques additionnelles à ce sujet. Premièrement, dans ce cadre législatif, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, déclarée comme étant « un impératif national », repose sur « la volonté de l'ensemble de la société québécoise de se mobiliser afin de mettre en œuvre solidairement des actions concertées »³¹. Il y est également affirmé que la « stratégie nationale vise à amener progressivement le Québec d'ici 2013 au nombre des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres, selon des méthodes reconnues pour faire des comparaisons internationales »³². Deuxièmement, ce cadre nous amène directement aux plans d'action développés par le gouvernement du Québec pour donner suite aux engagements contenus dans la Loi de 2002. Or, le *troisième plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* est actuellement en cours d'élaboration au Québec. La Loi a identifié cinq orientations permettant de guider le contenu des plans d'action, comme le rappelle le document de consultation préparé par le ministère. Figurent parmi ces orientations, l'importance de la prévention, du renforcement des droits sociaux et du respect du principe de cohérence en ce qui a trait aux actions gouvernementales³³.

Au vu de ce qui précède, il est possible de dégager, face au projet de loi 70, les éléments d'évaluation suivants :

- ce dernier perpétue une conception individualisante du problème de la pauvreté plutôt que de cibler les institutions défailtantes. Ainsi, la pauvreté au Québec est le signe de l'échec, entre autres, de la politique d'assurance-chômage canadienne : l'insuffisance de la protection fournie par l'assurance-emploi explique une forte proportion des entrées à l'aide sociale, comme le montre la répartition des ménages nouvellement admis au programme d'aide sociale : pour 47,4 % de ces ménages, cette dernière est en fait une « assistance-chômage » ou une « assistance-emploi »³⁴ ;

³¹ *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Préambule ; http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/L_7/L7.html.

³² Article 4.

³³ L'OCDE a souvent souligné l'importance de la cohérence des politiques publiques.

³⁴ Selon les dernières données disponibles, celles de novembre 2015, les ménages nouvellement admis à l'aide sociale selon la raison de la demande se répartissaient comme suit :

- Fin des prestations de l'assurance-emploi (AE) : 14,8 % (964 ménages) ;
- Perte d'emploi sans AE : 22,6 % (1,470 ménages) ;
- Prestations d'AE insuffisantes : 10 % (652 ménages).

- ce faisant, l'approche préventive n'est pas privilégiée ;
- la sécurisation du revenu n'est pas prioritairement assurée, c'est-à-dire conçue comme première étape d'une démarche d'intégration professionnelle ; à l'inverse, on peut même lire à l'article 83.1 que « toute personne visée par règlement qui aurait droit de bénéficier d'une prestation en vertu du Programme d'aide sociale pour le mois qui suit sa demande d'aide financière de dernier recours **doit d'abord participer** au Programme objectif emploi »³⁵ ;
- l'ordre de priorité est inversé alors qu'il n'est pas fait mention de l'obligation du ministre de fournir en nombre suffisant les mesures appropriées, c'est-à-dire répondant à des besoins diversifiés et de qualité ;
- non seulement le revenu n'est pas adéquatement soutenu dans la séquence de la démarche d'intégration professionnelle, mais son niveau n'est pas assuré en raison de la possibilité de l'application de sanctions monétaires ; l'article 34 prévoit ainsi que « le ministre peut réduire (...) le montant de la prestation de l'adulte seul ou de la famille en cas de manquement à un engagement prévu au plan et prévoir la méthode de calcul permettant d'établir le montant en deçà duquel cette prestation ne peut être réduite » ;
- le principe de liberté des individus de choisir librement leur trajectoire n'y est pas respecté puisque le programme Alternative Jeunesse, qui était fondé sur une approche volontaire³⁶, est remplacé par le programme Objectif emploi, qui procède d'une approche obligatoire ;
- la dimension du genre n'est pas considérée, notamment la réforme ne procède pas d'une analyse d'impact sur les femmes qui permettrait de vérifier si des ajustements sont requis pour tenir compte de leur situation particulière ;
- il y a un manque de cohérence dans l'action des pouvoirs publics parce que l'intégration en emploi est affichée comme objectif de la loi alors que les services de l'emploi ont été restreints ces dernières années suite aux coupes budgétaires pratiquées par le gouvernement, notamment dans le réseau des Centres locaux d'emploi ;
- il y a aussi un manque de cohérence parce que l'aide sociale est extirpée du cadre d'intervention que l'État du Québec s'est donné pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, c'est-à-dire la *Stratégie de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, et la loi qui l'accompagne, en processus de réactualisation avec le troisième plan d'action.

Source : *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale, Novembre 2015*, Tableau 2. *Statistiques sur les ménages nouvellement admis aux programmes d'aide financière de dernier recours selon la raison de la demande*, 2013-2014, p. 10.

³⁵ C'est moi qui souligne.

³⁶ Le Programme alternative jeunesse vise, « sur une base volontaire, à soutenir les jeunes adultes âgés de moins de 25 ans qui requièrent une aide financière pour assurer leur subsistance afin de les encourager à réaliser des activités leur permettant d'acquérir ou de recouvrer leur autonomie personnelle, sociale et professionnelle » ; *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale, Novembre 2015*, p. 18.

En conséquence, je recommande au gouvernement :

Recommandation no 1 : de modifier l'assistance sociale en s'inspirant des nouvelles avenues de recherche et d'action dans le domaine des politiques publiques de l'emploi qui s'inscrivent dans la perspective de la sécurisation des trajectoires professionnelles ;

Recommandation no 2 : de revoir, dans la conception des politiques sociales de sécurité du revenu, l'opposition tranchée existant entre les mesures « actives » et les mesures « passives », afin de formuler des politiques qui intègrent les transferts de revenu et les mesures d'intégration sociale et professionnelle de façon complémentaire ;

Recommandation no 3 : de réorienter les interventions dans un sens moins stigmatisant et plus soucieux de l'accompagnement des personnes que du contrôle de leur comportement, en privilégiant le principe de liberté des individus de choisir librement leur trajectoire et en renonçant à l'application de sanctions monétaires ;

Recommandation no 4 : de sécuriser le revenu des allocataires de l'assistance sociale avant toute démarche d'intégration sociale ou professionnelle ;

Recommandation no 5 : de mieux sécuriser le revenu des allocataires de l'assistance sociale, en particulier les ménages sans enfants (personnes seules et couples sans enfants), en haussant dès maintenant le montant de l'aide financière de dernier recours (AFDR) pour le rapprocher du seuil de faible revenu établi selon la mesure du panier de consommation (MPC) et de mettre en place les conditions d'un véritable débat social pluraliste sur les plans économique et social concernant la cible de revenu qu'il convient d'adopter et de maintenir à plus long terme ; ce débat, dont l'objectif serait de déterminer le ratio AFDR/MPC, devrait laisser une large place à la prise en compte des coûts de la pauvreté³⁷ ;

