Marlène Lessard

Mémoire de maîtrise

Le Bill 26, loi de l'aide sociale et la Loi 112 sur l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale
Des positions d'acteurs et des modèles de développement différents

Sous la direction de Messieurs
Jacques L. Boucher
&
Paul Leduc-Browne

Université du Québec
en Outaouais
2 8 JAN. 2009
Bibliothèque

Décembre 2007

Remerciements

Mes remerciements vont en tout premier lieu à mon directeur et mon codirecteur, Messieurs Jacques L. Boucher et Paul Leduc-Browne avec qui j'ai eu le plaisir et l'honneur de travailler pendant mes années de maîtrise. C'est grâce à leurs précieux conseils, aussi bien théoriques que méthodologiques, que j'ai pu mener à bien ce travail. Les innombrables discussions que j'ai eues avec eux et les positions parfois divergentes auxquelles elles donnaient lieu (clin d'œil à M. Boucher) m'ont permis de pousser ma réflexion et de développer mon esprit critique. Je tiens aussi à remercier les membres du CRISES qui m'ont permis d'intégrer un groupe de chercheurs et d'étudiants avec qui j'ai beaucoup appris. Je remercie aussi Messieurs Daniel Tremblay et Yves Vaillancourt qui n'ont pas hésité à m'accorder un entretien privilégié.

Je ne peux passer sous silence le support financier du CRSH et du FQRSC, sans lesquels il m'aurait été impossible de consacrer autant de temps à la recherche et à la rédaction de ce mémoire.

Je ne saurais oublier mes parents, Carole et Raymond, ainsi que le groupe de Développement régional et ma cohorte de Travail social qui m'ont épaulée tout au long de cette aventure. Je remercie aussi Carolyne, et sa patience inébranlable, pour avoir traversé avec moi le quotidien de l'écriture.

Je réserve un remerciement spécial à Sébastien Saint-Arnaud qui m'a accordé à la fois un support moral et une aide précieuse pendant mes longs mois d'hibernation...

Enfin, je dédie ce mémoire à mon grand-père, Marcel Matteau, décédé à Nicolet le 9 mai 2007, à l'âge de 85 ans.

Marlène Lessard

Résumé

Dans notre mémoire de maîtrise, nous avons cherché à répondre à la question suivante. Quels sont les acteurs, et leurs logiques d'acteurs, impliqués dans la formulation des deux lois (loi de 1969 et Loi 112) et quelles sont les conditions de production de chacune de ces deux lois? Notre mémoire interroge donc la temporalité, mais dans une perspective historique.

Ces deux lois québécoises ont été adoptées dans des contextes sociaux, politiques et économiques différents. La première l'a été lors de l'édification de l'État-providence québécois et pendant une période de prospérité (Trente Glorieuses), alors que la seconde, votée en 2002, a vu le jour dans un contexte de mondialisation des marchés, de flexibilisation de la main-d'œuvre et d'apparition de formes nouvelles de pauvreté. Dans ces contextes, le problème auquel s'attaque les deux lois diffère. La nature de la pauvreté a subi des transformations passant d'une pauvreté dite résiduelle et économique à des formes d'exclusion concernant le lien social, la participation et la privation de citoyenneté.

C'est à la lumière de la théorie de la régulation (Boyer, Lipietz, Jessop, Lévesque, Bouchard, Boucher, Vaillancourt, Bélanger) et de la typologie des États-providence d'Esping-Andersen que nous avons analysé les logiques d'acteurs et les conditions de production des deux lois. Notre corpus documentaire est essentiellement constitué des mémoires déposés à l'Assemblée nationale ainsi que des procès-verbaux des audiences publiques des organisations ou individus s'étant prononcé sur l'un ou l'autre des projets de loi. Une typologie des acteurs a été élaborée afin d'en tirer un échantillon. À ces documents s'ajoute le Rapport Boucher de 1963.

Nous voyons que quatre grands acteurs ont été impliqués dans la formulation de la loi 112: le patronat, les syndicats, l'acteur socio-communautaire et l'État, tous mettant de l'avant des stratégies plus ou moins démarchandisantes et détenant un poids différent dans le rapport de force. Alors que la loi 112 découle d'une initiative citoyenne ayant mobilisé plusieurs acteurs de la société civile, la loi de l'aide sociale de 1969 est un produit des rapports fordistes de consommation où l'État centralisateur était le principal acteur. Bien que le processus de formulation de la loi de 2002 ait fait appel à la participation des grands acteurs sociaux, il se profile derrière cette démocratisation des rapports de force profondément inégaux. Néanmoins, le processus a résulté dans l'adoption d'une loi inclusive appelant à une transformation des rapports de consommation permettant de lutter contre l'exclusion sociale. Dans ce sens, la loi 112 est une illustration de modèle de développement partenarial qui a graduellement pris place suite à la crise du providentialisme. Cependant, ce modèle ne doit pas être assimilé au modèle néo-libéral. Les deux lois illustrent bien la différence majeure entre le modèle de développement fordiste et le déficit démocratique qui le caractérisait d'une part et un modèle partenarial axé sur la gouvernance qui se veut plus inclusif et démocratique, d'autre part.

Table des matières

Brève présentation des deux lois à l'étude et question de recherche 1

I. Éclairage sur des éléments de contexte: 1969 et 2002 en perspective 7

Société salariale, providentialisme et Révolution tranquille : le contexte d'adoption du Bill 26 7

Post-fordisme et mondialisation économique : l'univers de la Loi 112 11

Deux périodes historiques : des acteurs et des conditions de production spécifiques se dessinent 19

II. Pauvreté, indigence et exclusion : concepts, définitions et nuances 21

De quoi parle-t-on exactement? 21

Deux lois, deux problématiques 26

Paradigmes explicatifs de la pauvreté 27

III. Le cadre théorique 30

La théorie de la régulation : brève synthèse et notions retenues pour ce mémoire 30

Hétérodoxie marxienne et pouvoir des acteurs 32

L'application des concepts : modèle fordiste providentialiste, nouveau paradigme et gouvernance 34

L'apport d'Esping-Andersen : rapport de force, démarchandisation et défamilialisation 37

Dimensions de la recherche et hypothèses 39

Hypothèses de recherche 42

IV. La méthodologie 44

Constats préliminaires 44

Le corpus de données 45

Les procès-verbaux de l'Assemblée nationale, les mémoires et les autres documents 46

Classification et échantillon 48

Justification de la classification des acteurs ayant participé à l'élaboration de la loi 112 : loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale 48

Constitution de l'échantillon 53

Procédé d'analyse 54

V. Analyse des positions des acteurs de la Loi de l'aide sociale de 1969, Bill 26 58

Les gouvernements fédéraux et le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) 59

L'État québécois, acteur central dans la construction de l'État-providence 62

Le Rapport Boucher de 1963 : des acteurs derrière une étude décisive 66

Les Libéraux de Jean Lesage et Robert Bourassa : l'ambivalence d'un discours 67

L'Union nationale de Jean-Jacques Bertrand 74

René Lévesque, contribution importante du libéral et du péquiste 78

Les grands absents du débat : les syndicats 79

Les autres acteurs impliqués dans la formulation de la Loi de l'aide sociale de 1969, Bill 26 81
La notion de droit social et les causes de la pauvreté 83
Des stratégies d'intervention plus inclusives 87

Rapports entre les acteurs : processus technocratique ou volonté de consultation? La prédominance de l'ancien paradigme 90

Au-delà de la volonté de décentralisation, la centralisation et la déconcentration? 95

La Bill 26 : incertitudes et premiers pas vacillants d'un État-providence 97

Conclusion 99
Le Bill 26 : unanimité quant à la finalité, mais contestation des stratégies 100
Un processus et des pratiques à l'image du modèle de développement fordiste providentialiste de la Révolution tranquille 101

VI. Analyse des positions d'acteurs de la Loi 112, loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale *103*

La notion d'acteurs sociaux et l'utilisation qui en est faite, une réflexion épistémologique 103

Brève rétrospective des évènements : la pénétration de la structure de représentation par le Collectif 105

Le patronat comme acteur social 109
La Jeune Chambre de commerce de Montréal : une prise de distance d'avec le libéralisme classique 117

Les syndicats, un acteur influent ayant forgé sa place dans la société salariale fordiste 121
Les syndicats : altermondialisme et concertation conflictuelle 124
Polémique autour de la centralité du travail 126
Providentialisme et partenariat, des éléments d'un nouveau modèle de développement 129

Le socio-communautaire de 1996 à 2002 : vers l'institutionnalisation d'un nouvel acteur social 135
Revendication pour une gouvernance démocratique : entre partenariat et instrumentalisation 136
Diversité des approches : de l'approche structurelle ou du rejet de valeurs marchandes à l'adaptation des individus 145
Conclusion : l'impossible consensus 149

État, appareils publics et parapublics 150
Le discours du Parti Québécois et ses contradictions internes… 154
La loi 112 : vers un *New Deal* québécois? Concertation et partenariat. 157
L'État, instrument de domination politique ou lieu de négociation ? 160
L'énigme péquiste : la Loi 112, une opération démagogique ou une volonté réelle? 162
L'apport des institutions publiques et parapubliques : l'approche épidémiologique et la défamilialisation 166

Les rapports sociaux au cœur de la formulation de la Loi 112 : négociation et compromis ou asymétrie? 172
Primauté des droits sociaux et construction d'un *Schumpeterian Workfare State* : la difficile conciliation 173
Reconfiguration des rapports sociaux et consolidation d'un compromis 176

VII. Le Bill 26 et la Loi 112 : des acteurs et des logiques d'acteurs différentes *179*

De la consultation des comités de citoyens à la participation du socio-communautaire 179
Élargissement du providentialisme et contestation des rapports de consommation 182

Les syndicats : néocorporatisme et complicité avec l'acteur socio-communautaire 186

L'État : démarchandisation, néolibéralisme et promotion d'une régulation dite partenariale 189

D'un consensus des forces sociales à un compromis difficilement négociable : l'intraitable patronat 196

Synthèse des acteurs et de leurs logiques 198

VIII. Discussion : 1969-2002 : conditions de production distinctes, hybridation des acteurs et dynamiques différentes *200*

Le capital en sort-il vainqueur? 206

Synthèse des conditions de production : une nouvelle structure de pouvoir? 208

IX. Conclusion : hypothèses avérées, mais prudence exigée *211*

X. Bibliographie *I*

Références générales I

Composition du corpus de données XI

Liste des mémoires présentés à la Commission permanente de la Famille et du Bien-Etre social (ordre alphabétique) XI

Liste des mémoires présentés à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale concernant la loi 112 retenus dans notre échantillon (ordre alphabétique) XII

Liste des procès-verbaux concernant le Bill 26 XIV

Liste des procès-verbaux concernant la loi 112 XIV

Annexe I *XVII*

Il se demanda si la société humaine pouvait avoir le droit de faire également subir à ses membres, dans un cas son imprévoyance déraisonnable, et dans l'autre cas sa prévoyance impitoyable, et de saisir à jamais un pauvre homme entre un défaut et un excès, défaut de travail, excès de châtiment. S'il n'était pas exorbitant que la société traitât ainsi précisément ses membres les plus mal dotés dans la répartition des biens que fait le hasard, et par conséquent les plus dignes de ménagement.

Ces questions faites et résolues, il jugea la société et la condamna.

Victor Hugo
Les misérables

Le Québec a connu des transformations profondes depuis les cinquante dernières années. Passant d'une régulation confessionnelle et privée à une régulation étatique moderne de la pauvreté et des problèmes sociaux dans la décennie 1960, le Québec est aujourd'hui devenu un joueur compétitif dans l'économie mondialisée et cherche à adapter son système de sécurité sociale. Pendant ces années de bouleversement, plusieurs lois ont été adoptées dans les domaines de la santé, des services sociaux et de la santé. Deux de celles-là ont attiré notre attention dans ce mémoire : la loi de l'aide sociale de 1969 ou le Bill 26 et la Loi 112 sur l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale de 2002. Ces deux lois sont le produit de deux périodes différentes dans la modernisation du Québec : la loi de 1969 s'enracine dans le modèle de développement fordiste providentialiste alors que la seconde découle d'une période de remise en question de ce modèle et d'apparition des nouveaux modèles.

Brève présentation des deux lois à l'étude et question de recherche

En 1960, le Parti Libéral de Jean Lesage prenait pour la première fois le pouvoir (Vaillancourt, 1991b), en 1962, le ministère de la Famille et du Bien-être social était créé

(Auclair, 2003) alors qu'en 1963, le rapport Boucher établissait les fondements de ce qui deviendrait par la suite la loi de l'aide sociale (Gouvernement du Québec, 1963). C'est finalement en 1969, donnant ainsi une impulsion nouvelle aux pratiques sociales (Bertrand, 1988; Doucet et Favreau, 1997), que la Loi de l'aide sociale était adoptée par le gouvernement de l'Union Nationale de Jean-Jacques Bertrand. Cette loi accordait le droit à l'aide sociale à toute personne privée de ses moyens de subsistance, quelles qu'en soient les causes (Boychuk, 1998). S'inspirant d'une logique beveridgienne, le Bill 26 accordait l'aide aux personnes et aux familles à l'aune de la notion de besoin, distinguant des besoins ordinaires et des besoins spéciaux (Fortin, 1988). Ainsi, le Bill 26 était une première dans l'histoire québécoise et marquait un virage majeur vers la reconnaissance d'un droit inconditionnel à l'aide sociale (Fortin, 1988; OPTSQ, 2004) et le passage d'un État supplétif à un État social (Vaillancourt, 1986). Loi unifiée, non catégorielle et fondée sur la notion de droits sociaux (Boychuk, 1998), le Bill 26 incarnait les idéaux de justice sociale et de solidarité sociale qui ont supporté la modernisation de l'appareil gouvernemental québécois (Beauchemin et Beauchemin, 1998).

Ce paradigme semble avoir perduré jusqu'aux transformations structurelles et axiologiques qui ont découlé de la récession, au tournant des années 1970-1980[2]. Mus par une conception nouvelle de l'intervention de l'État et une régénération de l'idée de citoyenneté, les gouvernements ont mis en place des mesures drastiques qui ont changé la nature de la protection sociale, tant au Canada (Boismenu et Noël, 1995) qu'au Québec (Beauchemin et Beauchemin, 1998). Ainsi, les normes du développement des aptitudes au travail et de

[2] Nous reviendrons sur ces changements contextuels dans une section ultérieure.

l'employabilité (Normand, 1998) sont devenues prédominantes. Les mesures beveridgiennes du providentialisme ont cédé la place à une distinction stratifiante entre les personnes aptes et inaptes au travail. La logique de remarchandisation qui sous-tendait ces transformations s'est matérialisée au Québec à travers la Loi de la sécurité du revenu de 1988 (Auclair, 2003) et, plus tard, la réforme québécoise de la sécurité du revenu en 1998 qui, bien que prétendant s'appuyer sur les acquis du providentialisme, donnait la primauté aux obligations et responsabilités des personnes face à la société sur la responsabilité qu'a la société de veiller sur ceux qui sont dans le besoin (Beauchemin et Beauchemin, 1998).

C'est après ce virage idéologique et l'essoufflement des notions de justice sociale et de droits sociaux que la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été adoptée en décembre 2002. À contre-courant de la tendance dominante, la loi est qualifiée de remarquable exemple de démocratisation du social (Noël, 2003) et revêt une « importance majeure pour qui, en matière de développement social, promeut une approche globale, intégrée, structurante et s'inscrivant dans la durée » (Larose, 2002, p.1). Inspirée de la Déclaration universelle des droits de l'homme, elle découle directement d'une initiative citoyenne menée de front pendant plusieurs années par le Collectif pour l'élimination de la pauvreté (Ulysse et Lesemann, 2004; Dufour, 2004) et « vise à guider le gouvernement et l'ensemble de la société québécoise vers la planification et la réalisation d'actions pour combattre la pauvreté, en prévenir les causes, en atténuer les effets sur les individus et les familles, contrer l'exclusion sociale et tendre vers un Québec sans pauvreté » (Loi 112, chapitre 1, article 1). Avec cette loi, le gouvernement reconnaît que la pauvreté est une menace aux droits et libertés de ces citoyens et qu'elle doit ainsi faire l'objet d'un « impératif

national » (Bouchard et Raynault, 2003). Présentée comme une loi-cadre, la loi 112, qui étonnait par son audace, n'a cependant pas eu toute la force de frappe qu'avaient espéré les acteurs impliqués (Collectif, 2003; 2004).

Les deux lois étant présentées, une précision sur le choix de celles-ci nous paraît opportune avant de nous lancer. Nous savons que ces deux lois ne se comparent pas sur le plan de leur contenu, la Loi 112 n'étant pas une loi de sécurité du revenu, mais une loi parallèle à celle-ci. Conséquemment, si notre objectif avait été de nous appuyer sur une comparaison de contenu, nous aurions dû choisir deux lois équivalentes, par exemple le Bill 26 et la Loi de la sécurité du revenu de 1988. Cependant, comme nous le préciserons dans les prochaines lignes, l'objet de ce mémoire, c'est-à-dire les acteurs et les conditions de production, se prête très bien à une comparaison de ces deux lois.

Ainsi, les acteurs impliqués dans le processus de formulation et d'adoption des deux lois, les rapports entre ces acteurs, conflictuels ou non, et la conjoncture politique et économique nous intéressent tout particulièrement. Nous formulons notre question ainsi : quels sont les acteurs, et leurs logiques d'acteurs, impliqués dans la formulation des deux lois (1969 et 112) et quelles sont les conditions de production de chacune de ces deux lois? Le choix de ces deux lois n'est pas le fruit du hasard. Nous avançons que l'une comme l'autre sont une illustration intéressante de la période historique dans lesquelles elles prennent respectivement place, tant sur le plan des rapports entre acteurs que des modèles de développement.

Nous espérons que cette étude aura des retombées quant à l'avancement des connaissances sur les politiques sociales, sur la production d'une loi et surtout sur les acteurs influents dans notre société. Elle nous a permis de mieux comprendre la dynamique des changements sociaux, des conflits et des crises. Avec le recul qu'elle exige et la perspective historique qui en découle, notre recherche a stimulé notre appétit de connaissance de l'histoire du Québec, de ce qu'il est devenu aujourd'hui, et nous a fourni des indices pour comprendre ce qu'il sera demain.