³⁷ La question de la fiscalisation de l'aide sociale devrait aussi être débattue dans ce cadre tout comme celle de l'élaboration d'une formule de revenu minimum garanti dont on sait qu'elle fait maintenant partie du mandat confié à l'actuel ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Recommandation no 6 : d'augmenter le montant du salaire minimum afin de pouvoir réaliser la 5^e recommandation, et de mettre en place les conditions d'un véritable débat social pluraliste sur les plans économique et social concernant la cible du salaire minimum qu'il convient d'adopter et de maintenir à plus long terme ; ce débat, dont l'objectif serait de déterminer le ratio salaire minimum /salaire moyen, devrait laisser une large place à l'objectif de la qualité de l'emploi ;

Recommandation no 7 : de mettre l'accent sur l'obligation de moyens qui incombe à la collectivité de fournir les mesures d'intégration sociale et professionnelles ainsi que des mesures de soutien (services de garde, aides au transport, etc.) adéquates aux allocataires de l'assistance sociale et de renforcer l'imputabilité de l'État pour mieux garantir le respect de cette obligation de moyens ;

Recommandation no 8 : de réfléchir à la conception de nouvelles formes de « contrepartie » du côté des employeurs, en termes d'obligations de résultats au niveau de l'emploi, à intégrer aux aides publiques aux entreprises, de manière à garantir que les fonds publics ainsi distribués apportent plus d'avantages collectifs ;

Recommandation no 9 : de mieux arrimer ses interventions en matière de services publics de l'emploi et de mener des évaluations de processus des programmes existants afin de mieux identifier les obstacles auxquels font face les personnes qui s'insèrent dans des mesures d'intégration sociale et professionnelle ;

Recommandation no 10 : de réinsérer toute réforme de l'assistance sociale dans le cadre de son plan d'action stratégique, en l'occurrence actuellement le *troisième plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, et en réactualisant l'objectif d'amener progressivement le Québec au nombre des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres ;

Recommandation no 11 : de réaliser une analyse différenciée selon les sexes (ADS) avant toute réforme de l'assistance sociale.

2. Une réactivation particulière de la composante *workfare* du modèle hybride québécois

Avec le projet de loi 70, le gouvernement recourt brutalement à l'approche contraignante en matière de « réciprocité assistancielle » en obligeant la participation au programme Objectif emploi sous peine de lourdes sanctions. Il s'agit là d'une inflexion majeure dans la conduite récente de la politique d'assistance. Dans ce sillage, sont aussi réactivées plusieurs des caractéristiques traditionnellement associées au *workfare* (voir, en annexe, p. 31-33, les dix aspects caractérisant le « modèle du *workfare* », tel que saisi, aux États-Unis, dans sa cohérence institutionnelle d'origine). Cela ressort du projet de loi ainsi que des explications qu'en a fournies le ministre. Quelques uns de ces points de convergence entre le projet de loi et le modèle du *workfare* sont brièvement commentés ici. Cependant, plusieurs des caractéristiques de ce modèle n'ont rien de vraiment nouveau, ressortant plutôt de la coutume assistancielle typiquement québécoise, dont certains traits sont aussi esquissés en annexe. Ensuite, ce projet de loi s'inspire à de nombreux égards de la politique canadienne de l'assurance-chômage, c'est-à-dire de la dernière réforme de l'assurance-emploi. Cela colore aussi de façon particulière son orientation. Enfin, l'instrumentalisation de la politique d'assistance sociale que réalise le gouvernement à des fins de gestion de la main-d'œuvre, tel qu'expliqué précédemment, transforme aussi l'approche de la contrainte mobilisée ici. Autrement dit, si la rhétorique ou le choix des moyens semblent identiques à l'approche traditionnelle du *workfare*, ce projet de loi présente des particularités qui l'en démarquent. Les visées poursuivies traduisent avec beaucoup d'acuité des motivations extrinsèques à l'assistance sociale, une entreprise de régulation des comportements d'emploi *avant* d'en être une de régulation morale, typique de la gouverne assistancielle³⁸. L'ensemble de la politique de l'emploi ne peut manquer d'en être altérée, cela d'autant plus que de nombreux autres changements contenus dans le projet de loi concernent la gouverne « partenariale » de cette politique.

³⁸ Pour être bien claire, je rappelle que l'assistance sociale a toujours régulé les comportements de travail (S. Morel 1996, 2000) ; c'est le lieu d'impulsion premier de cette régulation qui me semble différer ici : l'espace de l'entreprise commerciale dont les besoins sont essentiellement ce qui a motivé le gouvernement à agir, la problématique de la rareté de la main-d'œuvre, issue des préoccupations face au vieillissement démographique, représentant une nouvelle donne contextuelle.

Le projet de loi 70 ressort de la logique du *workfare* en approfondissant la logique catégorielle de l'assistance sociale québécoise (*Encadré, point 6, en annexe*), logique qui a toujours été au cœur des lois sur les pauvres³⁹. Ainsi, en créant une nouvelle catégorie, celle des primo-demandeur.se.s d'aide sociale « aptes au travail » (ou sans contraintes à l'emploi)⁴⁰, le projet de loi complexifie davantage la catégorisation déjà passablement élaborée qui est instituée dans le cadre du programme d'aide sociale québécois. Et qui dit catégorisation dit traitements différenciés, avec la dimension normative que cela comporte, c'est-à-dire le jugement moral implicite ou non, qui est socialement porté sur le mérite de ces différentes populations. Ce faisant donc, on ajoute un nouvel ensemble de règles qui s'appliqueront dorénavant à des situations de pauvreté traitées actuellement par l'aide sociale, intensifiant le clivage déjà marqué qui est établi entre les allocataires selon le degré de « contraintes à l'emploi », une régression de notre politique d'assistance sociale depuis la fin des années 1980⁴¹. On peut se demander si ce ciblage sur les nouveaux arrivant.e.s à l'aide sociale, majoritairement des jeunes, ne représente pas une nouvelle forme de « clause orphelin », aménageant un traitement discriminatoire pour cette population. Il faut rappeler qu'une « clause de disparités de traitement » est « une disposition qui a pour effet de créer, pour les nouveaux salariés embauchés après une date déterminée, des conditions de travail différentes de celles dont bénéficient les salariés en fonction » et que les disparités de traitement « fondées **uniquement** sur la date d'embauche sont interdites »⁴².

³⁹ Dès la loi sur les pauvres de 1601 (*Poor Law Act*), première législation britannique en matière d'assistance sociale, on retrouve la « coutume du mérite » dans le cadre de laquelle on différencie les règles afin d'établir une sélection des pauvres.

⁴⁰ Le projet de loi ne définit pas le public ciblé par le Programme objectif emploi (« Le Programme objectif emploi vise à offrir aux personnes qui y participent un accompagnement personnalisé en vue d'une intégration en emploi »), mais le ministre Sam Hamad a déclaré qu'il adresserait aux personnes qui font une première demande d'aide sociale, en majorité des jeunes, et qui n'ont pas de contrainte médicale à l'emploi reconnue ; Journal des Débats, <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cet-41-1/journal-debats/CET-160127.html>.

⁴¹ S. Morel. 2002. *Le modèle du workfare ou modèle de l'insertion, la transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec*, Condition féminine Canada, Ottawa ; <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SW21-95-2002F.pdf>.

⁴² Commission des normes du travail. 2013. *Les normes du travail sur les disparités de traitement. Guide et interprétation*. Québec, p. 3 ; http://www.cnt.gouv.qc.ca/fileadmin/pdf/publications/c_0260.pdf.

Opter pour une catégorisation accrue s'inscrit dans la même orientation que celle qu'a suivie le gouvernement canadien quand il a réformé l'assurance-emploi en 2013, en introduisant une nouvelle typologie en trois groupes (« travailleurs de longue date », « prestataires fréquents » et « prestataires occasionnels ») établie sur la base du mérite, c'est-à-dire sur le critère d'ancienneté en emploi et la fréquence de l'indemnisation antérieure. L'objectif était d'aménager un traitement plus punitif pour le second d'entre eux, qui sont des personnes dont les trajectoires d'emploi sont discontinues et qui ont été indemnisées durant les périodes de non-emploi. Comme je l'ai expliqué ailleurs⁴³, cette nouvelle catégorisation, avec la différenciation des droits et des devoirs qui l'accompagne, est de nature à exacerber les oppositions actuelles entre les salariés et à accentuer la segmentation des statuts et de l'emploi. En sera-t-il de même avec l'aide sociale québécoise ? En outre, il s'agit là d'une spécificité canadienne : aucun autre pays n'établit des « catégories de prestataires à qui on impose des conditions différenciées au regard de l'acceptation d'un emploi convenable »⁴⁴. Un statut spécial pour les primo-demandeur.se.s d'aide sociale « aptes au travail » (ou sans contraintes à l'emploi) existe-t-il ailleurs dans le monde ?

Il n'est pas nouveau au Québec que les jeunes reçoivent un traitement particulier dans le cadre des politiques d'assistance sociale. Avant la réforme de l'aide sociale de la fin des années 1980, les jeunes âgés de 18 à 30 ans sans charge de famille recevaient 178 dollars par mois (en 1988), comparativement à 487 dollars pour les 30 ans et plus. Cette situation avait été l'une des raisons invoquées pour procéder à cette réforme. Plus tard, on optera pour une stratégie ambivalente à l'égard des jeunes quant aux obligations touchant l'assistance. Ainsi, le *Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi*, proposé dans le projet de loi 186⁴⁵, ne concerne que les allocataires âgés de 18 à 24 ans,

⁴³ S. Morel. 2013. *Op. cit.*

⁴⁴ Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi. 2013. *Réforme de l'assurance-emploi : des correctifs pressants et des perspectives d'avenir, Rapport*. Québec, novembre, p. 30 ; http://www.cneae.gouv.qc.ca/publications/PDF/CNEAE_Rapport.pdf.

⁴⁵ Le projet de loi 186, *La loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, a été adopté le 19 juin 1998 et la loi est entrée en vigueur à l'automne 1999. À la fin de 1996, le gouvernement avait déposé un document de consultation sur la réforme de l'aide sociale, intitulé *La réforme de la sécurité du revenu. Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*. Ce Livre vert traçait les grandes orientations de la nouvelle politique gouvernementale dans le domaine de l'assistance sociale au Québec.

qui doivent s'y conformer sous peine de sanction⁴⁶. Parallèlement, le gouvernement développe le projet *Solidarité jeunesse*, expérience pilote qui mise, au contraire, sur le caractère volontaire de l'intégration à l'emploi des jeunes « aptes au travail » âgés de 18 à 21 ans et qui demandent l'aide sociale. Par la suite, bien qu'il y ait « une obligation pour les jeunes prestataires de convenir d'un parcours, la majorité des interventions se font sur une base volontaire »⁴⁷. Le programme *Alternative Jeunesse*, entré en vigueur en avril 2007, viendra consacrer cette approche en misant sur la volonté des jeunes d'entreprendre une démarche de retour en emploi⁴⁸. Avec le projet de loi 70, le gouvernement renverse donc la tendance en optant, à l'opposé, pour l'approche contraignante. Il s'inscrit aussi à cet égard dans le sillage de la réforme de l'assurance-emploi⁴⁹. Il faut voir que la réforme de l'assurance-emploi peut aussi avoir eu un effet d'entraînement sur la législation québécoise, non seulement par effet de mimétisme, mais par l'effet mécanique de l'afflux de nouveaux arrivant.e.s « aptes au travail » à l'aide sociale, consécutif au resserrement des règles de l'assurance-emploi⁵⁰.

⁴⁶ Les jeunes font face à des obligations spécifiques, auxquelles ils doivent se plier sous peine de voir leur allocation réduite (article 57). En cas de première infraction, la sanction financière est de 150 dollars, ce qui ramène l'allocation de base de la personne sanctionnée à 340 dollars par mois. Une pénalité additionnelle de 150 dollars est prévue en cas de deuxième refus. Il est à noter toutefois que le gouvernement a introduit, par amendement, la notion de « motif valable » pour refuser ou abandonner un parcours, notamment « lorsque les activités proposées ne sont pas appropriées à la situation » ; Ministère de la Solidarité sociale. 1999. « La Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale entrera en vigueur l'automne prochain », Québec, 25 janvier 1999 (www.newswire.ca/government/quebec/french/releases/January1999/25/c8364.html, consulté le 7 juin 2000).

⁴⁷ Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. 2005. *Rapport de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale sur l'application de certaines dispositions de la loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*. Québec, Gouvernement du Québec, p. 6.

⁴⁸ Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. *11.03.03 Allocation jeunesse (AJ)* ; <http://www.mess.gouv.qc.ca/regles-normatives/d-ressources/11-revenus-gains-avantages/11.03.03.html>.

⁴⁹ « La troisième option consiste au contraire à manier le bâton pour atteindre le réemploi rapide. C'est l'approche de la contrainte, utilisée par l'actuel gouvernement canadien, consistant à réduire d'autorité la durée de la recherche d'emploi. La radicalité avec laquelle on applique cette approche, dans le cadre de la réforme actuelle, marque un point de rupture clair avec les réformes antérieures de l'assurance chômage canadienne. Les mesures adoptées pour mettre en œuvre cette voie d'action représentent ainsi une révision fondamentale de la « formule de droits et de devoirs » associée à l'assurance chômage, diminuant les premiers, augmentant les seconds » ; S. Morel. 2013. *Op. cit.* p. 11.

⁵⁰ « Elle (trajectoire descendante de revenu) sera plus abrupte encore pour les personnes qui recourront à l'aide sociale suite à des sanctions les privant entièrement ou partiellement de leur prestation d'assurance-emploi. L'impact de ce changement de prise en charge est substantiel du point de vue de la sécurité économique des salariés : l'assistance sociale est généralement moins généreuse que l'assurance sociale et plus stigmatisante. **Sans compter le fait qu'un afflux de personnes « employables » à l'aide sociale risque de durcir encore la conditionnalité de ce régime** » ; c'est moi qui souligne ; S. Morel. 2013 *Op. cit.*, p. 27.