La production d'une loi étant historiquement située et tributaire de son époque, nous recadrons d'entrée de jeu le Bill 26 et la Loi 112 dans leur contexte respectif. C'est donc en étant bien ancrée dans l'histoire que nous sommes parvenue à saisir la logique des différents acteurs et les rapports les unissant. Comme, à nos yeux, l'intérêt principal de ces deux lois réside dans la nature de la problématique, soit la pauvreté comme objet d'étude du travailleur social, nous tissons dans un deuxième temps une problématique autour de la pauvreté et de quelques concepts connexes. Le cadre théorique qui sous-tend notre analyse est ensuite explicité, de même que le cadre opératoire et la méthodologie que nous avons suivie. Ces considérations faites, nous entrons dans le vif du sujet avec une présentation des acteurs et des conditions de production spécifiques aux deux lois et ce, à travers deux chapitres distincts, le premier étant consacré au Bill 26 et le second à la Loi 112. Les deux chapitres subséquents analysent les deux lois dans une perspective comparative, dans un premier temps, sur le plan des acteurs et, dans un deuxième temps, sur le plan des conditions de production. C'est dans ces derniers chapitres que nous identifions les éléments de continuité et de rupture entre les acteurs et les conditions de production spécifiques aux deux lois. S'ensuit une conclusion

dans laquelle nous revenons sur la question de recherche précédemment posée et identifions les pistes de recherche qu'a soulevées notre démonstration. Ceci étant dit, exposons dès maintenant certains éléments contextuels des périodes respectives d'adoption du Bill 26 et de la loi 112.

I. Éclairage sur des éléments de contexte: 1969 et 2002 en perspective

De nombreux auteurs, notamment Lévesque (2003), se sont arrêtés à comprendre les mutations qu'a subies le modèle québécois depuis 40 ans. De l'État-providence *'redistributif'* des décennies 1960 et 1970 (Boychuk, 1998), le modèle a été remis en cause dans les années 1980, pour se retrouver aujourd'hui à devoir être redéfini. Pendant ces années de stabilisation et plus tard de transformation, plusieurs lois ont été adoptées, mais deux ont capté notre attention. Comme nous avançons que l'une et l'autre sont une illustration intéressante de la période historique dans laquelle elles ont pris place, la prochaine section est consacrée à donner certains éléments de contexte pour chacune des périodes. Cependant, il convient de mentionner que nous ne prétendons pas à l'exhaustivité dans notre présentation puisque nous n'avons retenu que certains faits spécifiques.

Société salariale, providentialisme et Révolution tranquille : le contexte d'adoption du Bill 26

La période historique des années 1960 a été fortement marquée par l'évolution de la société québécoise de l'après-guerre qui a connu un exode rural accompagné d'une forte urbanisation, une poussée de l'industrialisation capitaliste et l'apparition de nouveaux problèmes sociaux pour les familles des classes populaires. La société québécoise était traversée par des rapports sociaux, à la fois capitalistes et patriarcaux (Vaillancourt, 1988). Économiquement, cette période était celle de la généralisation du salariat et de l'amélioration de la condition des salariés (Lévesque, 1995; Brunelle et Lévesque, 1994). Souvent désignées

comme les Trente Glorieuses ou le *Golden Age* (Esping-Andersen, 1996), la période industrielle de 1945-1975 était économiquement favorable, le chômage étant très bas et le plein-emploi, possible. Cette époque correspondait au modèle de développement fordiste providentialiste (Lipietz, 1989; Boyer, 1995; Bélanger et Lévesque, 1991), modèle basé sur le cercle vertueux de la production et la consommation de masse (Jessop, 2002)[3] ainsi que sur la construction d'un État-providence qui ne s'amorça au Québec qu'avec la prise du pouvoir par Jean Lesage en 1960 et la publication du rapport Boucher en 1963 (Vaillancourt, 2002). La société salariale se distingue par le développement des économies nationales et d'un certain protectionnisme à travers une régulation étatique; dans ce contexte, l'économie était pensée dans le cadre des États nations (Lévesque, 1995). Dès 1960, l'État québécois s'est fait interventionniste sur le plan économique en stimulant la croissance et en devenant lui-même un entrepreneur. Jusqu'alors inféodée par une élite américaine soutenue par la politique de dépendance duplessiste (Bélanger et Saint-Pierre, 1980; Boismenu, 1980), une partie de l'économie québécoise est graduellement passée, sous l'impulsion des libéraux de Lesage, aux mains d'une bourgeoisie francophone.

Dans les sociétés industrielles, l'émergence de l'État-providence était indissociable de la forte croissance économique. Pour Myles et Quadagno (2002, p.36), « It is difficult, moreover, to imagine the welfare state boom of the 1960s in the absence of the long economic expansion of the post–World War II golden age ». Au Québec, la conjoncture économique favorable conjuguée à la contestation sociale d'une jeune génération qui se montrait critique face à l'immobilisme des élites et du clergé a permis l'instauration d'un régime providentiel et

[3] Nous explicitons davantage ces concepts dans la section sur le cadre théorique.

l'élargissement des droits sociaux. C'est le gouvernement libéral de Jean Lesage, fort des appuis des classes défavorisées et du mouvement étudiant et syndical (Brunelle, 1980), qui en a donné le ton en 1960 : « Le Parti libéral du Québec croit que l'État québécois est l'instrument principal de l'émancipation et du progrès de notre peuple. C'est à lui de mettre en marche et de coordonner les indispensables politiques de développement économique et social » (Pelletier, 1992, p.618). Ainsi, de nombreuses lois progressistes ont été adoptées pendant cette ère de réforme, citons notamment l'aide juridique, la loi de l'aide sociale, de même que la sécularisation de la santé et de l'éducation. Plusieurs commissions importantes y ont participé, le rapport Boucher et la commission Castonguay-Nepveu qui proposa la démocratisation de l'accès aux services sociaux et de santé sont de celles-là (Mayer et Goyette, 2000).

Le gouvernement fédéral n'est pas en reste et a eu une incidence sur la mise en place de politiques interventionnistes au Québec, notamment à travers le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) qui partageait les frais de l'assistance sociale entre Ottawa et les provinces (Bernier, 2003; Boychuk, 1998; Guest, 1993; Clark, 1999). Ce régime qui ratissait aussi large que l'aide aux citoyens, l'appui aux mères nécessiteuses ou les subventions aux abris pour itinérants a été implanté en 1966, soit 3 ans avant la loi de l'aide sociale québécoise. Le gouvernement fédéral a donc été un précurseur dans le domaine de l'intervention sociale. Montrant la voie aux provinces, il a exercé une influence déterminante dans l'émergence du providentialisme canadien et québécois. Même si Ottawa, en tant que promoteur d'un État social, s'inscrivait dans le même sillon que Québec, un malaise constitutionnel ternissait les relations entre le fédéral et le provincial puisque les

gouvernements provinciaux successifs contestaient le partage des pouvoirs avec Ottawa (Vaillancourt, 1991a; 1992). Dans ses rapports avec le gouvernement fédéral, le Québec est passé de l'autonomisme duplessiste au nationalisme avec Jean Lesage (Vaillancourt, 1991b).

La période de formulation et d'adoption du Bill 26 a aussi été marquée par une forte mobilisation des mouvements sociaux qui militaient pour les droits sociaux. Le mouvement s'insurgeait contre l'idéologie de conservation (Rioux, 1980) y opposant une vision moderne de la société québécoise. La Révolution tranquille était essentiellement portée par les organisations syndicales et étudiantes, les intellectuels, les artistes, les médias et la fonction publique (Normand, 1998; Rioux, 1980). Les différents syndicats qui regroupaient déjà en 1966 près de 35,7% des salariés québécois prônaient le « syndicalisme de combat » (Boucher, 2003). Ils voyaient l'État comme un outil au service de la bourgeoisie et rejetaient le capitalisme. Des relations de confrontation existaient alors entre les mouvements sociaux, qui adoptaient des positions radicales et une action orientée vers le changement social, et l'État (Dufour, 2004). Le mouvement communautaire se faisait critique et exerçait des pressions pour le développement d'un État-providence toujours plus interventionniste (Bélanger et Lévesque, 1992). L'organisation communautaire a aussi été très présente à partir de 1963 où étaient créés à Montréal les premiers comités de citoyens par le Conseil des œuvres de Montréal (COM) (Doucet et Favreau, 1997). L'action sociale était la stratégie privilégiée par ces comités qui regroupaient tant des étudiants, des animateurs sociaux, des ouvriers que des assistés sociaux et qui se donnaient comme mandat de soutenir l'intervention des classes défavorisées sur la scène sociale et politique. De faiblement contestataire qu'il était à ses

débuts, le discours des comités de citoyens était devenu, à la fin de la décennie 1960, revendicateur, critique et fortement inspiré des théories marxistes (Hamel et Léonard, 1980).

C'est donc dans ce contexte économique, politique et social que s'enracine le Bill 26. Issu du modèle de développement fordiste providentialiste, il reconnaissait des droits économiques et sociaux et, par le fait même, permettait la participation de tous à la société de consommation qui se déployait pendant les Trente glorieuses. La Loi de l'aide sociale est le fruit du mouvement réformiste de la Révolution tranquille qui revendiquait une prise en charge du Québec par les Québécois, notamment à travers la mise en place d'un État fortement interventionniste. Déjà, quelques acteurs, tant sur la scène fédérale que provinciale, ont été identifiés et le lecteur les retrouvera dans les chapitres ultérieurs. La prochaine section met en lumière des facettes de la période contemporaine, à laquelle est associée la loi 112.

Post-fordisme et mondialisation économique : l'univers de la Loi 112

Le contexte actuel, caractérisé par la polarisation de la richesse et les inégalités sociales (Thérêt, 1999), est bien différent de l'époque fordiste que nous venons de décrire où croissance économique côtoyait stabilité. La citation suivante de Tremblay et Klein (1997, p.114) résume bien la situation : « Le rétrécissement des activités étatiques, la démission de l'État face aux stratégies des entreprises, son inadéquation face à la mondialisation des échanges et la production, bref ce qu'il est convenu d'appeler le post-fordisme, ont profondément modifié la donne sociopolitique ». Boismenu et Jenson (1996, p.37) vont dans le même sens :

> Avec la crise du modèle de développement fordiste, nous assistons à une dislocation des régularités économiques qui avaient prévalu et à une

> recomposition des formes institutionnelles de régulation qui supportaient tout le régime de croissance, l'organisation du marché du travail, les modes de distribution et de redistribution de la richesse. La présence de l'État dans ces formes de régulation renouvelées subit une restructuration majeure, non seulement dans son instrumentalisation, mais surtout dans sa conception.

Économiquement, la grande industrie a cédé la place au secteur des services (Myles et Guadagno, 2002) et, pour une proportion de plus en plus importante de travailleurs, les conditions de travail se sont détériorées (Lesemann, 1994; Castel, 1994). Thérêt (1999) rapporte qu'entre 1984 et 1993, le revenu familial marchand moyen réel et le revenu familial disponible moyen réel sont restés presque inchangés. Le développement de l'économie du savoir et de l'information aurait entraîné à la fois une stagnation du revenu familial moyen et une polarisation de la distribution des revenus marchands. Selon les experts canadiens, « le risque d'une scission sociale fondamentale entre les gagnants et les perdants, d'une bipolarisation et d'une marginalisation croissantes, augmente aussi bien au pays que dans le monde en général. La mondialisation crée des ghettos formés de ceux qui ne participent pas ou ne peuvent pas participer pleinement à l'économie mondiale. » (Réseau de recherche sur la cohésion sociale, 1998 dans Thérêt, 1999). Cette fragilisation du marché du travail ne se manifeste pas seulement par la dégradation des conditions de travail, mais va jusqu'à la disparition d'emplois. À la suite des pressions de la mondialisation, les emplois industriels typiques qui ont fait la richesse des Trente glorieuses sont délocalisés vers les pays sous-développés où des salariés non syndiqués prennent la relève. Le chômage augmente donc implacablement au Québec comme dans les autres pays industriels. Plus inquiétant encore, cette augmentation s'accompagne d'une progression du chômage de longue durée et du chômage répétitif (Boismenu et Noël, 1995). Comme nous l'avons vu précédemment, de « nouveaux visages » de pauvreté apparaissent (Boucher et Favreau, 1997); il est désormais

question de désaffiliation (Castel, 1994), de disqualification (Paugam, 2007) et de déliaison (Autès, 1995).

En regard de cette situation désastreuse, quelle est la place du politique? Depuis le début des années 1980, la situation politique a bien changé. La crise économique qui a remis le compromis fordiste en question (Boucher, 2001), l'élection de conservateurs au pouvoir et l'influence non négligeable de Reagan aux États-Unis et de Thatcher en Angleterre ont apporté avec elles un vent de conservatisme sur le Canada et le Québec (Boismenu et Noël, 1995; Jessop, 2002b). Les critiques venaient aussi de la gauche, dénonçant la fonction politico-idéologique de contrôle social de l'État-providence, son caractère répressif (Offe, 1997) et son anonymat bureaucratique (Lipietz, 1989). C'est à partir de ce moment qu'ont jailli les questionnements quant au rôle de l'État comme maître d'œuvre des programmes sociaux (Maioni, 1998). Alors que tous s'accordent pour dire que l'État-providence est en crise (Rosanvallon, 1981), certains parlent de restructuration (Boismenu et Noël, 1995) ou de désengagement (Bernier, 2003), d'autres de rétrécissement ou même de réalignement (Lévesque, 2001; Boucher, 1990). Fortin (1988, p.34), employant une métaphore colorée, parle même du passage de l'État-providence à l'État-provigo et d'une régression vers « la préhistoire du service social et de la politique sociale ». À la place d'un discours universaliste, les dirigeants ont adopté une rhétorique responsabilisante. L'aide sociale n'est plus perçue comme un droit, mais comme un privilège s'accompagnant d'obligations (Normand, 1998; Dufour, Boismenu et Noël, 2003).

Aujourd'hui, les gouvernements nationaux voient leur marge de manœuvre rétrécir toujours davantage sous la pression des contraintes externes (Lévesque, 1995). Les accords internationaux et les organisations supranationales restreignent la souveraineté des États (Duchastel, 2004; Jessop, 2002a) et dilue leur indépendance par l'ajout d'un nouveau niveau d'intervention et de contrôle de l'économie politique (Brunelle et Lévesque, 1994). En regard de la compétition internationale et des défis qu'elle pose au plein-emploi, les partis sociaux-démocrates ont moins de marge de manœuvre et la tentation du néolibéralisme se fait sentir (Gagnon, 2003b). La participation à la mondialisation néo-libérale n'est pas questionnée, elle est présentée par ses défenseurs comme une réalité 'exogène', 'incontournable' et 'irréversible' qui s'impose aux États nations et qu'il est impossible de réguler (Thérêt, 1999, p.8; Jessop, 2002b). Pour Fecteau (1999, p.68), deux phénomènes rendent l'idéal providentialiste caduc : « la mondialisation et le recul concomitant de la centralité de la nation, sur laquelle était bâtie la logique du système, puis la recherche, au-delà d'un minimum matériel plus ou moins garanti, d'une véritable participation démocratique du citoyen menant à la redécouverte d'un déficit de pouvoir, et non pas seulement de ressources, au cœur des inégalités sociales ». Cependant, pour plusieurs observateurs, notamment Myles et Offe, l'État-providence n'est pas appelé à disparaître, mais constitue plutôt une structure irréversible de stabilisation du capitalisme influencée par les forces politiques de la *path dependency*[4] (Graefe, 2004b; Bernier, 2003; Esping-Andersen, 1996). Myles et Guadagno (2002) soutiennent l'idée d'une résilience des modèles providentiels qui passerait par de

[4] Peter Graefe (2004b) explique ainsi l'argument de la *path dependency*: « countries can undergo even non-incremental changes, but are unlikely to deviate from their existing paths as institutions and economic forces prevent countries from radically shifting the bases of their political economy.»

nouvelles politiques adaptées notamment aux changements démographiques, aux rapports de genre, à la tertiarisation des économies et à la mondialisation. Offe (1997) avance quant à lui que sa suppression serait catastrophique puisque le capitalisme ne peut subsister sans l'État-providence.

Dans ce contexte de mondialisation économique, où sont les solutions à l'égard de la croissance alarmante du chômage, du nombre grandissant de personnes prisonnières de situations précaires et des groupes marginalisés? Au Québec, deux modèles semblent se disputer le terrain : le modèle partenarial (Noël, 1996; Bouchard et al., 2005; Lévesque, 2007), qui n'est pas incompatible avec un État-providence renouvelé et avec lequel le processus d'élaboration de la loi 112 comporte plusieurs affinités, ou le modèle néolibéral ou post-fordiste (Jessop, 2002). Nous croyons qu'il est encore trop tôt pour associer le contexte actuel à un modèle ou à l'autre. Sous la gouverne péquiste au cours de laquelle a été adoptée la Loi 112, le Québec semblait s'orienter davantage vers un modèle partenarial, mais était-ce véritablement le cas? Nous avons développé cette question dans un chapitre ultérieur.

En parallèle à ces changements structurels, plusieurs organisations du mouvement communautaire ont repensé leur approche : de militants dénonciateurs et revendicateurs qu'ils étaient, ils ont plus ou moins délaissé la stratégie de l'action sociale pour ouvrir un dialogue avec l'État. Cette transformation rompt avec la tradition plus conflictuelle et radicale que le mouvement communautaire entretenait avec le pouvoir et l'idéologie dominante pendant la Révolution tranquille. Bélanger et Lévesque (1992) identifient trois générations du mouvement populaire et communautaire : les comités de citoyens, les groupes populaires et,

plus récemment, les 'organisation du partenariat et des groupes communautaires'. Plus récemment, Favreau et Lévesque (1999) ont ajouté une quatrième génération, soit celle des organisations centrées sur les problèmes d'insertion sociale par l'activité économique. Alors que, comme nous l'avons évoqué précédemment, les comités de citoyens se multipliaient pendant la Révolution tranquille, ce sont aujourd'hui les organisations des deux dernières générations qui gagnent du terrain. Ces dernières constituent un pas de géant vers la mise en place des conditions de partenariat, ces organisations étant désormais en interface, non seulement avec le secteur public, mais aussi l'entreprise privée. Comme affirme Lévesque (2005), la société civile a une importance nouvelle au cœur du providentialisme. L'État reconnaît de nouveaux acteurs et ses interventions viennent désormais s'arrimer avec celles de la société civile (Bouchard, Lévesque et St-Pierre, 2005). C'est dans cette mouvance que se multiplient les entreprises de l'économie sociale[5], les tentatives de décentralisation vers les régions ou les collectivités (Vaillancourt, 1996) et que se consolident les partenariats entre les organismes communautaires et l'État (Bourque, 2003).