L'activation de la contrainte opérée par ce projet de loi se manifeste aussi, cela a été dit, par l'importance accordée aux sanctions financières. Cela porte aussi la marque du *workfare*. Comme on l'a amplement souligné, l'approche est fortement punitive puisqu'il est question, le ministre Hamad en a parlé lors de l'annonce du projet de loi, d'une sanction pouvant représenter jusqu'à 50 % de la prestation ; l'évaluation de cet aspect de la réforme est présentée plus haut. La mission d'accompagnement des services publics de l'emploi risque aussi d'être subvertie par les objectifs de contrôle et de surveillance qui vont de pair avec l'application de sanctions⁵¹. La réforme conservatrice de l'assurance-emploi est aussi allée à l'encontre d'un droit à l'accompagnement de qualité pour les chômeur.se.s, la mission de contrôle des agents fédéraux les supervisant ayant pris le pas sur tout le reste. À cet égard, on est, et c'est loin d'être le seul exemple, dans un cas de figure opposé à celui d'un pays comme le Danemark, que le ministre Hamad a néanmoins cité comme source d'inspiration. Il est mal avisé d'associer, comme l'a fait ce dernier, les obligations imposées aux allocataires de l'assistance sociale au Québec à celles qu'imposent certains pays nordiques, dont la « cohérence institutionnelle » (la manière dont s'articulent les différentes institutions : droit du travail, sécurité sociale, politique de l'emploi, fiscalité, etc.) n'est aucunement comparable à la nôtre et où l'idée « d'obligations » n'a pas la même signification qu'ici⁵².

⁵¹ On sait, par ailleurs, que la fraude à l'aide sociale est très peu répandue : « Selon des données obtenues par *Le Devoir*, le gouvernement a réclamé l'an dernier pour 86 millions \$ de fausses déclarations, sur 2,8 milliards \$ de prestations versées, soit l'équivalent de 3%. Les données indiquent en outre que la grande majorité des fausses déclarations sont dues à des erreurs de bonne foi (80%), c'est à dire que la personne s'est trompée sans le savoir en rédigeant sa demande. En additionnant les «fausses» fraudes et les «vraies», on obtient un total de 124 millions \$ soit 4 % de l'ensemble » ; I. Porter. 2014, « À peine 3% de «fraudes» à l'aide sociale. Des erreurs de bonne foi expliquent en majeure partie l'aide versée en trop », *Le Devoir*, 8 septembre ; <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/417843/a-peine-3-de-fraudes-a-l-aide-sociale>.

⁵² J.-C. Barbier. 2005. « Apprendre vraiment du Danemark : réflexion sur le “miracle danois” » *Document du CEE*, n°05/02 ; http://www.ceerecherche.fr/fr/fiches_chercheurs/texte_pdf/barbier/apprendre_mod%E8le_danois.pdf ; J.-C. Barbier. 2006. *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*, Rapport de recherche pour la DARES, Centre d'études de l'emploi, avril ; <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapportspublics/074000644/0000.pdf>.

Le recours à la notion d'emploi convenable⁵³ est un autre point de convergence entre le projet de loi 70 et la réforme de l'assurance-emploi. On y observe, dans les deux cas, de la part des gouvernements concernés, la croyance selon laquelle une moindre sécurité sociale est garante de meilleurs ajustements de l'emploi, conduisant, en conséquence, à établir des règles visant à restreindre l'aide accordée et à « flexibiliser » le travail. Comme dans le cas canadien, où la réforme risque d'avoir pour effet de tirer à la baisse les statuts salariaux (évalués par rapport aux salaires, aux conditions de travail, à la protection sociale, etc.)⁵⁴, les nouvelles contraintes qui forceraient de nouveaux allocataires de l'aide sociale à accepter n'importe quel emploi pourraient entraîner une dégradation de la qualité de l'emploi de manière plus large.

La recherche d'économies dans le budget de l'aide sociale, qui s'élabore, dans le *workfare*, sur la base d'un discours de légitimité sociale opposant les allocataires et les « contribuables » (*Encadré, point 3, en annexe*), figure également dans les intentions du gouvernement. Lors de l'annonce du projet de loi, en novembre 2015, il était fait mention que le gouvernement prévoyait réduire, avec cette réforme, de 50 millions de dollars par an les dépenses d'aide sociale⁵⁵.

Quelques commentaires enfin sur la dimension de genre de l'assistance sociale. La réciprocité observable dans cette institution est différenciée selon le sexe, en raison de l'ancrage des femmes dans la famille. Historiquement, la réciprocité assistancielle pour les femmes a régulé les obligations de travail dans la famille et, ce faisant, indirectement, dans l'emploi. Depuis les dernières décennies, les pressions se cumulent pour que l'assistance régule davantage les obligations de travail en emploi, suite à la mutation de la famille et de

⁵³ « 83.4. Parmi les engagements qu'il énonce, un plan d'intégration en emploi peut prévoir que le participant est tenu d'accepter tout emploi convenable qui lui est offert. Un plan peut également prévoir que le participant qui occupe déjà un emploi au moment où il prend effet ou qui accepte un emploi en cours de participation est tenu de maintenir son lien d'emploi pour la durée de sa participation au programme » ; projet de loi, p. 11.

⁵⁴ S. Morel. 2013. *Op. cit.*

⁵⁵ Ici Radio-Canada.ca. « Québec coupe les vivres aux nouveaux assistés sociaux aptes à l'emploi » ; mardi 10 novembre 2015 ; <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/economie/2015/11/10/004-quebec-assistes-sociaux-couper-aide-social-projet-loi-travail.shtml>.

l'emploi féminin⁵⁶. Le problème toutefois, c'est que l'essor de l'emploi des femmes ne s'est pas accompagné de la mutation du partage des responsabilités familiales qui aurait dû lui correspondre. Les femmes sont donc aujourd'hui mobilisées de toutes parts, leur citoyenneté active, c'est-à-dire leur contribution à la richesse collective, se jouant implicitement dans la sphère de la famille, en même temps qu'explicitement dans celle de l'emploi.

Il est difficile d'établir la proportion de femmes qui sera touchée par le projet de loi 70. Simplement en ce qui a trait aux ménages nouvellement admis au programme d'aide sociale, les données fournies par le ministère⁵⁷ ne sont pas, sauf erreur, ventilées sur la base du sexe. Néanmoins, on peut dire que, pour les femmes, dont les trajectoires professionnelles sont plus heurtées et plus marquées par la vulnérabilité économique que celles des hommes, il est plus risqué de vivre des transitions mal sécurisées comme le laissent anticiper les changements proposés dans le projet de loi. Autrement dit, une mauvaise transition est plus coûteuse pour les femmes que pour les hommes. Pour les jeunes femmes, il s'agira des transitions du début de leur parcours de vie, ce qui aura un impact sur l'orientation subséquente de leur trajectoire professionnelle, cela en raison du principe d'interdépendance entre les transitions⁵⁸. Mais il pourra s'agir aussi de transitions plus tardives, dans le cas, par exemple, de nouvelles arrivantes au Québec ou encore des chômeuses mal indemnisées par l'assurance-emploi – d'autant plus que les femmes sont plus pénalisées que les hommes dans le cadre de l'assurance-emploi⁵⁹. De ce point de vue, le projet de loi impactera différemment les femmes des hommes. Enfin, de manière générale, l'approfondissement des préjugés qui résultera de l'approche punitive qui