Cependant, cette reconnaissance grandissante des organisations de la société civile ne fait pas l'unanimité au sein des militants et des observateurs. Pour certains, elle n'est que poudre aux yeux, une manière détournée d'utiliser les organismes communautaires comme sous-traitants, comme main-d'œuvre à bas prix, comme exécutants des volontés politiques des dirigeants (Parazelli et Tardif, 1998; LeBel, 1998; Grell, 1998; Boivin et Fortier, 1998). Pour ces derniers, le pouvoir décisionnel des mouvements sociaux ne serait qu'une illusion et le

[5] Les auteurs français identifient aussi l'économie sociale au tiers secteur (Lipietz, 1989) ou à l'économie solidaire (Laville, 1995). Voir à ce sujet les nombreuses monographies et études produites dans le cadre des activités de recherche du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) et de la Chaire de recherche en développement des collectivité (CRDC)

partenariat, la récupération des connaissances et des compétences du mouvement communautaire par le gouvernement. À leurs yeux, l'État, en processus de désengagement, rejetterait donc sur les épaules des organisations du communautaire le fardeau de mettre en place des actions et d'offrir des services. René et Gervais (2001, p.24) situent cette nouvelle tendance dans la logique libérale de la responsabilisation individuelle : « Au même titre que nous sommes de plus en plus responsables de notre devenir personnel, les acteurs organisés, entre autres ceux qui représentent le mieux les communautés, deviennent les principaux responsables de la résolution des problèmes sociaux et économiques présents au sein de leur propre communauté ». Blanc (dans Fournier et al, 2001, p.116) soutient en parlant du processus partenarial entre les organismes communautaire et l'État que « les acteurs occupent des positions inégalitaires et le rapport fondamental est un rapport de domination ». Pour les partisans de cette conception du partenariat, le communautaire, s'il ne veut pas devenir la main-d'œuvre à bon marché de l'État qui remplacera les employés gouvernementaux bien rémunérés, a tout intérêt à prendre conscience des manœuvres néolibérales des gouvernements et à réévaluer sa participation aux partenariats.

Néanmoins, tirant parti de cette ouverture, les mouvements sociaux essaient de se tailler une place dans l'arène politique afin de transformer la matrice du pouvoir social (Offe, 1997). De plus en plus, ils se font une place en tant qu'acteurs influents dans la structure de représentation en participant à la négociation et à l'innovation. « Les groupes communautaires travaillent de plus en plus conjointement sur des dossiers transsectoriels ou multisectoriels, qu'ils considèrent les questions du logement ou de la pauvreté, par exemple » (Dufour, 2004, p.164). Ainsi, l'idéal du modèle partenarial (Lévesque, 2007) ou de l'État partenaire

(Lesemann, 2001; Noël, 1996) n'existerait pas entre les trois partenaires connus du corporatisme, mais entre quatre, le quatrième étant les groupes communautaires et sociaux. Grâce à ce nouveau statut, ils peuvent davantage influencer les gouvernements en place. Cela a notamment été le cas du Collectif pour un Québec sans pauvreté qui a été un acteur décisif dans le processus de formulation et d'adoption de la Loi 112. Résultant d'une forte mobilisation et d'un partenariat entre l'État et la communauté, la Loi 112 est un phénomène unique car, comme nous le rappelle Dufour (2004, p.177), « aucune loi sociale québécoise ne peut prétendre avoir été initiée et écrite par les groupes de la société civile, à part la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* ».

Nous venons donc de retracer certains éléments de changement qui ont transformé la société québécoise depuis 1969 et de jeter les bases d'une nouvelle réalité structurelle. En parallèle à une mondialisation des marchés, apparaissent de nouvelles formes de pauvreté, mais aussi de nouveaux acteurs, supranationaux et locaux. Comme l'anticipait Fortin (1988), les accords de libre-échange ont eu une incidence sur la dynamique macro-sociale et ont transformé profondément les rapports de force entre les acteurs en présence. En période de changement de paradigme, la société québécoise n'est pas entrée dans une période de stabilisation comme c'était le cas dans la période de régulation fordiste providentialiste. Deux modèles de développement sont possibles, chacun impliquant des finalités et une matrice du pouvoir social différente. Cependant, comme en témoigne la recension des écrits, ces modèles ne semblent pas faire l'unanimité aux sein des acteurs et observateurs contemporains.

Deux périodes historiques : des acteurs et des conditions de production spécifiques se dessinent

Nous venons donc d'esquisser à grands traits les deux périodes historiques qui nous intéressent. Bien sûr, si nous avions voulu être exhaustive, la complexité des contextes et des enjeux politiques, économiques et sociaux qui les caractérisent aurait nécessité d'étoffer davantage, mais, dans le cadre de ce mémoire, le lecteur comprendra que l'auteure doive synthétiser. Ainsi, des questions telles que les changements démographiques (dénatalité et allongement de la durée de vie) qui infléchit la logique de l'État-providence fondée sur l'équilibre entre les générations (Rosanvallon, 1995; Myles et Guadagno, 2002), la transformation des formes familiales et son incidence sur la pauvreté (Lesemann, 1994) et l'individualisme auraient pu être traitées, mais, dans l'optique de ne pas trahir les subtilités de ces questions par une description impressionniste, nous ne les mentionnons qu'au passage.

Le présent mémoire apporte un éclairage sur nombre d'acteurs issus de ces périodes, les rapports et les dynamiques entre ceux-ci, et comment ils s'enracinent dans leur contexte respectif. Déjà, le survol de ces périodes historiques nous permet d'identifier des acteurs et des logiques d'acteurs différentes. Ainsi, l'État fédéral a été étudié comme acteur dans l'élaboration et l'adoption du Bill 26, alors que le contexte contemporain de mondialisation des marchés a fait apparaître des acteurs supranationaux et des logiques d'acteurs leur étant associées. De même, il ressort de notre revue de littérature que les rapports entre les acteurs pendant l'élaboration de la Loi 112 se distinguent du processus habituel de production législative par la concertation dont la loi a été l'objet et par le fait qu'un nouvel acteur ait pris d'assaut la structure de représentation afin de proposer un projet de loi dont il était lui-même

l'auteur (Dufour, 2004; Noël, 2003). Ces conditions de production tranchent d'avec la période de la Révolution tranquille où l'État était seul maître d'œuvre dans le processus conduisant à l'adoption des lois (Vaillancourt, 2003, 1992, 1991a, 1991b). Il existerait donc une matrice de pouvoir social différente où de nouvelles forces sociales se feraient entendre et parviendraient à changer l'agenda politique (Offe, 1997). La connaissance de ces contextes d'émergence nous a permis d'ancrer les discours et les logiques des acteurs dans une réalité tangible, d'expliquer leur présence tout autant que leur absence des débats et, enfin, de comprendre la dynamique qui les lie et les rapports de force qui les opposent. Mais de notre point de vue de travailleuse sociale, nous ne saurions nous contenter d'esquisser ces éléments de contexte et c'est pourquoi, dans la prochaine section, nous nous penchons sur le problème social qui a rendu nécessaire l'adoption de ces deux lois, la pauvreté.

II. Pauvreté, indigence et exclusion : concepts, définitions et nuances

D'entrée de jeu, bâtir une problématique autour de la pauvreté nous apparaît comme un pari délicat. Les acteurs ayant formulé les deux lois que nous venons de présenter s'attaquent à un problème, non pas identique, mais semblable. Cependant, ce fait n'est pas criant puisque le vocabulaire utilisé évoque une réalité comparable à l'aide de notions et de représentations différentes. Effectivement, sur le plan discursif, la terminologie s'est renouvelée, passant de la notion d'indigence à celle d'exclusion. Mais, au-delà des concepts, la réalité à laquelle ces concepts renvoient s'est elle aussi transformée entre les deux périodes. Les changements structurels importants qui ont affecté les sociétés industrielles ont fait apparaître récemment de nouvelles formes de pauvreté que plusieurs désignent comme l'exclusion, une notion relativisée par d'aucuns (Paugam, 1996; Autès, 1995; Procacci, 1996a, 1996b). C'est donc dire que les acteurs du Bill 26 et de la loi 112 se sont penchés sur un problème comparable, mais dont la nature et les causes ne sont sans doute pas les mêmes. Devient-il alors moins pertinent de bâtir une problématique autour de la pauvreté? Nous ne le croyons pas, mais nous devons souligner les subtilités entre les notions qui s'y rattachent.

De quoi parle-t-on exactement?

Alors que dans le Rapport Boucher il est abondamment question d'indigence et des indigents, la loi 112 renvoie plutôt à la pauvreté et à l'exclusion. L'indigence réfère à une conception préindustrielle de la pauvreté extrême et, dans un contexte de modernisation de

l'État québécois, le terme apparaît comme une forme de survivance du passé. Ainsi, la distinction entre pauvres et indigents a été tracée par Bentham, critique des *Poors laws* de 1601. Pour ce dernier, « seul l'indigent doit faire l'objet des lois; le pauvre appartient au monde du travail et doit par conséquent être réglé par le seul marché » (Procacci, 1996b). Au cœur de la Révolution industrielle et du paupérisme généralisé pour les classes laborieuses, l'indigence est vu par le Baron de Gérando comme un risque lié à l'infortune : « Il en est des accidents de l'indigence comme il en est des vols, des incendies, des inondations, des naufrages et des épidémies » (Ewald, 1986, p.35). Dans la société salariale des années 1960, la pauvreté est devenue le terme utilisé pour désigner un phénomène marginal, résidu inévitable dans une société d'abondance et de progrès (Paugam, 1996). La pauvreté était prise en charge par les mécanismes de solidarité providentialistes et la redistribution assurait l'intégration et la cohésion sociale (Schnapper, 1996). Malgré la croissance et l'appartenance d'une forte proportion de la population à la classe moyenne, les pauvres étaient présents, mais le rapport à la pauvreté n'en était pas un d'exclusion puisqu'ils étaient intégrés aux luttes sociales, à leur quartier, et qu'ultimement, ils faisaient partie d'une catégorie spécifique (Paugam, 1996).

C'est parallèlement à l'incapacité nouvelle d'assurer le plein-emploi qu'est apparue la problématique de l'exclusion sociale. Castel avançait ceci en 1996 (p.39) :

> Actuellement, depuis une vingtaine d'années, les restructurations industrielles, la recomposition des relations de travail, les redéploiement de l'appareil productif pour faire face à une concurrence internationale exacerbée, etc. entraînent des effets du même type. Plus précisément, on observe un double mouvement. D'une part, une mise en état d'instabilité, à travers le chômage massif et la précarisation croissante des conditions de travail, de groupes qui avaient été tout à fait intégrés.

Les transformations structurelles ont eu un impact sur les formes de la pauvreté, cette dernière passant d'une pauvreté résiduelle caractéristique d'une période de prospérité à une pauvreté qui menace un nombre croissant d'individus. Paugam (1996, p.8) définit l'exclusion comme un « processus de refoulement hors de la sphère productive des populations les moins qualifiées ». L'exclusion, au cœur des rapports sociaux, est le produit des inégalités qui s'exacerbent depuis l'éclatement de la société salariale. Cette nouvelle réalité met à mal l'architecture providentialiste que nos sociétés se sont données dans une société relativement homogène où la majorité de la population disposait d'un emploi stable (Merrien, 1996; Rosanvallon, 1995).

Mais cette nouvelle problématique des sociétés post-salariales va bien au-delà de l'absence de travail, elle renvoie à la déstructuration des relations familiales, à l'affaiblissement des liens sociaux, à l'anomie au sein des populations défavorisées et à leur incapacité nouvelle de s'organiser (Paugam, 1996). L'exclusion est un processus individuel, une trajectoire biographique qui prend des formes aussi diverses que les individus qui en sont affligés (Rosanvallon, 1995; Boucher et Favreau, 1997). L'exclusion en tant que déficit d'inclusion est incompatible avec les notions de lutte de classe et d'inégalité sociale chères à la période fordiste (Schnapper, 1996) puisqu'il est désormais impossible d'appréhender les exclus comme une catégorie, un ordre, une classe ou un corps (Rosanvallon, 1995). L'exclusion, c'est la non-participation à la sphère productive, mais aussi à la vie politique, c'est un processus de «décitoyenneté» (Procacci, 1996a, 1996b). Par ailleurs, une terminologie toujours plus étoffée réfère à cette situation de rupture et de solitude dans laquelle vit ou risque à tout moment de tomber un nombre croissant de personnes : on parle de

désaffiliation (Castel, 1994), de déliaison (Autès, 1992), de désinsertion, etc. Dans une société individualiste et globalement riche où l'on fait l'apologie de la réussite personnelle, les situations d'exclusion sont d'autant plus difficiles à vivre qu'elles consacrent l'incapacité et l'échec du pauvre. L'expérience de la stigmatisation dans les sociétés fondées sur l'égalité des conditions et où toutes les ambitions sont permises entraîne probablement autant, si ce n'est davantage, de souffrance qu'autrefois (Schnapper, 1996). Nous avons vu, dans les débats entourant l'adoption de la loi 112, l'importance qu'a prise la notion de participation dans la dialectique inclusion/exclusion et comment plusieurs des acteurs en présence privilégient une approche en termes de parcours et d'expériences vécues.

Le concept de pauvreté est le fruit de la tradition libérale anglo-saxonne alors que celui d'exclusion sociale trouve son origine dans l'idéologie républicaine de la France (Groulx, 2005). Ainsi, les auteurs auxquels nous venons de référer s'intéressent à l'exclusion dans le contexte français, mais qu'en est-il de ce concept au Québec? Malenfant et al. (2004) constatent qu'au Québec les deux concepts sont fréquemment assimilés l'un à l'autre ou que l'exclusion est envisagée comme englobant la réalité de la pauvreté et est souvent réduite à sa dimension socio-économique, évacuant la problématique du lien social. Le concept d'exclusion doit être compris au pluriel, il marque l'état de privation que vivent les individus en rapport avec différentes sphères de l'existence : le logement, l'emploi, l'éducation, la culture, etc. Les situations d'exclusion peuvent être cumulées ou uniques, passagères ou permanentes; il est donc hâtif de conclure qu'une personne exclue d'une dimension de la vie sociale est nécessairement pauvre. Pour Tremblay (2001, p.76), l'exclusion sociale correspond « au processus d'origine structurelle, c'est-à-dire économique et

sociodémographique, par lequel une société en arrive à placer et à maintenir dans une situation de passivité, de dépendance ou de marginalité une partie de sa population ».

Pour les régulationnistes (Lévesque, 1995, 2003; Bélanger et Lévesque, 1991), la société salariale se caractérisait par une double exclusion, dans les rapports de production et les rapports de consommation, mais marquait une avancée en terme de droits sociaux[6]. Mais cette exclusion de l'organisation du travail et des services collectifs étatiques n'est pas de même nature que l'exclusion sociale dont il est question dans ce chapitre. C'est avec l'éclatement de la société salariale que l'exclusion sociale apparaît, refoulant des personnes à l'extérieur (*out*) de cette société et créant ainsi la société duale (Lévesque, 1995). Pour ces auteurs, les exclusions inhérentes à la société salariale sont grandement responsables de l'apparition de l'exclusion sociale et de la dualisation de la société entre les *in* et les *out*. De même, les transformations structurelles précédemment évoquées auraient marqué le passage « d'une société d'inégalité à une société d'exclusion » (Roman cité par Lévesque, 1995, p.24). Pour nombre de régulationnistes (Lipietz, 1989; Boucher, 1990; Vaillancourt et Lévesque, 1996), une solution à l'exclusion sociale réside dans la mise en place de mécanismes de participation démocratique véritable, aussi bien sur les lieux de travail que dans les services collectifs, et par le «réencastrement» de la solidarité dans la société (Rosanvallon, 1981). Notre recherche nous a permis de comprendre que nombre d'organisations provenant du socio-communautaire ou des syndicats abordaient la Loi 112 dans une perspective large d'inclusion, de participation, d'exercice de la citoyenneté des personnes défavorisées et non pas seulement en terme d'inclusion dans la sphère de production.

[6] Nous approfondirons la question des rapports de production et de consommation dans une section ultérieure consacrée à la théorie de la régulation.

Deux lois, deux problématiques

C'est donc dans le but de résorber une pauvreté que Paugam (1996) qualifierait de résiduelle que le Bill 26 a été adopté. La pauvreté, désignée comme l'indigence dans le rapport Boucher, y est abordée en terme de besoins. « L'aide sociale y est accordée sur la base du déficit qui existe entre les besoins d'une famille ou d'une personne seule et les revenus dont elle dispose, pourvu qu'elle n'en soit pas exclue en raison de la valeur des biens qu'elle possède » (Loi de l'aide sociale, section II, article 3). Il était alors question de mettre en place un système de sécurité sociale fondé sur une conception beveridgienne en termes de droits sociaux et de besoin. Comme nous venons de l'exposer, la Loi 112 fait face à une problématique différente, l'exclusion sociale. Plus complexe que la pauvreté de la société salariale, l'exclusion concerne la sphère de production, mais aussi le lien social. Alors que le pauvre se distinguait des autres par sa condition «d'économiquement faible», l'exclu, lui, est isolé, il ne participe pas, il n'est pas inséré, en fait il est privé de citoyenneté. C'est sur ce nouveau visage de la pauvreté que les acteurs présents dans le processus de formulation et d'adoption de la Loi 112 se sont penchés. Dans la Loi 112 (Assemblée nationale, 2002, p.6), la pauvreté est définie comme « la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaire pour acquérir et maintenir son autonomie économique ou pour favoriser son intégration et sa participation à la société ». Le problème auquel s'attaque la loi 112 est donc plus englobant que celui, strictement économique, auquel la Loi de l'aide sociale espérait remédier.

Mais, au-delà des concepts et des théories, y a-t-il des pauvres et des exclus au Québec? Tant les données qualitatives que quantitatives ne sauraient contester ce fait : il est

des personnes au Québec qui vivent des conditions objectives de pauvreté. Nous pourrions nous pencher sur les différentes mesures quantitatives de la pauvreté et sur les arguments qui viennent les remettre en question. Nous pourrions aussi nous attarder à comprendre les conditions des personnes pauvres et exclues. Mais ces questions statistiques et sociologiques, bien qu'essentielles, nous éloigneraient de notre objet de recherche. Nous présenterons donc très brièvement quelques statistiques. Ainsi, en 2001, le taux d'assistance sociale au Québec atteignait 8,9% alors qu'il se chiffrait à 7% pour l'ensemble du Canada. En 2000, au Québec, la Mesure du panier de consommation (MPC) établissait à 11,9% le taux de faible revenu; le Seuil de faible revenu après impôt l'évaluait à 13,6% et la Mesure de faible revenu après impôt, à 13,1% (Morin, 2006). Quant à la décennie 1960, nous avons trouvé peu d'information. Néanmoins, il semblerait que la pauvreté de consommation au Canada ait diminué de manière importante à partir de 1969. Au Canada toujours, le taux de pauvreté aurait baissé rapidement à partir des années 1970, passant de 11,4% en 1969 à 2,0% en 1992 (Morasse, 2005).