⁵⁶ Ainsi, l'existence d'obligations de travail dans l'assistance sociale n'est pas un phénomène nouveau. Au contraire, elle représente un trait marquant et persistant de cette institution. Historiquement, on constate que les obligations de travail imposées aux femmes qui recevaient de l'assistance sociale ont différé de celles qui étaient destinées aux hommes. Elles se sont ancrées prioritairement dans la famille, régulant simultanément la participation des femmes à l'emploi. C'est cette réalité qui s'est transformée avec l'avènement du *workfare* ; S. Morel. 2000. *Op. cit.*

⁵⁷ *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale, Novembre 2015.*

⁵⁸ B. Gazier. 2003. *Op. cit.*

⁵⁹ Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi. 2013. *Op. cit.*; J. Beeman, 2013. *La réforme de l'assurance-emploi du Projet de loi C-38 : Une réforme qui aggrave les effets discriminatoires du régime existant à l'égard des travailleuses*, Avis présenté par le Comité consultatif Femmes en développement de la main-d'oeuvre à la Commission des partenaires du marché du travail, avril.

caractérise le projet de loi 70, rejaillira ensuite sur l'ensemble des allocataires, incluant donc les femmes.

En conséquence, je recommande au gouvernement :

Recommandation no 12 : de renoncer à établir une nouvelle catégorie d'allocataires avec les primo-demandeur.se.s « aptes au travail », qui reprend implicitement l'opposition entre bons et mauvais pauvres, déjà présente dans la catégorisation actuelle du programme d'aide sociale, et qui impose à ces personnes des obligations différentes de celles que doivent respecter les autres allocataires ;

Recommandation no 13 : de concevoir les programmes d'aide sociale en tenant compte de la réalité différenciée des femmes⁶⁰, en développant, outre les mesures d'insertion sociale, des cheminements graduels, des activités à temps partiel, des mesures d'éducation et de formation adaptées ainsi que des mesures de soutien et d'accompagnement, qui aideront les femmes à réussir leur démarche d'intégration, cela également en valorisant le travail accompli par les groupes communautaires et les groupes de femmes possédant une expertise dans ce domaine ; ce type de cheminement adapté peut, bien sûr, être aussi requis pour accompagner de manière personnalisée des hommes ;

Recommandation no 14 : de faire pression sur son homologue fédéral pour que la réforme de l'assurance-emploi soit revue dans une optique de sécurisation des trajectoires professionnelles, car cette dernière impacte les charges financières supportées par les provinces, cela au lieu d'en reprendre la même orientation.

⁶⁰ Le profil des primo-demandeuse.s d'aide sociale n'a pas été établi de sorte qu'on ignore qui elles sont et quels sont leurs besoins.

CONCLUSION

L'intégration d'une réforme de l'assistance sociale dans un projet de loi portant sur la formation, le partage des responsabilités entre le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et la Commission des partenaires du marché du travail ainsi que la suppression d'Emploi-Québec, tient d'une entreprise de redéfinition de la politique de main-d'œuvre québécoise où l'assistance sociale est mobilisée comme un des leviers de cette politique. Cette ambition oriente de manière particulière l'approche du *workfare* empruntée ici, dont plusieurs des composantes sont réactivées en puisant au registre de la coutume assistancielle québécoise : l'adhésion aux objectifs traditionnels du *workfare* est moins clairement revendiquée comme moteur de l'action publique que l'engagement à mettre en place les conditions facilitant la croissance économique. L'État « facilitateur », image qu'aime donner de ses interventions le gouvernement libéral, se met ainsi en scène ; cette façon de présenter l'interventionnisme d'État, qui donne l'impression que l'espace de l'action publique s'est rétréci au profit de « l'initiative privée », est, selon moi, essentiellement d'ordre rhétorique. Mais cette instrumentalisation de la politique d'assistance sociale, qui la dénature en l'intégrant à une politique de main-d'œuvre dans le cadre de laquelle elle devient un moyen de relever le taux d'emploi d'un segment des allocataires considérés comme étant employables, un outil de « gestion des ressources humaines » axé sur le recrutement du personnel, éloigne l'aide sociale de sa mission première. Se préoccuper du sort des jeunes, comme l'a martelé le ministre Sam Hamad, est certes un objectif louable. Mais celui-ci doit être poursuivi en revenant aux paramètres fondamentaux de la sécurité sociale, tels que revus dans le cadre de l'approche de la sécurisation des trajectoires professionnelles.

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS

Recommandation no 1 : de modifier l'assistance sociale en s'inspirant des nouvelles avenues de recherche et d'action dans le domaine des politiques publiques de l'emploi qui s'inscrivent dans la perspective de la sécurisation des trajectoires professionnelles ;

Recommandation no 2 : de revoir, dans la conception des politiques sociales de sécurité du revenu, l'opposition tranchée existant entre les mesures « actives » et les mesures « passives », afin de formuler des politiques qui intègrent les transferts de revenu et les mesures d'intégration sociale et professionnelle de façon complémentaire ;

Recommandation no 3 : de réorienter les interventions dans un sens moins stigmatisant et plus soucieux de l'accompagnement des personnes que du contrôle de leur comportement, en privilégiant le principe de liberté des individus de choisir librement leur trajectoire et en renonçant à l'application de sanctions monétaires ;

Recommandation no 4 : de sécuriser le revenu des allocataires de l'assistance sociale avant toute démarche d'intégration sociale ou professionnelle ;

Recommandation no 5 : de mieux sécuriser le revenu des allocataires de l'assistance sociale, en particulier les ménages sans enfants (personnes seules et couples sans enfants), en haussant dès maintenant le montant de l'aide financière de dernier recours (AFDR) pour le rapprocher du seuil de faible revenu établi selon la mesure du panier de consommation (MPC) et de mettre en place les conditions d'un véritable débat social pluraliste sur les plans économique et social concernant la cible de revenu qu'il convient d'adopter et de maintenir à plus long terme ; ce débat, dont l'objectif serait de déterminer le ratio AFDR/MPC, devrait laisser une large place à la prise en compte des coûts de la pauvreté⁶¹ ;

Recommandation no 6 : d'augmenter le montant du salaire minimum afin de pouvoir réaliser la 5^e recommandation, et de mettre en place les conditions d'un véritable débat social pluraliste sur les plans économique et social concernant la cible du salaire minimum qu'il convient d'adopter et de maintenir à plus long terme ; ce débat, dont l'objectif serait de déterminer le ratio salaire minimum /salaire moyen, devrait laisser une large place à l'objectif de la qualité de l'emploi ;

Recommandation no 7 : de mettre l'accent sur l'obligation de moyens qui incombe à la collectivité de fournir les mesures d'intégration sociale et professionnelles ainsi que des mesures de soutien (services de garde, aides au transport, etc.) adéquates aux allocataires de l'assistance sociale et de renforcer l'imputabilité de l'État pour mieux garantir le respect de cette obligation de moyens ;