Paradigmes explicatifs de la pauvreté

Aujourd'hui, comme il y a quarante ans, personne ne s'entend quant aux causes et aux actions à entreprendre par rapport à la pauvreté. Cependant, deux tendances principales se dessinent et imprègnent les discours des acteurs des différents horizons : une conception libérale et néolibérale et une autre, structurelle.

L'orientation libérale, et plus tard néolibérale, qui tend à rejeter sur les épaules des plus démunis la responsabilité de leur situation économique met au banc des accusés les carences personnelles des individus (Mercier, 1995). Ewald (1986, p.32) résume ainsi la position libérale du XIXième siècle: « chacun est, doit être, est supposé être responsable de son sort, de sa vie, de sa destinée ». Partant de cette prémisse, il n'est pas du devoir de l'État, mais bien de la charité, de la bienfaisance et de la philanthropie de lutter contre le fléau de la pauvreté (Ewald, 1986). À l'aube de la pensée libérale, la misère extrême des travailleurs était la concrétisation du droit à l'échec, vu par Fecteau (1999, p.65) comme « l'envers répulsif de la liberté d'entreprendre ». Seuls les pauvres méritants sont dignes du secours étatique, un minimum vital pour assurer la survie n'est donc pas un droit du citoyen. La tolérance sociale par rapport au dénuement, même le plus extrême, était sans limite. Le libéralisme implacable de Smith, Malthus et Ricardo sera plus tard remis en question et cèdera du terrain à l'intervention étatique. Aujourd'hui, les idéologues du néolibéralisme reprennent les idées de l'éthique libérale. Devant composer avec les droits sociaux et la solidarité issue du providentialisme, le néolibéralisme conduit à resserrer les obligations, les contraintes et le contrôle des bénéficiaires dans une perspective punitive (Dufour, Boismenu et Noël, 2003). Le discours sous-jacent s'appuie sur l'idée des déficiences individuelles, de l'irresponsabilité et de l'imprévoyance des bénéficiaires; en somme, leur comportement inadéquat est la cause de leur situation (Paugam, 1996). Comme le souligne Autès (1992), les politiques d'assistance néolibérales dénient au pauvre un statut social. Dans ce discours, la pauvreté n'existe pas dans les sociétés d'abondance, existent seulement des pauvres qui sont responsables de leur pauvreté.

À l'opposé, l'approche structurelle explique la pauvreté par des causes macrosociales, par l'organisation économique de la société et l'idéologie qui vient la justifier (Mercier, 1995). La pauvreté ne serait donc pas appréhendée comme un phénomène individuel, mais un phénomène social engendré par le fonctionnement des sociétés modernes (Paugam, 1996). Pour les penseurs de la gauche, la pauvreté résulte d'une mauvaise répartition des richesses et, ultimement, des rapports de production capitalistes. Dans ce discours, l'individu n'a souvent aucun contrôle sur les facteurs économiques ou sociaux tels que l'urbanisation, la ségrégation sociale, les inégalités de revenus et la mondialisation. Il n'est donc pas totalement responsable de son sort que seules des actions structurelles peuvent contribuer à redresser. Partant de la prémisse que la société est à l'origine des situations de pauvreté vécue par les personnes, il devient du devoir de l'État de les aider. L'individu est donc responsable de lui-même, comme la société l'est de lui. C'est cette approche, reconnaissant que « les déterminismes sociaux et économiques peuvent, eux aussi, être responsables de cet état de pauvreté et de vulnérabilité citoyenne » (OPTSQ, 2004, p.4), qui a inspiré la loi 112.

C'est en regard de ces deux grands paradigmes explicatifs, l'un présupposant la centralité de l'individu et l'autre la préséance de la société sur l'individu, que nous avons analysé les logiques des acteurs en présence lors de la formulation et de l'adoption du Bill 26 et de la Loi 112. Nous avons démontré comment les acteurs, appuyés sur l'une et l'autre des approches, mettent de l'avant des priorités et des stratégies de lutte contre la pauvreté différentes. À travers cette présentation du registre explicatif de la pauvreté, nous venons de clore le deuxième volet de notre problématique. La section suivante présente le bagage théorique qui nous a été indispensable pour répondre à notre questionnement initial.

III. Le cadre théorique

Le cadre théorique se divisera en deux parties distinctes. Premièrement nous exposerons les grandes lignes de la théorie de la régulation qui nous aidera à comprendre les relations entre les acteurs, les logiques de ceux-ci et les compromis qui peuvent découler de leur confrontation et du conflit. Deuxièmement nous présenterons l'approche privilégiée par Esping-Andersen ainsi que deux concepts qui nous permettront d'analyser les discours des acteurs.

La théorie de la régulation : brève synthèse et notions retenues pour ce mémoire

Trouvant ses fondements dans le matérialisme dialectique de Marx, la théorie de la régulation accorde une place importante aux éléments collectifs de l'économie, à l'histoire et à la complexité des transformations structurelles (Boyer, 2004). La régulation est la manière dont se stabilisent les structures déterminantes pendant une période donnée et comment elles se transforment, au sein d'une même société, d'une période à une autre. L'approche s'intéresse avant tout à élaborer une compréhension et une analyse des changements dans les modes de production et les institutions fondatrices d'un ordre social qui intégrerait à la fois la logique économique, le lien social et l'espace politique. Pour la théorie de la régulation, le développement des économies capitalistes depuis les années 1950 doit être compris comme un processus historiquement situé qui découle de conflits, de rapports de pouvoir et de compromis (Aglietta, 1976). Les conflits et les rapports sociaux sont donc au centre de

l'approche régulationniste. Boismenu et Jenson (1996, p.33) résument ainsi le noyau des recherches régulationnistes :

> La théorie de la régulation, on le sait, a mis en évidence le fait que le processus de transformation des sociétés passe par l'existence, pendant des périodes plus ou moins longues, de modèles de développement qui donnent une certaine stabilité à l'organisation des rapports économiques, politiques et sociaux et qui caractérisent, avec des propriétés particulières selon les sociétés, leur structure générale au cours d'une même période.

La notion de modèle de développement mentionnée par Boismenu et Jenson est capitale dans la compréhension de la théorie de la régulation. Elle est analysée sous trois aspects distincts : un modèle d'organisation du travail qui renvoie à l'organisation et à la division du travail entre entreprises; un régime d'accumulation qui comprend la logique et les lois macroéconomiques ainsi que les conditions d'usage social de la production; et enfin, un mode de régulation qui se rapporte aux mécanismes d'ajustement face aux conflits et contradictions (Lipietz, 1989). Les deux lois qui nous intéressent dans ce mémoire sont une forme étatique de régulation institutionnelle. La notion de modèle de développement renferme un fort potentiel heuristique pour notre démarche puisque le Bill 26 et la loi 112 s'enracinent dans des modèles différents. Elle nous sera d'autant plus utile que le modèle fordiste providentialiste duquel a émergé le Bill 26 a été abondamment étudié par les régulationnistes (Boyer, 1995; Aglietta et Brender, 1984; Lipietz, 1989; Lévesque, Bourque et Vaillancourt, 1999).

À la différence des approches fonctionnalistes, la théorie de la régulation remet les rapports sociaux au centre de l'analyse avec les notions de rapport de production et de rapport de consommation. Alors que la première renvoie aux relations entre salariat et patronat, les

rapports de consommation désignent les conditions de reproduction de la force de travail et les relations entre l'État et les citoyens (Bélanger et Lévesque, 1988 et 1991). Il est essentiel de traiter ces derniers rapports puisque l'intervention de l'État et l'activité économique sont intrinsèquement liées, l'État étant « partie prenante dans l'établissement, la montée en régime, puis la crise de tout régime d'accumulation » (Boyer, 1987, p.53). Face à l'analyse de Marx, la théorie de la régulation s'ouvre à des rapports qui ne découlent pas automatiquement du rapport salarial et du mode de production, mais qui s'élargissent à d'autres sources de conflit et envahissent un terrain plus largement social. Dans le cadre de notre démonstration, nous nous intéresserons davantage aux rapports de consommation, dans le sens des rapports de force et de la dynamique entre les pouvoirs publics, les usagers et le mouvement communautaire dans l'élaboration, la formulation et la mise en œuvre des politiques sociales (Vaillancourt, 2003).

Hétérodoxie marxienne et pouvoir des acteurs

Les régulationnistes, dans leur explication de la crise du fordisme (Aglietta, 1976), puisent abondamment dans la théorie marxiste, mais s'en démarque aussi dans leur analyse de l'État. Ainsi, « l'État n'est pas qu'un instrument aux mains de la bourgeoisie, le développement de tensions et de conflits sociaux qui ne trouvent pas au sein de la classe au pouvoir l'expression d'une stratégie unifiée de gestion conduit à un *État inséré* comme garant d'un *compromis institutionnalisé* » (Nadel, 1995). L'analyse de l'État mise de l'avant par la théorie de la régulation ne concède pas à la classe dominante un pouvoir hégémonique, mais reconnaît aux groupes sociaux la possibilité d'assumer des positions de réel pouvoir. Donc l'État, aux yeux des régulationnistes, rompt avec la représentation marxiste de l'État comme

véhicule de l'idéologie bourgeoise en le concevant davantage comme un espace de réalisation des rapports entre acteurs collectifs.

L'importance des acteurs sociaux pour les régulationnistes est sans équivoque. Les acteurs n'étant pas prisonniers d'un état de domination et d'aliénation, ils ont des possibilités de résistance concrètes qui leur permettent d'établir des compromis (Boucher, 1990b). Bélanger et Lévesque (1991, p.19) affirment d'ailleurs qu' « un mode de régulation assure dans une certaine mesure la reproduction des rapports sociaux, mais cette reproduction ne va pas de soi puisque sa remise en cause par les divers groupes sociaux est toujours possible et qu'elle demeure ainsi ouverte ». Dans ce sens, l'approche d'Esping-Andersen pour expliquer les différents régimes de l'État-providence se combine bien à la théorie de la régulation puisqu'elle prend en considération les rapports de force et la capacité des différents acteurs à s'imposer (Groulx, 2005). Comme nous le verrons dans un chapitre ultérieur, même si le potentiel de transformation sociale de la Loi 112 est faible, l'État a dû établir un compromis avec le Collectif pour un Québec sans pauvreté qui prétendait représenter les bénéficiaires, usagers et citoyens avec qui l'État entretient un rapport de consommation. Nous aborderons le Collectif comme un acteur social s'inscrivant à l'extérieur du rapport salarial, mais pouvant tout de même être analysé à la lumière de la théorie de la régulation, comme étant inscrit dans les rapports de consommation et détenant un certain pouvoir dans le rapport de force le liant aux autres acteurs.

L'application des concepts : modèle fordiste providentialiste, nouveau paradigme et gouvernance

Bien sûr, tous les modèles de développement peuvent être soumis à l'analyse régulationniste, mais les partisans actuels de la théorie se sont surtout penchés sur le modèle du « compromis fordiste » qui a dominé pendant la société salariale des Trente Glorieuses (Aglietta et Brender, 1984; Boyer, 2004) et auquel nous avons déjà fait référence dans une section précédente. Inspiré de Henry Ford et John Maynard Keynes, la stabilité du modèle reposait sur le compromis, au cœur de rapport salarial, qui se fondait sur la production de masse, elle-même négociée moyennant une compensation monétaire permettant la consommation de masse (Aglietta, 1976). Ainsi, les syndicats acceptaient des conditions de travail taylorisées et hiérarchisées en échange d'avantages économiques accordés par le patronat (Aglietta et Brender, 1984). Dans la société salariale, l'État-providence soutenait le régime fordiste en garantissant des salaires directs, mais aussi indirects, grâce aux politiques de redistribution keynésiennes (Jessop, 2002; Bélanger et Lévesque, 1991). La régularité des revenus, en permettant la consommation de masse (Lipietz, 1983) et en contrant les effets destructeurs de l'exclusion du salariat (Levasseur, 1995), assurait la stabilité du modèle de développement. Largement traité par l'analyse régulationniste à cause de son parcours intrinsèquement lié au fordisme, l'État-providence donne lieu à l'instauration de compromis institutionnalisés (Boyer, 1987; Levasseur, 1995). Ceux-ci « résultent d'une situation de tensions et de conflits entre groupes socio-économiques pendant une période longue, à l'issue de laquelle une forme d'organisation est mise en place, créant des règles, des droits et des obligations pour les parties prenantes » (André, 1995). Avec la crise économique des années

1970, la fin de la consommation de masse et la montée des coûts sociaux, les contradictions sont devenues insupportables et le compromis, impossible (Aglietta et Brender, 1984). La crise de l'État-providence (Rosanvallon, 1981), du travail et de la consommation (Boucher, 1990a) qui en a résulté a entraîné une remise en cause du paradigme sociétal jusqu'alors dominant. L'ébranlement du modèle de développement fordiste providentialiste rendait la transformation des structures inévitable.

Dès la fin de la décennie 1970, les régulationnistes parlaient plutôt d'un modèle de développement néo-fordiste (Aglietta, 1976), post-fordiste (Jessop, 2002) ou néolibéral caractérisé par la flexibilité, la polyvalence et un rétrécissement de l'État-providence. Alors que dans le modèle de développement fordiste le rapport salarial impliquait l'espace national, la dépendance des économies (Boyer, 2004) et la *metagovernance* (Jessop, 2002) rendent inopérante la prise en compte de la seule échelle territoriale des États-nations. Le cadre spatial d'analyse doit être étendu aux rapports interétatiques. La dialectique entre autonomie nationale et contrainte extérieure a subi une transformation profonde de sa configuration depuis la crise du modèle fordiste (Boyer, 1987). Aujourd'hui, cherchant toujours à identifier un nouveau modèle, les régulationnistes québécois avancent l'idée d'un modèle qui se poserait en alternative au modèle néolibéral, un modèle partenarial qui impliquerait une gouvernance démocratique (Vaillancourt, 2003; Lesemann, 2001; Noël, 1996).

Le concept de gouvernance qui « suppose l'instauration de nouveaux modes d'élaboration des politiques publiques, centrés sur la négociation, tout comme de nouvelles manières de les mettre en oeuvre, notamment par le biais de partenariats » (Canet, 2004, p.1)

nous sera très utile à la compréhension des enjeux actuels de démocratisation des politiques sociales que la Loi 112 nous permettra d'illustrer. Le passage d'un *Keynesian Welfare National State* (KWNS) à un *Shumpeterian Workfare Postnational Regime* (SWPR) tel que théorisé par Jessop (2002a et 2002b) implique la transition d'une régulation étatique de l'exclusion et de la cohésion à une gestion décentralisée de celles-ci par les paliers régionaux et locaux de gouvernance. Dans la lutte à la pauvreté, la gouvernance va donc de pair avec une plus grande implication de la société civile et des différents acteurs sociaux à la prise de décision et à l'application concertée des stratégies. La gouvernance se pose donc comme une stratégie post-fordiste compatible avec le néolibéralisme en ce sens qu'elle sous-tend un effacement du palier de l'État national au profit des paliers subnationaux et une gestion de la pauvreté et des problèmes sociaux incombant à un nombre décuplé d'acteurs. La notion est controversée, certains observateurs voyant dans celle-ci un nouvel arrangement entre l'État et acteurs sociaux favorisant l'empowerment des collectivités, l'insertion sociale, l'initiative citoyenne et l'innovation (Bouchard, Lévesque et St-Pierre, 2005; Vaillancourt, 2003), alors que d'autres l'envisagent comme une stratégie de dépolitisation du débat qui met en scène des acteurs dont la légitimité reste à prouver, une stratégie administrative évacuant les finalités du système et présupposant l'irréversibilité de la mondialisation néolibérale (Jessop, 2002b; Duchastel, 2004; Canet, 2004). Alors que la gouvernance s'ouvre à de nouveaux acteurs et réinvente les rapports sociaux à travers la mobilisation de la société civile, elle remet en question les fondements de la démocratie représentative. À travers l'harmonisation qu'elle suppose, la notion de gouvernance occulte le conflit social, la domination, l'exploitation et nie l'inégalité des rapports de force entre les acteurs. Les deux lois qui ont retenu notre attention ont été constituées dans le cadre d'une configuration différente des forces sociales. Notre

démonstration a permis de mettre en lumière des compromis institutionnalisés spécifiques aux deux périodes. La prochaine section est consacrée à exposer certains éléments de l'approche d'Esping-Andersen qui vient compléter notre cadre théorique.

L'apport d'Esping-Andersen : rapport de force, démarchandisation et défamilialisation

Gøsta Esping-Andersen (1999) est bien connu pour sa typologie des régimes providentialistes qui identifie les familles des États-providence social-démocrate, libéral et conservateur auxquels des auteurs (Merrien, 2002) ont suggéré l'ajout du modèle latin. Cependant, dans le cadre de ce mémoire, nous n'avons pas retenu formellement la distinction entre les régimes puisque notre étude ne s'est penchée qu'indirectement sur le contenu des deux lois et ne cherchait pas à les positionner en regard de la typologie[7]. Par ailleurs, comme

[7] Les États-providence social-démocrate sont caractérisés par des programmes sociaux fortement « démarchandisants » et soumis au principe d'universalisme. Ils présentent un fort taux de « démarchandisation». Ce régime tend à minimiser l'écart entre la classe moyenne et la classe ouvrière en encourageant « une égalité des plus hauts standards » (Esping-Andersen, 1999, p.42). Ce modèle endigue le marché et établit une forme de solidarité globale ou tous sont dépendants et bénéficiaires. Ce type d'État-providence qui fusionne libéralisme et socialisme mise sur le plein emploi pour assurer les revenus nécessaires au maintien du système de bien-être.

La conception libérale de l'État-providence pour laquelle les pays du Commonwealth sont souvent donnés en exemple s'actualise par une assistance établie d'après des examens de ressources et des programmes d'assurance et de transfert modestes. Contrairement aux États-providence sociaux-démocrates, les régimes libéraux ne garantissent que les besoins minimaux, encourageant les programmes privés d'assurance. Comme seuls les plus démunis peuvent accéder aux régimes d'assistance, un dualisme entre classes sociales et une stigmatisation en résultent. La « démarchandisation » des besoins y est donc faible, les prestations étant très liées au marché du travail et les personnes, sujettes à un contrôle social important.