⁶¹ La question de la fiscalisation de l'aide sociale devrait aussi être débattue dans ce cadre tout comme celle de l'élaboration d'une formule de revenu minimum garanti, dont on sait qu'elle fait maintenant partie du mandat confié à l'actuel ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Recommandation no 8 : de réfléchir à la conception de nouvelles formes de « contrepartie » du côté des employeurs, en termes d'obligations de résultats au niveau de l'emploi, à intégrer aux aides publiques aux entreprises, de manière à garantir que les fonds publics ainsi distribués apportent plus d'avantages collectifs ;

Recommandation no 9 : de mieux arrimer ses interventions en matière de services publics de l'emploi et de mener des évaluations de processus des programmes existants afin de mieux identifier les obstacles auxquels font face les personnes qui s'insèrent dans des mesures d'intégration sociale et professionnelle ;

Recommandation no 10 : de réinsérer toute réforme de l'assistance sociale dans le cadre de son plan d'action stratégique, en l'occurrence actuellement le *troisième plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, et en réactualisant l'objectif d'amener progressivement le Québec au nombre des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres ;

Recommandation no 11 : de réaliser une analyse différenciée selon les sexes (ADS) avant toute réforme de l'assistance sociale.

Recommandation no 12 : de renoncer à établir une nouvelle catégorie d'allocataires avec les primo-demandeur.se.s « aptes au travail », qui reprend implicitement l'opposition entre bons et mauvais pauvres, déjà présente dans la catégorisation actuelle du programme d'aide sociale, et qui impose à ces personnes des obligations différentes de celles que doivent respecter les autres allocataires ;

Recommandation no 13 : de concevoir les programmes d'aide sociale en tenant compte de la réalité différenciée des femmes⁶², en développant, outre les mesures d'insertion sociale, des cheminements graduels, des activités à temps partiel, des mesures d'éducation et de formation adaptées ainsi que des mesures de soutien et d'accompagnement, qui aideront les femmes à réussir leur démarche d'intégration, cela également en valorisant le travail accompli par les groupes communautaires et les groupes de femmes possédant une expertise dans ce domaine ; ce type de cheminement adapté peut, bien sûr, être aussi requis pour accompagner de manière personnalisée des hommes ;

Recommandation no 14 : de faire pression sur son homologue fédéral pour que la réforme de l'assurance-emploi soit revue dans une optique de sécurisation des trajectoires professionnelles, car cette dernière impacte les charges financières supportées par les provinces, cela au lieu d'en reprendre la même orientation.

⁶² Le profil des primo-demandeuse.s d'aide sociale n'a pas été établi de sorte qu'on ignore qui elles sont et quels sont leurs besoins.

ANNEXE

La coutume assistancielle québécoise

Le système d'assistance sociale du Québec a connu de nombreux changements depuis trente ans. Ceux-ci s'inscrivent dans un processus par lequel la relation assistancielle entre les pauvres et l'État s'est transformée en une « relation de réciprocité »⁶³. Le projet de loi 70 réactive de manière très contraignante la réciprocité assistancielle introduite au Québec à la fin des années 1980. Ainsi, considérant le cas québécois à partir des dix aspects caractérisant les modèles du *workfare* et de l'insertion, tels qu'ils se présentaient au milieu des années 1990⁶⁴ (encadré 1), j'en arrivais au résultat suivant : « Empruntant à la fois à l'approche française et à l'approche américaine, la configuration hybride du modèle québécois de réciprocité assistanciel est certes assez unique, mais penche définitivement du côté du *workfare*, qui en constitue la logique dominante »⁶⁵. Cette réalité est la toile de fond de la politique d'assistance sociale québécoise, ce qui explique aussi qu'en France et au Québec, les stratégies de lutte contre la pauvreté et l'exclusion soient différentes.

Sans reprendre bien sûr ici l'analyse développée dans la recherche de 2002, en voici néanmoins quelques éléments. Au Québec, l'image du pauvre dans la société est construite à partir des deux registres de la dépendance et de l'exclusion, avec, cependant, une prédominance du premier. Dépendance et incitation au travail ressortent fréquemment dans les discours et les énoncés gouvernementaux. La prévalence également, à plusieurs périodes, de la thématique du « fraudeur » à l'aide sociale est un autre exemple d'une vision

⁶³ S. Morel. 2000. *Les logiques de la réciprocité : les transformations de la relation d'assistance aux États-Unis et en France*, Paris, Presses universitaires de France, Collection Le lien social. Dans cet ouvrage, les origines américaines du *workfare*, et ses nombreuses variantes aux États-Unis, sont expliquées en détail, ainsi que les nombreux points de divergence que traduit cette approche avec celle de l'insertion qui se développait en France à la même période. Cet ouvrage résume les travaux présentés dans : S. Morel. 1996. *Le workfare et l'insertion: une application de la théorie institutionnaliste de John R. Commons*, Thèse de doctorat, Paris, Université de Paris I.

⁶⁴ Cette nette opposition entre les deux modèles s'est atténuée depuis vingt ans.

⁶⁵ S. Morel. 2002. *Le modèle du workfare ou modèle de l'insertion, la transformation de l'assistance sociale au Canada et au Québec*, Condition féminine Canada, Ottawa, p. 125 ; <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SW21-95-2002F.pdf>.

des pauvres comme êtres déviants, qui va de pair avec la notion de dépendance. Ensuite, quant aux objectifs poursuivis par les politiques d'assistance sociale, la logique de la réciprocité au Québec concerne surtout la lutte contre la dépendance, mais aussi, quoique dans une moindre mesure, la lutte contre l'exclusion. Ensuite, à la fin des années 1990, les mesures seront choisies non pas surtout en fonction d'objectifs qualitatifs d'intégration à l'emploi (comme l'entrée et le maintien dans des emplois rémunérateurs et à temps complet), mais à partir de préoccupations concernant la réduction du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et les économies budgétaires qui y sont générées⁶⁶. Ces deux critères ont dominé l'évaluation des programmes de *workfare* aux États-Unis. On reconnaît ici la prégnance de la figure du contribuable dans les débats canadiens et québécois sur l'assistance sociale. Le modèle hybride du Québec se vérifie à nouveau sur le plan de la formule des droits et des devoirs instituée dans l'assistance. La logique de la contrepartie y est dominante, mais elle coexiste avec l'affirmation du devoir de la société de fournir aux pauvres des moyens d'intégration sociale. On ne va pas toutefois jusqu'à affirmer la primauté de la dette sociale à l'endroit des pauvres, orientation typique de l'insertion. Enfin, comme aux États-Unis, la coutume québécoise du mérite s'enracine historiquement dans une logique de genre.