Le troisième type d'État-providence identifié par Esping-Andersen (1999) est qualifié de conservateur. Construits sur un héritage corporatiste, paternaliste et absolutiste, ces régimes, parmi lesquels sont classés l'Allemagne, la France et l'Italie, maintiennent les distinctions basées sur le statut. Les droits ne sont donc pas universels, mais fonction des classes et des professions. En comparaison avec le modèle libéral, la marchandisation ne prime pas. La famille traditionnelle prend une place prépondérante pour subvenir aux besoins de ses membres, l'État n'intervenant qu'en dernier recours.

nous nous sommes attardée au processus précédant l'adoption des deux lois, l'approche actionnaliste (Groulx, 2005) d'Esping-Andersen, en ce qu'elle réintroduit les conflits sociaux et la capacité des classes à se mobiliser, nous a été très utile pour comprendre le développement des États-providence. L'importance que l'auteur accorde aux acteurs et aux coalitions d'acteurs rompt avec les approches structuralistes et institutionnelles et se réconcilie harmonieusement avec la théorie de la régulation qui fait des rapports sociaux le cœur de son analyse. Ainsi, les choix des États quant aux politiques de redistribution diffèrent selon les rapports de force en présence, tout particulièrement la classe ouvrière et sa capacité à faire valoir ses intérêts économiques et sociaux dans la sphère politique. « En conséquence, les politiques parlementaires sont capables de passer outre l'hégémonie de classe et peuvent de la sorte servir des intérêts contraires à ceux du capital » (Esping-Andersen, 1999, P.29). Le lecteur comprendra comment la loi 112, en ce qu'elle va à contre-courant de la mouvance néolibérale, est justement le produit d'une lutte menée par une coalition d'acteurs protégeant les intérêts des classes défavorisées. L'importance que donne Esping-Andersen aux acteurs dans sa typologie a été essentielle à notre démonstration, les rapports entre les acteurs étant centraux dans notre question de recherche.

Deux concepts découlant des travaux d'Esping-Andersen ont été employés afin de cerner les logiques des acteurs en présence dans les deux lois. Doté d'un fort potentiel analytique, le concept de démarchandisation (*decommodification*) s'oppose à la notion de marchandisation. Selon l'auteur (Esping-Andersen, 1999, P.35), la démarchandisation « survient lorsqu'un service est obtenu comme dû et lorsqu'une personne peut conserver ses

moyens d'existence sans dépendre du marché ». Donc, l'aide accordée est démarchandisée lorsqu'elle découle de l'application des droits sociaux sans sujétion à la logique de marché. Nous avons donc tenté de démontrer le potentiel de démarchandisation que recèlent les logiques des acteurs en présence dans les deux lois à l'étude. Le second concept, découlant des critiques féministes de la typologie des régimes providentialistes, est celui de défamilialisation. Selon Orloff (1993, p.317) :

> Esping-Andersen's concept is inadequate for understanding the effects of state social provision on all workers. Decommodification, as a dimension of policy regimes, must be understood in the context of gender relations and also must be supplemented by a new analytic dimension: the extent to wich states guarantee women access to paid employment and services that enable them to balance home and work responsabilities, and the mechanisms and institutions that implement these guarantees.

C'est donc à la lumière de ces deux concepts que nous avons tâché de saisir les logiques des acteurs en présence. Avec l'apport d'Esping-Andersen, nous venons de compléter la présentation de la théorie sur laquelle notre analyse s'est appuyée. La prochaine section articule notre question de recherche en indicateurs concrets.

Dimensions de la recherche et hypothèses

Comme le rappellent Claire Durand et André Blais (2004, p.187) « le passage de la théorie à la vérification exige que l'on mesure des concepts au moyen d'indicateurs, ce qui demande d'établir un pont entre l'univers de l'abstraction et l'univers de l'observation et de la mesure ». Afin de procéder à la collecte de données, nous avons dû opérationnaliser les concepts contenus dans notre question de recherche. Les deux concepts majeurs qui ont guidé notre analyse sont ceux d'acteurs et de conditions de production. Nous en donnons donc immédiatement les définitions.

Les acteurs sont tous les individus, les groupes sociaux, les institutions, l'appareil bureaucratique ou les gouvernements qui ont pris part à la production de la loi. Quant aux conditions de production, nous référons aux rapports, conflictuels ou de coopération, entre les acteurs, ainsi qu'à la succession des évènements et à la conjoncture présente lors de l'élaboration et la formulation. Afin d'orienter notre collecte de données et d'assurer une logique à notre analyse, ces deux concepts ont dû être opérationnalisés, donc découpés en indicateurs spécifiques qui ont été utilisés dans la conception de notre grille de catégorisation. Voici un tableau synthèse présentant les différents concepts.

Opérationnalisation des concepts		
Acteurs	Degré de l'implication	
	Moment de l'implication	
	Ressources de l'acteur	
	Type d'acteur	
	Reconnaissance sociale de l'acteur	
	Valeurs, idéologies et normes véhiculées par cet acteur	
	Conceptions et stratégies face à la pauvreté	
Conditions de production	**Rapports sociaux**	Types de relations entre les acteurs
		Conflits
		Alliances
	Évènements	L'historique
		Les moments forts
		Le dénouement

Ainsi, en ce qui concerne les différents acteurs que nous avons identifiés, nous avons cherché à connaître le degré d'implication, le moment de l'implication, les ressources dont ils disposent, le type et la logique d'acteur, la reconnaissance sociale leur étant accordée en tant qu'acteurs, les valeurs, idéologies, les intérêts et normes qu'ils véhiculent et, finalement, les

conceptions et stratégies face à la pauvreté. La problématique et le cadre théorique explicité précédemment ont été des outils précieux dans la description et la compréhension des acteurs et de leur logique. Ainsi, nous avons pu analyser chaque acteur à la lumière des définitions, approches et conceptions de la pauvreté présentées dans la problématique. Le repérage des acteurs impliqués dans chaque loi nous a permis de les situer dans une typologie des acteurs et d'identifier un ou plusieurs types prédominants dans chacune des périodes historiques.

Notre deuxième concept, celui de conditions de production, est, pour sa part, divisé en deux indicateurs, les rapports sociaux et les évènements, eux-mêmes subdivisés en trois sous-indicateurs. Dans l'étude des rapports entre les acteurs nous avons tenté de saisir les types de relations entretenues entre ceux-ci, d'identifier les conflits et de découvrir les alliances. Le lecteur verra comment, à travers leurs conflits, leurs rapports et leurs compromis, les acteurs ont participé à réguler et à orienter les politiques sociales. Nous avons cherché à comprendre la nature des rapports sociaux dans le modèle fordiste et providentialiste et dans la période contemporaine. Les évènements constituent le deuxième indicateur du concept de conditions de production. On retrouve comme sous-indicateurs l'historique, les moments forts et le dénouement. Nous avons donc maintenant en main les indicateurs desquels ont découlé les questions et catégories qui ont guidé notre collecte de données. Cependant, comme nous le verrons dans le prochain chapitre, consacré à la méthodologie, les indicateurs développés se sont avérés plus ou moins adaptés à la réalité empirique et ont dû être remaniés.

Hypothèses de recherche

Dès l'introduction de ce mémoire nous avons cru bon de poser les termes de notre question de recherche. Toutefois, nous n'étions alors pas en mesure d'émettre des hypothèses. Maintenant, forte de notre cadre théorique et de notre problématique qui a aiguisé la compréhension que nous avons de la pauvreté et du phénomène de l'exclusion sociale et qui a mis en évidence des éléments cruciaux des contextes respectifs d'adoption des deux lois, nous sommes outillée pour dégager des hypothèses. Rappelons tout d'abord notre question : quels sont les acteurs, et leurs logiques d'acteurs, impliqués dans la formulation des deux lois (1969 et 112) et quelles sont les conditions de production de chacune de ces deux lois? Comme notre question comporte deux volets, nous avançons deux hypothèses très générales et deux hypothèses plus spécifiques.

1. Hypothèse générale :
Sachant que le contexte d'émergence et la nature de la pauvreté ont changé, nous énonçons l'hypothèse que les acteurs, de même que leurs logiques, impliqués dans la formulation des deux lois (1969 et 112) sont différents.

1.1. Hypothèse spécifique:
L'exclusion sociale ayant succédé à la pauvreté strictement économique, nous avançons l'hypothèse que les stratégies émises par les acteurs impliqués dans la formulation de la Loi 112 pour faire face à la pauvreté sont plus axées sur la participation des individus, des organisations et des communautés.

2. Hypothèse générale :

Sachant que le modèle de développement fordiste providentialiste a atteint ses limites et qu'un nouveau modèle cherche à s'y substituer, nous énonçons l'hypothèse que les conditions de production des deux lois (1969 et 112) sont différentes.

2.1 Hypothèse spécifique :

Sachant qu'une plus grande participation dans les affaires de l'État a été revendiquée par le mouvement communautaire et que les stratégies des organisations sont moins conflictuelles et plus axées vers la concertation, nous émettons l'hypothèse que les conditions de production de la Loi 112 sont marquées par une plus grande ouverture à la contribution de l'acteur socio-communautaire que la loi de 1969.

Les hypothèses de recherche étant posées, la prochaine section s'attarde aux considérations d'ordre méthodologique.

IV. La méthodologie

Constats préliminaires

Notre recherche s'intéresse aux acteurs, à leurs logiques, ainsi qu'aux conditions de production de deux lois. La méthodologie de type qualitatif nous a paru la plus adéquate et ce, d'autant plus que nous n'avions pas comme objectif de généraliser nos résultats de recherche, mais bien de comprendre les conditions et contextes singuliers d'élaboration de ces deux politiques sociales. Nous pourrons qualifier notre recherche de fondamentale puisqu'elle n'engendrera pas d'applications pratiques immédiates. Effectivement, avec ce projet, nous ne cherchions pas à résoudre le problème de la pauvreté, nous n'avions évidemment pas cette prétention! Cependant, en nous penchant sur les stratégies et les conceptions de la pauvreté mises de l'avant par les acteurs, nous avons cerné la façon avec laquelle ces acteurs appréhendent la résolution, du moins en partie, du problème de la pauvreté et une telle compréhension entraîne inévitablement des répercussions sur l'intervention.

Par ailleurs, parmi les méthodes qualitatives, nous avons opté pour l'analyse de contenu de données existantes. Selon Quivy et Campenhoudt (1995, p.206), la méthode du recueil des données existantes convient particulièrement à « l'analyse des changements sociaux et du développement historique des phénomènes sociaux à propos desquels il n'est pas possible de recueillir des témoignages directs ou pour l'étude desquels les témoignages directs sont insuffisants ». Cette méthode comporte l'avantage que nous n'avions pas à nous inquiéter de la véracité et de l'authenticité des informations recueillies, les archives nationales

étant une institution fiable. Compte tenu de l'accessibilité des données, cette méthode nous a paru très réaliste.

Le corpus de données

Nous avons déjà soulevé dans la problématique le fait que la terminologie utilisée par les acteurs pour désigner et parler de la pauvreté est différente entre les deux périodes historiques, mais aussi entre les acteurs. Le choix de ces termes n'est pas innocent et fait partie d'un discours cohérent qui est le reflet d'une idéologie et d'une conception de la réalité particulière à laquelle les acteurs adhèrent plus ou moins. Nous nous sommes donc appliquée, grâce aux techniques d'analyse de contenu, à comprendre le discours véhiculé par les acteurs à travers les procès-verbaux de l'Assemblée nationale et les mémoires déposés à la Commission des affaires permanentes. Cependant, bien que les propos recueillis soient les positions officielles des organisations ou individus, ils ne reflètent pas nécessairement les positions de tous les membres de ces organisations et nous avons dû en prendre conscience. Nous aurions pu prendre en considération les articles de journaux et les autres documents produits par les organisations, mais compte tenu de l'ampleur de la tâche, il aurait été irréaliste de le faire dans le cadre d'un mémoire de maîtrise. Nous croyons donc qu'un corpus de données construit en grande partie autour des procès-verbaux et des mémoires nous a permis, malgré certaines limites, de cerner les acteurs, de comprendre leur logique d'acteur et d'obtenir un bon tableau des conditions de production des lois soumises à l'étude.

Les procès-verbaux de l'Assemblée nationale, les mémoires et les autres documents

En tout premier lieu, tant pour le Bill 26 que pour la Loi 112, nous avons sélectionné, grâce au soutien des employés de la bibliothèque des Archives nationales, tous les procès-verbaux reliés à ces deux lois. Ensuite, comme des commissions parlementaires se sont tenues avant l'adoption des deux lois, nous avons répertorié les organisations et individus ayant participé à des audiences publiques. En ce qui concerne le Bill 26, nous avons soumis la totalité des procès-verbaux à l'étude. Quant à la Loi 112, nous avons dû sélectionner un échantillon qui est justifié plus loin dans cette section, car il était impossible de tenir compte de toutes les audiences réalisées à l'Assemblée nationale. Une certaine partie des procès-verbaux reliés à la Loi 112 a donc été rejetée de notre corpus de données. Avec l'aide des employés de la bibliothèque des Archives nationales, il a été très facile d'avoir accès aux procès-verbaux de la Loi 112 qui étaient disponibles sur Internet. Quant au Bill 26, la totalité des procès-verbaux nous a été envoyée par voies postales et nous avons pu les numériser par la suite afin d'en faciliter l'analyse de contenu.

Dans un deuxième temps, nous avons répertorié, grâce à un outil Internet (www.cubiq.ribg.gouv.qc.ca) de la bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec, tous les mémoires déposés à la Commission permanente de la Famille et du Bien-être social concernant le Bill 26 et à la Commission des affaires sociales en ce qui a trait à la Loi 112. Cependant, à quelques exceptions près, ces mémoires n'étaient pas disponibles en ligne. Nous nous les sommes procurés de trois façons différentes : grâce aux sites Internet des organisations, en communiquant directement avec les organisations concernées ou en demandant un envoi postal à la bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec. En

combinant ces trois démarches, nous avons pu obtenir tous les mémoires que nous avions sélectionnés, soit la totalité des mémoires reliés au Bill 26 et un échantillon préalablement défini des mémoires concernant la Loi 112.

En complément des procès-verbaux et des mémoires, nous avons aussi pris en considération le Rapport du comité d'étude sur l'assistance publique (Rapport Boucher) ainsi que les textes de loi eux-mêmes. Une copie du Rapport Boucher nous a été prêtée et nous avons pu trouver les textes de loi sur Internet. À ces données s'ajoute la recherche documentaire que nous avons effectuée et qui nous a permis de rassembler la littérature scientifique produite autour du Bill 26 et de la Loi 112. Nous avons aussi recueilli nombre d'informations pertinentes sur le site du Collectif pour un Québec sans pauvreté (www.pauvrete.qc.ca). Enfin, occasionnellement, nous avons complété les informations que nous détenions sur une organisation, une institution ou un individu par des recherches Internet ou des appels.

Nous entendions au départ faire quelques entrevues afin de compléter notre corpus de données, mais nous nous sommes vite rendu compte qu'une telle entreprise s'avérait trop importante dans le cadre d'un mémoire de maîtrise. Nous avons donc restreint notre corpus aux données existantes. Nous considérons malgré tout que des entrevues avec des acteurs clés auraient pu être une source riche d'informations sur les évènements et les rapports entre les acteurs. Même si cette lacune découle d'un choix délibéré, nous estimons qu'elle constitue une limite à notre recherche.

Classification et échantillon

La population visée au moment du projet de recherche concernait l'ensemble des acteurs impliqués dans la production du Bill 26 et de la Loi 112. Cependant, comme il nous paraissait irréaliste de prendre en considération la totalité des acteurs impliqués dans la production de la loi 112, une classification a dû être élaborée et un échantillon, sélectionné. Quant au Bill 26, le nombre plus restreint d'acteurs nous a permis de les considérer dans leur totalité. La prochaine section est consacrée à justifier l'échantillonnage des acteurs de la Loi 112.

Justification de la classification des acteurs ayant participé à l'élaboration de la loi 112 : loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale

114 auditions publiques ont été tenues pendant les travaux de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale afin de faire valoir les points de vue des différents intérêts en présence. Les organisations représentées ont toutes déposé un mémoire officiel qui venait s'ajouter à de nombreux autres mémoires soumis par des organisations qui n'ont pas été conviées par la Commission. Le nombre total de documents est beaucoup plus volumineux en ce qui concerne la Loi 112 que dans le cas de la loi de 1969 où 13 mémoires ont été déposés. Afin que notre étude puisse rencontrer les critères de la rigueur scientifique, il est primordial de justifier les comparutions et mémoires nous avons retenus. Pour ce faire, nous avons classifié toutes les organisations ayant été conviées à la consultation publique de la Commission des affaires sociales selon le type d'acteurs et sélectionné pour chaque catégorie d'acteurs une proportion prédéfinie d'organisations. Nous justifierons dans les

prochaines pages l'élaboration de la typologie des acteurs qui nous a permis de catégoriser chacune des organisations en présence.

D'entrée de jeu, la typologie des acteurs devait être cohérente avec le cadre théorique qui appuie notre analyse. Les notions de conflits, de rapports sociaux et de classes sociales sont primordiales dans notre corpus théorique. De plus, le patronat et les syndicats sont au cœur de l'analyse régulationniste du compromis fordien. Nous avons donc retenu dans notre typologie ces deux acteurs qui, historiquement, ont défendu des intérêts divergents. À ceux-ci s'est ajouté l'État, aussi central dans la théorie de la régulation que dans la typologie des trois types d'États-providence d'Esping-Andersen. Les rapports sociaux conflictuels ayant largement dépassé la seule sphère de la production et de ses protagonistes, le patronat et les syndicats, nous avons ajouté l'acteur socio-communautaire. Ainsi, les quatre grands acteurs formant le ciment sur lequel est construite notre typologie sont le **patronat**, les **syndicats**, **l'État** et le **socio-communautaire**. Ces acteurs correspondent aussi aux intérêts en présence lors du Sommet socio-économique de 1996, précurseur de la Loi 112. Cependant, cette division des organisations n'était pas encore opérationnelle puisque le patronat, sous-représenté, formait une catégorie de trois organisations et le socio-communautaire une catégorie très hétérogène et surreprésentée. Aussi, nous étions consciente que cette dernière catégorie ratissait trop large et amalgamait des organisations aux objectifs difficilement conciliables, ce qui la rendait très peu représentative.

Afin de subdiviser la catégorie du **socio-communautaire**, il était essentiel, pour conserver la rigueur de notre mémoire, de penser une classification mutuellement exclusive

en nous appuyant sur la littérature. Nous avons de prime abord scindé l'acteur socio-communautaire en deux afin d'exclure les représentants sociaux qui ne sont habituellement pas considéré par les sciences sociales comme faisant partie du mouvement communautaire. La catégorie **société civile, charité et philanthropie** regroupe donc les fondations, les organisations religieuses et les individus. Quant aux représentants des organisations du **communautaire**, nous ambitionnions de trouver une typologie québécoise que nous aurions pu appliquer directement pour les classifier, mais nos espoirs ont été déçus. Bien que la littérature fourmille de typologies intéressantes, aucune ne nous semblait opérationnelle dans ce cas-ci et c'est pourquoi nous avons dû en élaborer une. Bélanger et Lévesque (1992) ont proposé une classification des organisations du mouvement populaire et communautaire selon trois générations distinctes : les comités de citoyens qui se sont imposés dans les années 1960 et 1970, les groupes populaires qui sont apparus au début des années 1970 et les organisations du partenariat nées des années 1990. Cette typologie nous semblait intéressante, mais, d'une part, incomplète car n'étant composée que de trois catégories et, d'autre part, difficilement justifiable puisque les trois générations ne sont pas mutuellement exclusives dans le temps et le type.

Mayer et al. (1996) proposent eux aussi une typologie des organismes communautaires : les organismes offrant des services, les groupes d'entraide, les ressources alternatives et les groupes de promotion et de défense des droits. Découpée non pas selon l'évolution historique, mais selon le but des organisations, cette typologie est pertinente, mais laisse de côté toutes les organisations oeuvrant dans le développement local. De plus, ces catégories ne sont pas plus mutuellement exclusives, les associations pour la défense des

droits sociaux pouvant se retrouver à la fois dans les organismes offrant des services et dans les groupes de promotion et de défense de droit. Nous avons cependant conservé de ce découpage une catégorie que nous avons identifiée comme les **organismes offrant des services à des clientèles spécifiques et ressources alternatives.** Les organisations oeuvrant auprès des familles, des femmes et des personnes handicapées se retrouvant dans cette catégorie.

Nous avons aussi cru bon d'orienter nos recherches vers le Secrétariat pour l'action communautaire autonome (SACA) qui propose lui aussi une typologie très récente qui a été élaborée en partenariat avec les organismes communautaires. Indéniablement, cette typologie est très ancrée dans la praxéologie. Cependant, comme elle découle d'une initiative du SACA qui est un appareil de l'État, nous voyions une certaine incongruité à prendre une typologie construite par l'acteur étatique pour justifier la catégorisation des représentants de l'acteur communautaire. De plus, le découpage proposé comportait une catégorie de regroupements sectoriels et intersectoriels, lesquels devront faire en totalité partie de notre échantillon.

Enfin, un document inédit produit par Jacques L. Boucher a fini d'orienter notre réflexion sur la classification de l'acteur **socio-communautaire**. Il découpe les activités du mouvement communautaire en quatre catégories : défense des droits sociaux, éducation populaire et information, développement local, social et économique communautaire, ainsi que solidarité internationale. Contrairement à la typologie de Mayer (1996) qui évacue les acteurs du développement local, la typologie de Boucher les recense mais ne laisse guère de place aux organisations de services. Nous avons donc conservé de cette classification la

catégorie **développement local, social et économique communautaire** que nous avons subdivisé entre les **organisations de développement local** et les **organisations vouées à l'insertion**. Bien qu'elle ne comprenne qu'une organisation, nous avons aussi conservé la catégorie **solidarité internationale** puisque celle-ci se fusionne difficilement avec une autre catégorie.

Comme toutes les typologies recensées incluent une catégorie regroupant les organismes de défense de droit et d'éducation populaire et que ceux-ci était nombreux à s'être prononcés sur la Loi 112, nous avons ajouté la catégorie **défense de droits, éducation populaire et information**. Les organisations regroupées sous cette bannière interviennent majoritairement auprès de populations défavorisées et font ce que Mayer et *al* (1996) identifient comme de l'action sociopolitique, promouvant des valeurs de justice sociale, de démocratie et de solidarité. Elles sont engagées dans une stratégie conflictuelle avec les pouvoirs publics et veulent conscientiser et mobiliser. Il en est de même de notre seconde catégorie, **groupes d'action sociopolitique autour de la pauvreté spécifiquement** qui est constituée de groupe s'engageant à lutter contre la pauvreté. Les regroupements de la seconde catégorie sont aussi des organisations d'action sociale, mais leur créneau est plus précis et ils n'offrent pas de service de défense de droit ou d'éducation. Les catégories d'acteurs **défense de droits, éducation populaire et information** de même que **groupe d'action sociopolitique autour de la pauvreté spécifiquement** sont chapeautées par la catégorie maîtresse **action sociale**. Avec ce dernier découpage, nous avons complété notre typologie de l'acteur socio-communautaire et le lecteur peut la consulter en Annexe I, à la fin de ce mémoire.

Quant à l'État, il regroupe les différents paliers de gouvernement ou de gouvernance, notamment les municipalités et les régions, mais aussi les institutions du domaine de la santé et des services sociaux, les partis politiques et les conseils des divers ministères. Il est important de noter que, tout comme l'acteur socio-communautaire, la diversité des composantes de l'État et les logiques différentes qui en sont ressorties rendaient périlleux l'objectif de le traiter comme un acteur homogène. C'est pourquoi nous avons veillé à y introduire des sous-catégories : partis politiques, palier provincial, paliers municipal et régional, institutions publiques et parapublique reliées à la santé et aux services sociaux, institutions publiques et parapubliques reliées à l'éducation, et finalement la Commission parlementaire.

Constitution de l'échantillon

Pour chacune des catégories et sous-catégories de l'État et de l'acteur *socio-communautaire*, un échantillon minimal de 15% des organisations a été sélectionné et, pour chacune, le mémoire déposé à l'Assemblée nationale et l'audience publique effectuée à la Commission ont été retenus. Dans l'échantillon, les regroupements, fédérations et unions ont été privilégiés, l'échantillonnage n'étant donc pas le fruit du hasard. De plus, comme plusieurs représentants de l'acteur **socio-communautaire** provenaient des différentes régions du Québec, nous avons tâché de diversifier les organisations selon le critère de la région de provenance. En ce qui concerne les acteurs **patronat** et **syndicat** qui sont moins représentés dans le corpus de données que l'acteur **État** et **socio-communautaire**, l'échantillon a nettement dépassé les 30%. Dans le cas du patronat, où seules trois organisations ont

participé à une audience publique et déposé un mémoire officiel, la totalité des données présentes ont été prises en considération, alors que dans celui des syndicats, 4 organisations sur les 6 présentes ont été retenues.

Procédé d'analyse

Afin de procéder à l'analyse du corpus de données, nous avons choisi la méthode de l'analyse de contenu qui nous semblait la plus appropriée puisqu'elle présuppose que le sens est donné dans le contenu alors que l'analyse de discours met davantage l'accent sur la production de sens et le fonctionnement du langage (Bourque et Duchastel, 1988). Nous nous sommes appuyée sur le contenu conscient et manifeste des documents, sans chercher de sens caché comme l'analyse structurale ou l'herméneutique collective l'auraient fait (Remy, 1990; Wynants, 1990). Nous avons donc étudié le contenu informatif de la documentation, privilégiant ainsi une approche qualifiée de pragmatique (Sabourin, 2004).

Dans la tradition de l'analyse de contenu, nous avons privilégié une stratégie de repérage systématique d'unités sémantiques. Afin de classifier nos données, nous avons donc fait émerger de la théorie des catégories ou unités de sens qui nous semblaient pertinentes. Cependant, nous avons rapidement constaté que ces catégories, préalablement pensées, étaient peu adaptées, ce qui nous a amené à repenser nos catégories de manière plus inductive, afin qu'elles émergent du contenu de nos documents. Notre catégorisation a donc été modifiée afin de correspondre plus intimement à notre matériel, combinant à la fois des catégories déduites et induites. Nous avons donc privilégié une approche alliant l'empirie et la théorie. Le classement de notre matériel s'est donc fait à la lumière de la grille de la page suivante qui

utilise deux dimensions directement issues de notre problématique et de notre cadre théorique : les acteurs et les conditions de production, chacune comportant des catégories et sous-catégories particulières. Comme le recommande Paul Sabourin (2004), nous avons élaboré nos catégories en regard des critères d'homogénéité, d'exhaustivité, d'exclusivité et d'adéquation à notre objet.

Dimension	Catégories	Sous catégorie
Acteurs et logiques d'acteur	Degré de l'implication et moment de l'implication	
	Mission et objectifs	
	Valeurs, normes et idéologie	
	Connaissances et statistiques évoquées sur la pauvreté	
	Ressources	
	Contribution actuelle ou antérieure par rapport à la pauvreté	
	Positions par rapport aux politiques actuelles ou antérieures	
	Positions par rapport aux actions contre la pauvreté	
	Position par rapport au projet de loi	
	Position de l'acteur par rapport à l'implication des autres acteurs	
	Priorité des acteurs	Problèmes Stratégies Conséquences des stratégies
	Position des autres acteurs par rapport aux priorités et stratégies	
	Contribution ultérieure par rapport à la lutte à la pauvreté	
Conditions de production	Rapports sociaux	Rapport État et patronat Rapport État et syndicats Rapport État et communautaire Rapport patronat et communautaire Rapport patronat et syndicats Rapport communautaire et syndicats
	Événements	

Compte tenu de la quantité impressionnante de documents à classifier, nous n'avons pas privilégié le mot ou la phrase comme unité de sens, mais des unités plus longues permettant de ne pas perdre de vue la complexité des positions des acteurs. Nous avions prévu utiliser le logiciel Nvivo afin de catégoriser nos données, mais nous avons finalement abdiqué, le logiciel s'avérant peu efficace compte tenu de la quantité de données dont nous disposions. Nous avons plutôt classifié nos données grâce à un traitement de texte à partir des documents que nous avions préalablement numérisés. Une telle stratégie rendait possible un retour et une révision du codage quand cela s'avérait nécessaire.

En somme, les questions d'ordre méthodologiques nous ont posé plusieurs défis de taille, notamment l'élaboration d'une typologie et la construction de l'échantillon. Avec plus de 1000 pages de procès-verbaux et de mémoire à lire et classifier, le boulot à abattre était impressionnant. Les prochains chapitres sont consacrés à la présentation des résultats auxquels nous a conduit tout ce processus.

V. Analyse des positions des acteurs de la Loi de l'aide sociale de 1969, Bill 26

> The Social Aid Act (Bill 26) represented a significant break from the residual approach to assistance that predominated in Quebec only a decade earlier and, in this sense, indicated the vast changes taking place during the Quiet Revolution.
>
> (Boychuk, 1998, p.85)

Nous avons amorcé notre étude en posant la question suivante : quels sont les acteurs, et leurs logiques d'acteurs, impliqués dans la formulation des deux lois (1969 et 112) et quelles sont les conditions de production de chacune de ces deux lois? Le présent chapitre est consacré à l'étude détaillée des acteurs entourant la formulation et l'élaboration du Bill 26 et nous permet de répondre partiellement à notre question. C'est à partir de notre corpus de données composé de la totalité des procès-verbaux et des mémoires reliés au Bill 26, du Rapport Boucher et d'une revue de littérature des recherches menées sur le sujet que quatre principaux acteurs ont émergé. Ainsi, l'État fédéral, l'État provincial, les syndicats et les acteurs provenant du milieu socio-communautaire font, suivant cette logique de présentation, l'objet des prochaines sections de notre étude. Dans un deuxième temps, les rapports entre les acteurs et les conditions de production sont étudiés. Ce chapitre permet de reconnaître des acteurs déjà présentés dans la problématique et d'établir des affinités et des divergence entre les conditions de production du Bill 26 et le modèle de développement fordiste providentialiste.

Les gouvernements fédéraux et le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)

D'entrée de jeu, il est impossible d'analyser les acteurs en présence sans faire référence à l'État fédéral puisque le destin de la loi de l'aide sociale était intimement lié à celui du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), Canada Assistance Plan (CAP). Introduit en 1966 par le gouvernement de Pearson (Vaillancourt, 1991a; Maioni, 1998), le RAPC était un vaste programme qui ambitionnait de couvrir les besoins des individus et ce, en ne cherchant pas à identifier les causes de leur pauvreté (Guest, 1993). Le régime prévoyait d'assumer la moitié des frais encourus par les programmes d'assistance publique mis en place par les provinces, dont le Bill 26. En contrepartie, l'État fédéral détenait un droit de regard sur les lois adoptées par les provinces qui devait s'inscrire dans la logique du RAPC et être fondées sur un test de besoin (needs test) (Tremblay, 2001). Grâce aux normes nationales qu'il avait établies, le gouvernement fédéral se réservait le droit d'intervenir pour contraindre les provinces à changer leur programme (Bourque, M., 2003). Le Canada se trouvait, dans la décennie 1960, en période de construction de son État-providence et, de plus en plus, l'État était sollicité pour réguler les questions sociales. Comme le souligne Boychuk (1998, p.85), la présence de l'acteur fédéral pourrait avoir constitué un levier dans l'adoption du Bill 26 : « The extension of federal cost-sharing coincided quite closely with the emergence of the powerful forces unleashed by the fracturing of traditional Quebec society, through it is difficult to gauge the relative weight of each in reshaping the social assistance system ».

Par contre, même si le Québec et le Canada s'étaient engagés dans la même direction, un fossé les séparait, la dimension constitutionnelle. Ainsi, même si la nécessité d'un interventionnisme accru apparaissait aux acteurs des deux paliers, le Québec voulait s'extraire du programme à frais partagés, estimant que l'aide sociale devait être de juridiction provinciale. Il ne voulait pas subir les effets structurants des programmes fédéraux, mais plutôt mettre en place un modèle de politiques sociales qui soit à l'image du Québec. C'est effectivement dès la parution du Rapport Boucher que les politiciens québécois, allant dans le sens prescrit par ce dernier, ont commencé à réclamer un droit de retrait des programmes partagés (Vaillancourt, 2002). Ainsi, les Libéraux de Lesage, tout autant que les gouvernements de l'Union nationale de Daniel Johnson et Jean-Jacques Bertrand revendiquaient un statut particulier pour le Québec en matière de politique sociale et de fiscalité (Vaillancourt, 1991a). Unanimement, les partis portés au pouvoir pendant la décennie 1960 contestaient l'ingérence fédérale et voulaient que le Québec soit le seul maître d'œuvre. Jean-Paul Cloutier a exprimé ainsi la position de l'Union nationale de 1969 qui reflétait bien celle de ses homologues libéraux : « Alors c'est pourquoi nous avons réclamé le rapatriement de la sécurité sociale, afin de faire une meilleure coordination. Nous avons, nous au Québec, des éléments importants de la sécurité sociale. Il y a, au fédéral, des éléments importants aussi. Et nous voulons qu'un seul ordre de gouvernement se préoccupe du réaménagement de la sécurité sociale » (20 novembre 1969). En réponse au nationalisme québécois, une entente spéciale, l'*opting out*, avait effectivement été passée entre Québec et Ottawa afin de permettre éventuellement au gouvernement québécois de se retirer du RAPC-CAP (Bernier, 1998). Le gouvernement de Pearson avait montré une certaine ouverture à

négocier un arrangement permettant au Québec de se tailler un statut particulier à travers un fédéralisme asymétrique, mais cette porte s'est bien vite refermée, les hauts fonctionnaires fédéraux s'étant assurés de ne pas accorder au Québec le statut particulier qu'il revendiquait (Vaillancourt, 1992).

Malgré ces conflits constitutionnels, les acteurs fédéraux et provinciaux défendaient une même idéologie de planification et d'intervention accrue de l'État. Ainsi, le modèle de développement en construction au Québec s'apparentait à celui promu par les acteurs fédéraux. Au sens large, le fédéral, tout autant que Québec, s'employait à mettre en place un modèle de redistribution ambitieux et universel. Cependant, l'article 15, paragraphe 3, sous-paragraphe a) du RAPC, qui stipule qu'« qu'aucune personne ne doit être privée d'assistance publique parce qu'elle refuse ou qu'elle a refusé de participer à un projet d'adaptation au travail » (Goldbloom, 1^{ier} décembre 1969), semble plus démarchandisant que le Bill 26. Ce dernier indique, à l'article 12, que :

> L'aide sociale peut être refusée, discontinuée, suspendue ou réduite dans le cas de toute personne qui, sans raison suffisante : a) refuse ou abandonne un emploi qu'elle pourrait remplir ou continuer à remplir; b) refuse ou néglige de se prévaloir des mesures appropriées de formation ou de réadaptation indiquées par le ministère sauf dans la mesure prescrite par les règlements; c) refuse de se conformer à un plan de relèvement aux prescriptions duquel elle a accepté de se conformer en vertu de l'article 9 (...) (Loi de l'aide sociale, 1969).

Le ministre de la Santé, de la Famille et du Bien-être social, M. Cloutier, confirme cette incompatibilité : « ...Il y une contradiction entre cet article et les stipulations actuelles du Régime canadien d'assistance publique. Nous avons fait des représentations au gouvernement fédéral, et on nous assure que les représentations du Québec sont acceptables, ce qui nous laisse sous-entendre qu'il pourrait y avoir des modifications au Régime canadien

d'assistance publique » (1ier décembre 1969). Effectivement, l'article 12 du Bill 26 impliquait une certaine notion de conditionnalité et de contrepartie à l'obtention d'une allocation et tendait à lui donner un caractère un peu moins démarchandisant que le RAPC-CAP. Par contre, ce n'est pas là l'avis de Bouchard, Labrie et Noël (1996, p.10) qui affirment que « c'est en référence à ses valeurs que le Québec a développé, dans les années 1960 et 1970, une approche de l'aide sociale plus ambitieuse, plus universelle et mieux intégrée que celle définie dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada ». Précisons par ailleurs que cette conditionnalité que nous avons identifiée n'a rien à voir avec les politiques d'employabilité qui ont été adoptées dans les années 1980 et que, malgré tout, le Bill 26 demeure conforme à l'esprit du programme fédéral dans lequel il prenait place.