⁶⁶ Cette orientation sera particulièrement accusée au moment de l'« opération de recentrage » de la mission d'Emploi-Québec proposée par la ministre en octobre 1999 dans le cadre d'un exercice de rationalisation des dépenses. Cette opération comportait, entre autres aspects, la décision de privilégier les interventions de courte durée (formations professionnelles et techniques courtes, services d'aide et de préparation à l'emploi, etc.), cela au détriment des mesures de longue durée plus coûteuses (alphabétisation, soutien à la formation générale, etc.), mais facilitant, à long terme, l'accès à de meilleurs emplois.

ENCADRÉ 1 Les modèles du *workfare*¹ et de l'insertion aux États-Unis et en France : deux logiques de la réciprocité opposées (milieu des années 90)

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

Le système américain se démarque par son caractère décentralisé (principalement conçu et géré par les États) et catégoriel (admissibilité définie sur la base de caractéristiques spécifiques – statut marital, âge, etc. – s'ajoutant au test de revenu et de ressources). Les familles monoparentales ont formé, historiquement, la catégorie d'allocataires la plus importante au sein du système assistanciel américain, cela tant par son importance numérique que par sa « visibilité » dans les débats entourant les réformes de ce système. En France, le système d'assistance est, au contraire, centralisé et partiellement unifié : le RMI, qui se superpose à un système de minima sociaux qui lui était antérieur, est un programme unifié (non catégoriel). Cependant, dans le volet de l'insertion, le système français est plus décentralisé.

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

On peut mettre en évidence l'existence de deux images opposées du sujet de la relation assistancielle aux États-Unis et en France : l'allocataire concerné par le *workfare* est une « dépendante », alors que celui qui est visé par l'insertion est un « exclu ». Le thème de la « dépendance » est central dans l'approche du *workfare*. De fait, la conception dominante de la pauvreté qui ressort des débats aux États-Unis sur le *workfare* renvoie à un problème individuel, où l'interaction des pauvres avec l'aide sociale est considérée se répercuter négativement sur leur comportement. Dans cette optique, la question de la pauvreté des allocataires de l'aide sociale est d'abord posée en des termes de déviance. L'allocataire du *workfare* est identifié comme un individu « piégé » dans le cercle vicieux de l'assistance, incapable seul de sortir de la dépendance et de retrouver une position sociale normale d'autonomie individuelle. La problématique de la dépendance construit ainsi socialement l'allocataire comme un être « déresponsabilisé », à qui un devoir doit être imposé pour pallier un dysfonctionnement interne. En fait, la prééminence du thème de la dépendance a pour effet de faire apparaître les mères pauvres touchant l'AFDC-TANF² comme des « déviantes » qu'il importe de ramener dans la norme sociale de l'éthique du travail et de l'autonomie économique. Avec l'insertion, la figure emblématique de l'allocataire devient celle de l'« exclu ». Ce changement de dénomination marque un renversement total de perspective par rapport à la thématique américaine de la dépendance. Ainsi, ce ne sont plus essentiellement les carences des pauvres qui sont stigmatisées, mais celles de la société. L'exclusion se rapporte en effet aux dysfonctionnements de trois principales institutions : l'emploi, la famille et la sécurité sociale. Dans cette optique, ce ne sont plus des coupables que la société secourt mais des « victimes » : la déviance est imputée non aux pauvres, mais à l'ensemble du corps social. Avec le thème de l'« exclusion », qui au regard du RMI est l'antithèse de l'insertion, apparaissent ceux de la « précarité » et de la « vulnérabilité » qui composent la « nouvelle pauvreté ». En somme, la dépendance et l'exclusion renvoient à des conceptions opposées de pauvreté.

3. L'objectif principal : lutter contre la dépendance ou lutter contre l'exclusion

Le principal objectif du *workfare* est de lutter contre la dépendance. À cet objectif général se greffent d'autres objectifs dont l'analyse permet de faire émerger le modèle idéal de citoyenneté qui préside à l'institution de « l'allocataire-citoyen » aux États-Unis. La première figure de la citoyenneté est celle du « citoyen travailleur », qui peut être rattachée à l'objectif spécifique de la préservation de l'éthique du travail. Dans ce cadre, le *workfare* vise à renforcer l'incitation au travail et à rendre l'assistance conforme aux valeurs américaines. La normalisation sociale du comportement des allocataires de l'AFDC-TANF se fonde ensuite explicitement sur un critère d'équité, en mettant en scène l'image de la « citoyenne mère et travailleuse ». Comme les mères américaines sont aujourd'hui majoritairement en emploi, le *workfare*, ou l'imposition du travail en échange de l'assistance, est présenté comme visant à mettre les allocataires sur le même pied d'égalité que les citoyennes salariées qui doivent travailler pour toucher un revenu. Le *workfare* est également justifié par l'objectif de réduction des coûts de l'assistance. C'est la figure du « citoyen-contribuable » qui sert alors de point d'appui pour évaluer les droits et les devoirs dans l'assistance : les droits des pauvres sont alors explicitement mis en balance avec ceux des contribuables. Finalement, en liant l'aide sociale au travail, on vise à faire en sorte que les allocataires se sentent plus « dignes » et à accroître le soutien de l'opinion publique envers l'aide sociale (Gueron, 1987). Le principal objectif de l'insertion est la lutte contre l'« exclusion ». Par la résorption de la « fracture sociale » de l'exclusion, l'objectif du RMI « est bien celui de la participation à la vie collective au nom de la reconnaissance du droit à la citoyenneté » (Paugam, 1991). Ainsi, tandis que le terme exclusion est absent du vocabulaire américain sur la pauvreté, il mobilise, en France, les intervenants impliqués dans le dispositif du RMI. La question de l'« exclusion » concerne en France non pas les « marges » de la vie sociale, mais la société dans son ensemble. Le RMI veut rompre l'isolement des pauvres par suite d'un défaut de la société à les intégrer. Axé sur un objectif d'intégration sociale misant sur la responsabilité du collectif à l'endroit des « exclus », le RMI s'élabore dans une optique nettement distincte de la conception individualiste de la lutte contre la pauvreté dans laquelle est ancré le *workfare*. Dans le cas de l'insertion, la figure de la citoyenneté qui sert de référent dans les débats est celle des « inclus ». Ainsi, la position sociale des exclus est, comme aux États-Unis, comparée à celle du « travailleur ». Mais cette fois-ci, le problème tient au fait que tous n'ont pas accès aux droits inhérents à l'emploi. En outre, la lutte contre l'exclusion en France ne vise pas la baisse des coûts de l'assistance.

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

Le *workfare* représente l'imposition d'un nouveau devoir là où existait auparavant uniquement un droit (allocation d'AFDC) (et l'obligation du travail domestique pour les femmes allocataires). Il est orienté dans le sens d'un rapport « donnant-donnant » ou d'une logique de contrepartie : un droit (l'assistance sociale) est constitué d'un devoir (travail ou d'autres types d'activités liées à l'emploi) pour l'allocataire. Le *workfare* met donc surtout l'accent sur le devoir individuel du pauvre de contribuer à la société en déployant individuellement les comportements

ANNIE_17B

Cet encadré résume des éléments développés dans : S. Morel. 1996. *Ibid.* ; il est tiré de : S. Morel. 2003. « La France et le Québec : des logiques de réciprocité semblables entre l'État et les pauvres ? », *Santé, société et solidarité*, Paris/Québec, Revue de l'Observatoire franco-québécois de la santé et de la solidarité (OFQSS), 2, 1, p. 55-68.

méritoires qui l'institueront comme citoyen. L'insertion, à l'inverse, institue un droit pour l'allocataire, qui correspond au devoir collectif, incombant surtout à l'État, d'insérer l'exclu dans une communauté dont il est inconditionnellement un membre à part entière. Plus encore, dans le cas du RMI, c'est à la structuration d'un double droit que l'on prétend se livrer, le RMI combinant le droit à une allocation (le revenu minimum) et le droit à l'insertion (le « I » du RMI), dans une dynamique où l'insertion « finalise » l'allocation (Lafore, 1992).