En somme, il serait réducteur de faire abstraction du rôle joué par l'acteur fédéral au moment de l'adoption du Bill 26, et ce, même si les gouvernements québécois successifs désiraient s'autonomiser vis-à-vis des programmes conjoints fédéraux. Il est reconnu que le Québec a mis en place un modèle de développement qui lui est propre (Vaillancourt, 2002), mais il ne faut pas oublier que celui-ci s'est tissé à travers des interactions constantes avec l'acteur fédéral.

L'État québécois, acteur central dans la construction de l'État-providence

D'emblée, nous pouvons affirmer que l'État, pris au sens large, a été un acteur décisif dans la mise en place du Bill 26. Alors que jusqu'aux années 1960, les interventions de l'État étaient minimalistes, décousues et fondées sur le conservatisme et l'inaction sociale (Vaillancourt, 1992), à partir de la prise du pouvoir par le Parti libéral de Jean Lesage en juin

1960, l'État québécois a pris un grand virage pour s'engager dans la Révolution tranquille (Auclair, 2003). Les idées réformistes de ce parti, mais aussi des hauts fonctionnaires, ont donné le coup d'envoi à l'adoption d'une série de politiques sociales qui ont participé à la mise sur pied d'un État-providence très interventionniste qui a succédé à un État supplétif. Jusqu'à la fin du régime duplessiste, l'insécurité et la pauvreté étaient prises en charge par la famille et les institutions religieuses, la gestion de la pauvreté relevant donc essentiellement de la sphère privée et des solidarités traditionnelles. Avec les processus d'industrialisation, d'urbanisation et d'extension du salariat en marche depuis le XIXième siècle (Levasseur, 1995; Maioni, 1998), les anciens modes de régulation de la pauvreté se trouvaient inefficaces. L'état des rapports sociaux appelait à une modernisation des institutions et à un passage de la gestion de la pauvreté de la sphère privée à la sphère publique (Beauchemin et Beauchemin, 1998). L'État avait devant lui une « poussière d'individus » (Delorme et André, 1983, p.646) qu'il ne pouvait atteindre que par des moyens universels et égalitaires. Ainsi, ce que Jean-Jacques Bertrand et René Lévesque qualifiaient de processus de modernisation de l'État devenait inévitable à la suite des changements structurels des derniers siècles, mais faisait aussi partie, à cette époque, d'une mouvance d'idées réformistes qui tendaient à s'imposer tant au palier provincial qu'au palier fédéral. Les pressions se faisaient par les hauts fonctionnaires et les élus, mais aussi à travers les luttes du mouvement ouvrier (Vaillancourt, 1986). Des facteurs d'ordre économique, politique et social doivent donc être évoqués pour expliquer l'avènement du providentialisme[8]. Par ailleurs, cet engouement pour la mise en

[8] Ces facteurs politiques évoqués par Maioni (1998) nous renvoient à la mise en place de programmes à frais partagés comme le RAPC-CAP et aux tentatives de retrait du Québec de ces programmes, comme nous l'avons abordé dans la section précédente.

place de politiques providentielles dépassait les frontières nationales et semblait se généraliser dans plusieurs États (Levasseur, 1995; Maioni, 1998).

Ainsi, en 1969, lors de l'adoption du Bill 26, il semblait régner, à la Chambre des communes, une unanimité en faveur des interventions plus musclées de l'État dans le domaine du social. Un fait saillant des débats tenus sur le Bill 26 est justement la convergence des positions des deux partis en chambre et du député péquiste René Lévesque. Nous constatons que le processus d'adoption de la loi s'est fait sans débat idéologique, sans remise en question des stratégies fondamentales à privilégier. Tous semblaient partager une prise de conscience du retard du Québec dans le développement social et du caractère inacceptable d'une telle situation dans un pays développé. La modernisation des institutions passait, selon une majorité d'élus et de fonctionnaires, par la mise en place d'un régime de sécurité sociale universel et sécularisé dans lequel prenait place le Bill 26. La réponse à l'insécurité sociale passait par la régulation étatique laïque. Jean-Paul Cloutier, alors ministre de la Santé, de la Famille et du Bien-être social, affirmait dans ce sens : « ...il est exact de dire que les gouvernements qui se sont succédé ont véritablement compris l'importance qu'il y avait pour le Québec d'avoir en main les outils nécessaires pour faire une action véritablement planifiée dans le domaine social » (1^{ier} décembre 1969). Cependant, il est essentiel de rappeler que la mouvance réformiste qui régnait pendant la décennie 1960 et la volonté de faire de l'État québécois le principal levier de développement social ne se limitaient pas aux élus, elle était fortement supportée par des hauts fonctionnaires tels que Roger Marier, Claude Morin et Gilles Beausoleil qui ont assuré une stabilité à travers les gouvernements successifs de Lesage, Johnson et Bertrand (Vaillancourt, 1992).

Donc, l'idéologie interventionniste et les valeurs d'égalité et de justice sociale qui sous-tendent la loi semblent avoir été partagées par les partis et leurs représentants, de même que par les hauts fonctionnaires qui se sont exprimés. Le rapport salarial générait des exclusions du marché du travail et, ce dernier n'étant pas en mesure d'assurer la sécurité de tous les individus, il existait un consensus que l'État se devait de prendre le relais pour pourvoir à la satisfaction des besoins vitaux (Levasseur, 1995). La loi de l'aide sociale faisait partie de la mise en place d'un dispositif de régulation entourant le rapport salarial, l'État keynésien associé au modèle de développement fordiste (Lipietz, 1989). Il faut souligner cependant que ce consensus apparent est probablement le fait d'un certain retard du Québec dans le développement de son État-providence. Effectivement, la construction d'un filet de sécurité sociale en France et dans d'autres États a été un processus sinueux, sur fond de tensions et de conflits, qui s'est opérée graduellement au cours du XX^{ième} siècle (Delorme et André, 1983). Différemment, le Québec, sous la gouverne duplessiste, a préservé des politiques minimalistes sur ce plan jusqu'aux années 1960 où, avec l'arrivée au pouvoir de Jean Lesage, il est sorti de sa torpeur (Levasseur, 1995). Après la récession économique de la fin de la décennie 1950, les politiques sociales qualifiées de « carrément sous-développées » ont dû être ajustées pour faire face au chômage, à l'insécurité et au danger de miner la cohésion sociale (Vaillancourt, 1986). Le Québec, grâce à la Loi de l'aide sociale, a donc suivi le mouvement de socialisation des risques de l'existence qui s'est généralisé après la Seconde Guerre mondiale par la reconnaissance des droits sociaux (Aglietta et Brender, 1984).

Le Rapport Boucher de 1963 : des acteurs derrière une étude décisive

Rappelons que la mise en place de l'État-providence tant au Québec qu'au Canada et dans les autres provinces est en partie attribuable à la contribution des fonctionnaires et technocrates qui oeuvraient dans l'arrière-scène. Il existait chez ces derniers, tout autant que chez les politiciens, une grande convergence d'idées. C'était, aux dires de Vaillancourt (2002, p.11), « une vision keynésienne et fordiste à l'intérieur de laquelle l'État jouait un rôle clé sur le plan de la planification, de la régulation, du financement et de l'administration des programmes sociaux (distribution des chèques de prestations et administration des services) ». Le rapport Boucher, écrit par J.-Émile Boucher, Marcel Bélanger et Claude Morin, des intellectuels réformistes, proposait ni plus ni moins que le renversement des rôles respectifs qu'avaient endossés jusqu'alors le secteur public et le secteur privé (Vaillancourt, 1986). En effet, sa parution dans la période de tourmente qu'a été la Révolution tranquille a marqué le passage de la société traditionnelle et catholique où l'idée de charité était dominante à une société moderne où le secours des indigents est devenu un devoir de l'État (Robert, 1980). Le rapport était catégorique : « Cette situation de fait impose donc à l'État un rôle positif dans le domaine de la sécurité sociale. Désiré ou non, ce rôle doit définitivement être joué. L'État ne peut donc se récuser; il lui faut nécessairement emboîter le pas et faire preuve de souplesse en même temps que d'ingéniosité dans la manière d'exercer ses responsabilité nouvelles » (Rapport Boucher, 1963, p.118). Le rapport dressait un portrait sombre des législations alors en vigueur et dénonçait l'approche punitive et l'assistance catégorielle. Inspiré de la

Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 qui figure dans sa préface, le rapport rompait avec ces principes qu'il jugeait archaïques et affirmait les droits sociaux pour tous. La recommandation 7 en témoigne : « Le gouvernement du Québec devrait explicitement reconnaître, dans sa législation sociale ainsi que dans les règlements qui régissent son application, le principe selon lequel tout individu dans le besoin a droit à une assistance de la part de l'État, quelle que soit la cause immédiate ou éloignée de ce besoin » (Rapport Boucher, 1963, p.118). En somme, à travers cette étude qui adoptait les principes de droits sociaux et d'inconditionnalité, le gouvernement libéral de Jean Lesage ainsi que les auteurs du rapport se sont engagés dans une voie fortement démarchandisante qui a abouti, 6 ans plus tard, à la Loi de l'aide sociale de 1969.

Les Libéraux de Jean Lesage et Robert Bourassa : l'ambivalence d'un discours

Bien que le Bill 26 ait été adopté sous le gouvernement de l'Union nationale de Jean-Jacques Bertrand en 1969, une partie importante du processus a été impulsée sous le gouvernement de Jean Lesage de 1960 à 1966, une période qui, selon les analystes, a été fortement « dédiée à la mise en route de réformes permettant la modernisation et la démocratisation du Québec » (Vaillancourt, 1992, p.176). Ainsi, c'est Jean Lesage qui, alarmé par le taux de chômage élevé au Québec, a réclamé la création de la Commission Boucher, dont nous venons de voir la teneur du rapport, afin d'éclairer les problèmes liés à l'assistance publique. René Lévesque, que l'on verra apparaître dans les procès-verbaux de la Commission permanente en tant que député péquiste, a aussi été un acteur important dans la réforme de l'aide sociale. Ministre libéral de la Famille et du Bien-être social de 1965 à la reprise du pouvoir par l'Union nationale de Daniel Johnson en 1966, il a fait avancer le

dossier dans le sens des conclusions du rapport Boucher, revendiquant une intervention accrue de l'État. Les Libéraux de Jean Lesage ont donc eu une influence décisive sur l'adoption du Bill 26 en 1969, d'une part en étant les premiers défenseurs d'une politique sociale unifiée et, d'autre part, en ayant façonné les fondements idéologiques de la loi grâce au rapport Boucher.

De même qu'ils l'ont été de 1960 à 1966, les Libéraux, alors dans l'opposition, ont été très actifs lors de la tenue de la Commission permanente de la Famille et du Bien-Être social à l'automne 1969 et de l'adoption du Bill 26 le 12 décembre 1969. Ainsi, Victor C. Goldbloom, député de D'Arcy McGee, Émilien Lafrance, ancien ministre de la Famille et du Bien-être social dans le gouvernement Lesage, Noël Saint-Germain, député de Jacques-Cartier, George Tremblay, député de Bourassa, Louis-Philippe Lacroix, député des Îles-de-la-Madeleine, Gérald Harvey, député de Jonquière, ainsi que Jean Lesage, ancien premier ministre étaient présents lors des débats en Chambre. Bien que nous ayons établi qu'il existait à l'époque un fort consensus à propos de la loi, les Libéraux se démarquaient sur quelques points.

Ainsi, le Parti libéral, à l'origine de cette loi, reproche à l'Union nationale d'avoir attendu très longtemps avant de passer à l'action. C'est ce qu'exprimait Goldbloom le 11 septembre 1969 au nom des députés de l'opposition: « Au départ, nous ne pouvons que déplorer les lenteurs du gouvernement à nous présenter un projet de loi qui est en préparation depuis plus de trois ans, et qui, ayant été inscrit au feuilleton vers la fin du mois de mars ou au début du mois d'avril – si ma mémoire est fidèle – a été finalement lu, la première fois, le 20

mai 1969 ». Bien que nous ne puissions pas conclure que cette inaction de l'Union nationale révélait un manque d'intérêt pour l'adoption de la loi, il demeure tout de même étonnant que ce soit ce parti qui ait finalement adopté le Bill 26 puisque, comme nous le verrons dans une section ultérieure, l'Union nationale s'inscrivait dans une tradition conservatrice où la gestion de la pauvreté et le maintien de la cohésion sociale étaient du ressort des institutions traditionnelles, comme le clergé, et non de l'État (Beauchemin, 1997).

Par ailleurs, alors que le Bill 26 a été élaboré dans le dessein de supprimer l'octroi de l'aide selon l'appartenance à une catégorie particulière d'indigents, les libéraux ont réitéré la possibilité de distinguer les bénéficiaires aptes et inaptes. C'est ce que Lafrance, ministre de la Famille et du Bien-être entre 1960 et 1965, a soutenu : « je crois que l'un des vices de la loi c'est qu'on ne fait pas la distinction entre ceux qui sont aptes au travail et ceux qui sont inaptes au travail » (1^{ier} décembre 1969). Ainsi, bien que, selon eux, l'obtention d'une prestation devait être envisagée en termes de droit et non de privilège, les Libéraux estimaient que la loi devait catégoriser en vue d'une réadaptation sociale, pour permettre à l'État d'intervenir de façon différente auprès des personnes qui pourraient éventuellement se suffire à elles-mêmes. Nous ne sommes pas sans savoir que, nonobstant la motivation, une telle distinction ouvre la porte à l'imposition de contrepartie et à l'obligation de travailler. Cependant, les Libéraux ne suggéraient pas une réduction ou une non-indexation des prestations des personnes aptes comme ce fut le cas en 1988 avec l'adoption de la Loi sur la sécurité du revenu qui a marqué un recul de la protection sociale par la distinction entre aptes et inaptes au travail, l'instauration de programmes d'employabilité pour les premiers et l'évacuation du concept de droit social (Auclair, 2003). Néanmoins, comme les distinctions

entre aptes et inaptes ou valides et invalides sont au cœur de la philosophie libérale (Ewald, 1986), le discours porté par le Parti libéral du Québec s'apparentait à la réponse libérale au dilemme de la marchandisation (Esping-Andersen, 1990). Finalement, le Bill 26 a été adopté sans intégrer cette distinction : la Loi de l'aide sociale « embodies the principle of the same poverty threshold for every person or household, regardless of the cause of need : wether able to work or not, everyone was entitled to the same financial assistance from the governement, if he had no other income » (Quebec, White paper, p. 22 in Boychuk). Vingt ans plus tard, la loi de 1988 a réintégré ces catégories, remettant du coup le travail au centre du rapport d'assistance et entraînant contractualisation et obligations.

Le discours des Libéraux, dans une moindre mesure que celui de l'Union nationale cependant, était teinté des principes moraux du libéralisme voulant que l'octroi de prestations entraîne la paresse et l'immoralité (Esping-Andersen, 1990). La peur de la fraude semblait habiter les élus de l'époque qui craignaient d'élargir les rangs des assistés sociaux à des personnes aptes, mais oisives. Le représentant de l'Agence de service social et du Conseil régional de bien-être de Sherbrooke (18 septembre 1969) a bien dépeint la réalité qui semblait exister à ce moment-là : « Nous avons la nette impression, actuellement, que, dans les différents plans élaborés pour éliminer la pauvreté au Canada et aux États-Unis, on est tellement hanté et inquiet par la pensée que quelques personnes puissent frauder ou fraudent ou perdent le goût du travail qu'on préconise un tas de conditions, de restrictions, de mécanismes compliqués qui risquent de causer de graves préjudices à ceux qui ne peuvent pas travailler ». Il semble que cette interprétation était juste, étant donné ce que Goldbloom a affirmé lors de la deuxième lecture de la Loi de l'aide sociale : « La crainte de la fraude est

justifiée surtout dans le cas de ceux qui, par paresse, retirent des bénéfices du régime d'aide sociale mais qui sont aptes au travail et devaient travailler, ou de ceux qui cachent le fait qu'ils travaillent et continuent ainsi de recevoir des allocations sociales » (1ier décembre 1969). Dans une certaine mesure, le Rapport Boucher de 1963 (p.100) évoquait ces appréhensions : « Pour certaines catégories de la population, le simple recours financier apparaît en effet comme une 'prime à l'indigence' et incite parfois les gens à ne pas fournir l'effort nécessaire en vue d'améliorer leur situation ». Goldbloom atteste par contre qu'une majorité de bénéficiaires ne sont pas concernés par cette situation et ne devaient pas en subir les conséquences. C'est en regard de ces inquiétudes que la question des enquêtes a été abordée dans les débats autour du Bill 26. D'une part, les Libéraux exigeaient l'instauration d'un processus qui respecte la dignité et les droits des personnes, et, d'autre part, ils appréhendaient la fraude.

Les Libéraux ne s'opposaient pas à l'article 12 et à ses critères coercitifs prévus pour entraver l'apparition de comportement de paresse et d'oisiveté. Comme nous le verrons dans une section subséquente, nombre d'acteurs, provenant essentiellement du milieu communautaire, ont dénoncé l'article 12, ce qui n'était pas le cas de l'opposition officielle[9]. Même si les Libéraux ont été à l'origine de nombre de législations réformistes qui attestent de leur reconnaissance de la nécessité de collectiviser le risque et la prévoyance, ils conservaient tout de même un fond de croyances libérales voulant que la moralité soit la cause des maux sociaux, la responsabilité en soit le principe régulateur et la sanction, la solution (Ewald, 1986). Ainsi, Vaillancourt (1991, p.178) nous rapporte au sujet de Jean Lesage qu' « il

[9] Nous avons vu précédemment que l'article 12 de la Loi de l'aide sociale allait à l'encontre de l'esprit du RAPC en imposant des conditions à l'obtention et au maintien de l'aide sociale.

faisait l'hypothèse que les pratiques frauduleuses des assistés sociaux étaient à l'origine d'une bonne partie des augmentations de coûts de l'assistance. Lors de la sortie du Rapport Boucher, deux ans plus tard (1963), Lesage se montre d'abord très déçu de ne pas retrouver son hypothèse dans le rapport. Heureusement, avec le temps, il parvient à dépasser cette première réaction ». On comprend ici que Lesage attribuait initialement l'augmentation des coûts de l'aide sociale, non pas à des causes structurelles, mais bien individuelles.