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

Aux États-Unis, la coutume du mérite vient historiquement du fait que les politiques d'assistance ont été calquées sur la coutume britannique des lois sur les pauvres. Cette coutume se distingue par l'importance qu'y revêt la sélection des pauvres sur la base du mérite : le clivage entre les pauvres méritants et les pauvres non méritants, ou la mise en forme des règles qui différencient les pauvres en fonction de leur « aptitude au travail » en vue de l'établissement de traitements distincts, domine l'institution de l'assistance sociale. La coutume du mérite aux États-Unis a pour seconde caractéristique d'avoir été historiquement ouvertement orientée vers le contrôle des comportements de travail des femmes dans la famille. Cette caractéristique découle du caractère catégoriel du système d'assistance sociale, au sein duquel les mères seules chargées de famille ont toujours occupé une place prépondérante. La coutume du mérite selon le genre se traduit aux États-Unis par l'adoption de règles comme celle du « foyer convenable », qui a été appliquée dans le cadre du programme d'assistance aux mères nécessiteuses. À l'image du processus de construction sociale de l'employabilité, cette règle contrôlait un devoir s'appliquant, non pas au travail salarié, mais au travail domestique, éclairant par là-même la dimension de genre des mécanismes régulant la contrepartie de travail dans la société. La différenciation des pauvres et leur traitement différencié sur la base de l'employabilité sont aussi une constante des politiques assistancielles en France. Toutefois, dans ce pays, l'assistance est marquée par une rupture, issue de la Révolution française, où sont posés les principes du « pacte républicain ». L'assistance est alors réorientée en fonction des impératifs de la citoyenneté, faisant de l'intégration des individus dans le corps social un enjeu politique majeur. En somme, si la « coutume du mérite » a dominé l'évolution de l'assistance aux États-Unis, s'y est ajoutée en France celle de la solidarité devenue ensuite le fondement premier de l'organisation des « secours publics ».

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

Le *workfare* est institué sur la base d'un processus de catégorisation des pauvres : le principe d'obligation qu'il comporte ne s'applique pas uniformément à tous les allocataires de l'assistance sociale mais repose, au contraire, sur leur différenciation. Ce modèle sélectif est mis en œuvre au moyen d'un système d'exemption formalisé, en vertu duquel certains sous-groupes échappent aux obligations du *workfare*. La logique d'inspiration universaliste de l'insertion correspond à l'idéal républicain fondé sur l'égalité formelle entre les citoyens. Conformément à ce principe d'égalité, constitutif de l'identité républicaine, il ne s'établit formellement aucune distinction entre les allocataires du RMI quant au devoir d'insertion. Tous les allocataires sont tenus d'adhérer à un contrat d'insertion, complètement obligatoire de l'allocation. Ainsi, face au devoir d'insertion, le traitement est uniforme et tous les allocataires sont égaux. Cependant, si le modèle français n'est pas sélectif d'un point de vue formel, il l'est dans les faits. Le processus de catégorisation se met en place à l'étape de la mise en œuvre du dispositif d'insertion. Ainsi, les pratiques sélectives se sont traduites, d'une part, par l'application différenciée de la démarche contractuelle (adhésion au contrat d'insertion) et, d'autre part, par les trajectoires typées des allocataires dans les mesures d'intégration sociale ou d'insertion professionnelle de même qu'entre les mesures de la politique de l'emploi.

7. La conception de l'intégration sociale des allocataires de l'assistance sociale : exclusivement professionnelle ou professionnelle et sociale

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

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

Le *workfare* est ancré dans la transformation de l'institution de la famille. L'instabilité des relations familiales est la première cause de la vulnérabilité des allocataires. L'assistance sociale est ainsi devenue aux États-Unis une politique familiale par défaut². La faible qualité des emplois, qui empêche les sortants de l'assistance de s'insérer dans une relation salariale durable, explique en second lieu leur condition sociale. Les problèmes de maintien en emploi viennent surtout du faible niveau de rémunération et de l'insuffisance de la couverture santé dans les emplois auxquels accèdent les allocataires de l'assistance, dans des secteurs traditionnellement réservés aux femmes. L'insertion est ancrée dans la transformation de l'institution de l'emploi. Les principales contraintes auxquelles font face les allocataires du RMI sont l'insuffisance des emplois (niveau élevé du chômage

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

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

Aux États-Unis, les programmes de *workfare* ont souvent été élaborés par des agences d'aide sociale et consisté en des mesures ciblées exclusivement sur les allocataires de l'AFDC (activités de recherche d'emploi, travail gratuit, activités de préparation à l'emploi, classes de rattrapage, etc.). Les liens avec des programmes plus larges destinés à des populations plus variées ont été plus ténus qu'en France. De surcroît, aux États-Unis, même quand les allocataires de l'assistance sociale participaient à des programmes conçus pour un bassin d'utilisateurs plus large, comme ceux relevant du *Job Training Partnership Act (JTPA)*, ils n'avaient pas accès à une politique de main-d'œuvre très élaborée. En effet, historiquement, la « politique de l'emploi » aux États-Unis, si tant est que cette expression ait un sens dans ce pays, a eu tendance à être enfermée dans la sphère de la politique sociale, c'est-à-dire à être ciblée sur les groupes les plus vulnérables de la population, les « personnes économiquement désavantagées ». La nature catégorielle de la politique de l'emploi est un facteur d'explication important de la faible ampleur des politiques du marché du travail aux États-Unis. L'insertion en France s'est déployée au-delà de l'institution de l'assistance sociale, plus que cela n'a été le cas aux États-Unis. Ainsi, l'insertion professionnelle des allocataires du RMI s'appuie fortement sur les mesures de la politique de l'emploi administrées par les services publics de l'emploi sous l'égide de l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE). Dans ce cas, les allocataires ayant accès à ce type d'insertion changeaient de statut puisque les activités s'inscrivaient le plus souvent dans de véritables contrats de travail procurant les mêmes droits et devoirs que ceux des salariés. Le problème consistait dans le fait que les contrats de travail en question ont majoritairement concerné des emplois à temps partiel. De plus, par l'importance des moyens qu'elle comporte, la politique de l'emploi française est beaucoup plus développée que celle des États-Unis.

10. La dynamique de régression en cours : la diminution progressive des droits des allocataires de l'assistance sociale ou la diminution progressive des droits des salariés

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