Enfin, malgré la peur d'entraîner paresse et irresponsabilité, les Libéraux ont souligné l'importance de mettre en place des barèmes plus généreux que les prestations accordées jusqu'alors et ont plaidé en faveur de l'indexation des prestations. Ils les voulaient suffisantes pour combler les besoins des individus et des familles et accordaient beaucoup d'importance à la réhabilitation et à la réadaptation de l'assisté social. Victor-C. Goldbloom affirme, à propos du Bill 26, qu'il « est décevant parce que nous l'aurions voulu meilleur, nous l'aurions voulu plus aventureux, nous l'aurions voulu plus imaginatif, nous l'aurions voulu plus humain » (1^{ier} décembre 1969). Les Libéraux, tout particulièrement Goldbloom, semblaient appréhender le problème de la pauvreté, non pas seulement dans une perspective de réduction de la pauvreté par l'octroi de ressources matérielles et financières, mais dans une perspective de lutte à l'exclusion, non pas qu'économique, mais aussi sociale. « Otherwise, we are maintaining health but we are also maintaining the isolation of the welfare recipient and the poors in general from the rest of the community even so basic a thing as attending churches or synagogues » (Goldblomm, 18 septembre 1969). Les Libéraux vont jusqu'à élargir l'action de l'État à la lutte contre le processus d'exclusion. S'exprimant au nom de l'opposition, Goldbloom a décrit ainsi le projet de loi : « C'est plutôt une compilation de

mesures correctives que nous étudions – mesures qui devront être appliquées post facto, après la panne économique – qu'un vrai moyen de prévenir les difficultés qui peuvent rendre l'aide sociale nécessaire » (1ier décembre 1969). Effectivement, les actions vont dans le sens d'un amortissement des conséquences des changements structurels, elles sont davantage passives et réactives (Tremblay, 2001). Le ministre Cloutier exprime bien la nature et les objectifs de la loi : « L'objectif général des mesures d'aide sociale est de rétablir le niveau de vie si ce niveau de vie est tombé en dessous du minimum déterminé par le législateur. Ces mesures sont complémentaires et constituent un dernier recours une fois que tous les autres moyens ont été épuisés. Ces mesures se reconnaissent à leur caractère résiduaire par rapport au caractère d'universalité des mesures de sécurité sociale proprement dites » (1ier décembre 1969). Effectivement, Goldbloom ne croyait pas si bien dire lorsque, reprenant les termes du Rapport Boucher, il a qualifié le ministère de la Famille et du Bien-être social de ministère des conséquences. Donc les Libéraux reprochent à la loi (dans ce qu'elle constate le déficit après le fait) de ne pas mettre l'accent de façon prioritaire sur la prévention auprès des familles menacées de dépendance sociale comme le recommandait le rapport Boucher.

En somme, le Parti libéral semblait tiraillé : alors qu'il voulait une loi humaine, démarchandisante et fortement inspirée du Rapport Boucher, il conservait un fond de croyances libérales qui réfrénait ses ardeurs réformistes.

L'Union nationale de Jean-Jacques Bertrand

Nous reconnaissons que l'Union nationale a été un acteur incontournable dans la formulation et l'adoption du Bill 26. Cependant, avant d'exposer son importante contribution à la législation, notons au passage que ce fait est surprenant. Jusqu'en 1969, le parcours de l'Union nationale a été marqué davantage par le conservatisme que par une volonté de modernisation. Un bref aperçu de l'histoire politique de l'Union nationale s'impose. Maurice Duplessis, sous la bannière de l'Union nationale, a dirigé d'une main de fer le Québec de 1944 jusqu'en 1959 où, après son décès, il a été remplacé par Paul Sauvé jusqu'à la prise du pouvoir par les Libéraux de Jean Lesage en 1960 (Vaillancourt, 1986, Robert, 1980). Bien que cette analyse ne fasse pas l'unanimité (Beauchemin, 1997), plusieurs auteurs (Marcel Rioux, Fernand Dumont, Pierre Elliott Trudeau) estiment que le « règne » duplessiste a été pour le Québec une période de Grande Noirceur où l'anti-ouvriérisme, l'anti-communisme et l'antidémocratisme combiné à un despotisme et un conservatisme paralysant créaient un paradis pour les entreprises privées. Selon cette interprétation, la transition du gouvernement de l'Union nationale au gouvernement libéral a été qualifiée de passage de la tradition à la modernité et de « fin du Moyen Âge » (Robert, 1980). D'autres ont voulu dépasser l'analyse de l'ère duplessiste en terme de conservatisme et de traditionalisme et ont décrit Duplessis comme étant avant tout un défenseur d'un modèle libéral de régulation sociale (Duchastel, 1997). Mais, au-delà des différentes interprétations, tous s'accordent pour convenir de la frilosité de Duplessis à l'égard de l'instauration d'un système de sécurité sociale. Dans ce sens, J.S. Bourque affirmait ceci dans le Discours sur le budget de 1959 :

> Avec les années, la sécurité sociale a tendance dans l'esprit de certaines gens à remplacer l'épargne populaire, les plans de pensions et les formes d'assurance

> organisées pour assurer la protection contre certains risques. Cette tendance est de nature à décourager l'initiative privée, l'effort personnel, l'esprit de travail, au détriment de la liberté et du progrès économique de la nation. Le gouvernement de la province a foi en l'entreprise privée, soucieuse de ses droits, mais respectueuse de ses obligations. Il est convaincu que le paternalisme et le socialisme sont les ennemis les plus dangereux du progrès et de la liberté (Vaillancourt, 1986, p.5).

L'Union nationale des décennies 1940 et 1950 manifestait donc une profonde méfiance envers l'interventionnisme étatique. Elle semblait cependant avoir dompté cette méfiance à la fin des années 1960. Comme le soutient Maioni (1998, p.124), « le premier ministre a un rôle important à jouer dans l'articulation et la défense des actions, voire l'inaction, de son gouvernement quant à un enjeu donné de la politique sociale ». Jusqu'en 1960, c'est l'inaction de Duplessis qui a prévalu et en 1969, la situation, malgré une lenteur du gouvernement à agir, s'est inversée sous la gouverne de Jean-Jacques Bertrand.

Le discours de l'Union nationale de 1969 est sans ambiguïté : l'État doit endosser un rôle de régulateur qui permette à la société québécoise de faire un saut qualitatif vers la modernité. C'est dans cette optique que le gouvernement Bertrand considère le Bill 26 comme faisant partie d'une combinaison de réformes visant l'implantation d'un système cohérant de sécurité sociale. La notion de droit social, tel que recommandée par le rapport Boucher, est retenue comme principe fondamental du projet de loi proposé. En mettant de l'avant le droit des individus à l'assistance, l'Union nationale proposait une loi permettant de départir les individus de leur statut de produit par un processus de démarchandisation (Esping-Andersen, 1990). Le ministre Cloutier affirme ce droit de manière non équivoque : « Le motif de l'intervention de l'aide sociale est d'ordre très général, un état de besoins essentiels ne pouvant être satisfait autrement que par l'aide sociale. Cet état de besoins donne

ouverture à un droit à l'aide et ce droit est une notion qui situe bien l'aide sociale dans le contexte de la sécurité sociale moderne » (1ier décembre 1969). Bien que l'Union nationale ait proclamé que toutes les personnes seules et les familles dans le besoin, et ce, sans aucune discrimination, étaient admissibles à l'aide sociale, l'article 12 restreignait le potentiel d'émancipation des individus de la dépendance du marché. Ainsi, les individus sont encouragés à se tourner vers le marché dans la mesure où « le travail est considéré comme le moyen habituel pour tout adulte de subvenir à ses propres besoins personnels, de même qu'à ceux des membres de sa familles » (Cloutier, 1ier décembre 1969).

Comme nous l'avons précédemment mentionné, un grand dénominateur commun existe entre le discours des Libéraux et celui de l'Union nationale : la peur de la fraude et de la paresse. Néanmoins, nous oserions affirmer que cette peur semble plus solidement ancrée chez les députés de l'Union nationale que chez les Libéraux. Effectivement, dans le propos de Jean-Paul Cloutier, le thème de la paresse et de la fraude est récurrent. À plusieurs reprises il rappelle la nécessité de prévoir de bons mécanismes de réhabilitation et de prévention afin que les assistés ne se complaisent pas dans leur état de dépendance. « Ils permettront, je crois, si nous les joignons à d'autres mécanismes, un niveau de rémunération raisonnable qui n'incitera pas ceux qui ont actuellement des emplois à venir grossir le rang des assistés sociaux et à délaisser leur emploi » (Cloutier, 11 septembre 1969). La logique suivie ici par Cloutier correspond étroitement à celle décrite par Boychuk (1998, p.18) : « The underlying principle of the residual assistance system is to provide some minimal social protection, but not to detract from the operation of the market. Of specific importance is the principle of less eligibility – no one receiving assistance should be better off on assistance than working at the

lowest market wage ». Même si les réflexions de Cloutier étaient empreintes d'une logique résiduelle, prenons garde de ne pas associer le Bill 26 à un régime résiduel, ce qui serait une fausse interprétation. Cependant, il est indéniable que nous ne retrouvons pas dans ces propos une volonté d'instaurer un État-providence qui encouragerait une égalité des plus hauts standards comme c'est le cas dans les États-providence sociaux-démocrates (Esping-Andersen, 1990). Clairement, le ministre Cloutier veut décourager les citoyens d'opter pour le bien-être plutôt que pour le travail, ce qui correspond aux normes traditionnelles libérales. Le discours de l'Union nationale était donc, dans une certaine mesure démarchandisant, mais davantage orienté vers la mise en place d'un État-providence libéral plutôt que social-démocrate. Bien qu'il ne soit pas dans notre propos de traiter des amendements apportés après l'adoption de la loi, il est intéressant de rappeler ici qu'en 1973, il a été décidé que les prestations de l'aide sociale serait plafonnées à un niveau inférieur au salaire minimum pour maintenir l'incitation au travail (Ulysse et Lesemann, 2004).

Enfin, rappelons l'unanimité qui régnait autour de l'implantation d'un système de sécurité du revenu en général et particulièrement autour de l'adoption du Bill 26 et de ses fondements philosophiques et idéologiques. Ainsi, la convergence des idées quant à l'interventionnisme et la planification dans le domaine social prend son sens à travers ces propos du ministre Cloutier qui, selon ses propres termes, rend à César ce qui appartient à César : « C'est qu'on a, évidemment, tenté de démontrer – je ne serai pas mauvais joueur, M. le Président – que la législation présente s'inspire de la pensée, de la politique et des travaux qui ont été faits de 1960 à 1966 » (1^{ier} décembre 1969). Donc l'élaboration du Bill 26

amorcée par les Libéraux de Lesage a transcendé les changements de gouvernement pour finalement être adoptée sous l'Union nationale de Jean-Jacques Bertrand.

René Lévesque, contribution importante du libéral et du péquiste

Nous traiterons très brièvement de M. Lévesque, qui, depuis le 14 octobre 1968, était président du Parti québécois. Comme nous l'avons évoqué précédemment, une part non négligeable de son implication dans l'élaboration de la Loi de l'aide sociale s'est fait aux côtés des Libéraux de Jean Lesage. Ayant fait beaucoup pour l'adoption d'une loi de l'aide sociale pendant son mandat comme ministre, Lévesque, comme ses homologues libéraux, s'est indigné avec véhémence du manque d'empressement du gouvernement Bertrand : « Le rapport Boucher est paru en 1963, le gouvernement qui a fini en 1966 a sa responsabilité évidente. Nous sommes en 1969. Je me souviens qu'il y eut des commissions qui ont siégé sur cette damnée loi générale, qui avaient déjà été mis en marche au moment où on a quitté le ministère » (6 novembre 1969). Pendant les débats à l'Assemblée nationale, Lévesque a défendu farouchement le principe de l'indexation des prestations au coût de la vie. Cette indexation qui, finalement, n'a pas été intégrée au projet de loi, aurait permis de lutter contre l'arbitraire et un trop grand pouvoir discrétionnaire des ministres et des gouvernements. Comme les Libéraux et plusieurs acteurs sociaux ayant participé à la commission parlementaire, Lévesque décriait l'absence d'indexation qui assujettissait les plus fragiles de la société aux aléas budgétaires et électoraux.

Les grands absents du débat : les syndicats

Même si les auteurs clefs sur lesquels nous appuyons notre analyse relèvent le rôle décisif des syndicats et du mouvement ouvrier dans le développement des États-providence (Esping-Andersen, 1990; Jessop, 2002; Lipietz, 1989; Offe, 1997), notre corpus de données ne nous permet pas de confirmer cette thèse puisque aucun syndicat n'a participé aux d'audiences publiques ou déposé de mémoire lors de l'adoption du Bill 26. Rappelons cependant le compromis sur lequel se fondait le modèle de développement fordiste. Les syndicats, en acceptant la taylorisation du travail en échange d'un partage des gains de productivité qui passait notamment par l'implantation d'un système de sécurité sociale (Lipietz, 1989), devenaient un acteur central dans l'adoption de politiques providentialistes. Le rapport salarial entre patronat et syndicats a donc été décisif dans la construction de l'État-providence. Les syndicats auraient fait pression pour la mise en place de mécanismes permettant d'assurer une croissance régulière et durable du salaire, mais aussi pour l'instauration d'un « filet de sécurité destiné à contrer les effets destructeurs de l'exclusion du salariat » (Levasseur, 1995, p.51). Esping-Andersen (1990) abonde dans le même sens, affirmant que le mouvement ouvrier aurait été au cœur des revendications pour l'établissement d'un État-providence et l'affranchissement des travailleurs de leur dépendance du marché.

Au Québec, Boucher (1994, p.94) soutient que « les sécurités acquises avec l'État-providence l'ont été par les pressions 'du peuple, du mouvement syndical' ». Dans le même sens, Vaillancourt (1986, p. 7) s'exprime ainsi : « Les luttes du mouvement ouvrier, porteuses d'une forte demande sociale et d'une grande exigence de démocratisation, jouèrent un rôle

central pour appeler une vigoureuse intervention de l'État québécois permettant de s'attaquer aux problèmes sociaux, notamment les problèmes de chômage, de santé, d'accès à l'éducation ». Comme le Bill 26 s'inscrit dans ce système de sécurité sociale, nous aurions pu nous attendre à ce que les syndicats expriment leur opinion sur le projet de loi, ce qui n'a pas été le cas. Il faut aussi rappeler que le gouvernement Lesage, initiateur du Bill 26, était vu comme un gouvernement de coalition ralliant des syndicalistes et bénéficiant d'appuis solides aux sein du mouvement syndical (Brunelle, 1980). Les propos précédents et le compromis au cœur du rapport salarial nous permettent donc de croire à une implication de l'acteur syndical dans la mise en place de l'État-providence québécois en général et peut-être indirectement dans l'adoption de la loi de l'aide sociale.

Cependant, il n'en demeure pas moins qu'ils ne se sont pas prononcés sur le projet de loi. Que le Bill 26 ait été une loi qui s'adressait aux personnes inaptes ou temporairement exclues du marché de l'emploi et non pas une politique universelle de redistribution de la richesse auprès des travailleurs explique peut-être cette absence de l'acteur syndical dans les débats. Une autre hypothèse pourrait être que la dynamique conflictuelle qui animait alors les relations État-syndicats et la méfiance de ces derniers envers un État qu'ils accusaient de collusion avec les capitalistes (Boucher, 1994) les aurait découragés de venir exprimer leur point de vue. Effectivement, avec la liquidation de la coalition libérale lors de la prise du pouvoir par l'Union nationale en 1966, l'opposition sociale s'est retrouvée dans la rue (Brunelle, 1980). Il se peut que les syndicats se soient radicalisés et aient adopté la position de la gauche socialiste selon laquelle les politiques providentielles sont un moyen de stabiliser la société capitaliste enfreignant une véritable transformation des rapports sociaux dans le

sens de l'abolition des classes sociales (Offe, 1997). Ainsi, ils étaient peut-être en désaccord avec le principe même de la loi. Par ailleurs, il n'est pas impossible que le délai très court[10] de préparation accordé aux organisations avant les audiences publiques et le dépôt des mémoires ait tout simplement découragé les syndicats, notamment la CSN et la FTQ, à participer à la consultation en commission. Néanmoins, malgré toutes ces spéculations et considérant que le Bill 26 a été adopté par l'Union nationale et mis de l'avant par un Parti libéral somme toute bourgeois, l'affirmation d'Esping-Andersen (1990, p.134) selon laquelle « autocrates conservateurs ou bourgeois libéraux doivent être regardés comme les vrais architectes des fondations modernes de l'État-providence » s'avère exacte!

Les autres acteurs impliqués dans la formulation de la Loi de l'aide sociale de 1969, Bill 26

Dans les sections précédentes, la contribution de l'État et des syndicats a été présentée. Nous ferons maintenant un bref survol des acteurs sociaux ayant voulu s'exprimer lors de audiences de la Commission permanente de la Famille et du Bien-Être social ou ayant déposé un mémoire. On dénombre parmi ces acteurs des organisations religieuses comme Allied Jewish community sevices of Montreal, le Conseil des œuvres de Montréal et The Federation of Catholic Charities of Montreal. On inventorie aussi des organisations communautaires ou des associations dont certaines peuvent être associées de près au réseau confessionnel, comme le Family Service Assocation of Montreal, The Montreal Diet Dispensary, le Conseil Régional de Bien-être de Sherbrooke, la Fédération des services sociaux à la famille du Québec et le Montreal Council of Social Agencies. Plusieurs associations professionnelles ou

[10] Nous reviendrons dans une section ultérieure sur le problème entourant les délais très courts de préparation accordé aux organisations.

regroupements de personnes comme la Corporation des travailleurs sociaux professionnels de la province de Québec, l'Ordre des infirmières de Victoria, la Corporation des conseillers sociaux du Québec, l'Association des familles ouvrières et l'Association des propriétaires de laboratoire médicaux ont déposé des mémoires. On cite aussi le McGill School of Social Work. Enfin, on retrouve, bien qu'ils n'aient pas tous déposé un mémoire officiel, des comités de citoyens comme le Secrétariat Social de Saint-Roch, l'Opération alarme, le Comité des assistés sociaux du centre-ville, de la rive-sud et de Val-d'Or et l'Équipe sociale Ste-Marie.

D'une part, on ne s'étonne guère de retrouver des œuvres de charité au nombre des acteurs ayant participé à la formulation de la loi puisque, jusqu'au développement de l'État-providence, l'Église occupaient une place importante dans l'aide aux indigents. Par ailleurs, la présence de comité de citoyens est le fidèle reflet des luttes sociales de la décennie des années 1960 où ceux-ci constituaient la principale forme organisationnelle du mouvement populaire (Bélanger et Lévesque, 1992). Rappelons cependant le métissage important qui existait à l'époque entre l'Église, le travail social et les comités de citoyens (Doré, 1992). Ainsi, aux dires de Doucet et Favreau (1997), le Conseil des œuvres de Montréal aurait été l'instigateur de nombreux comités de citoyens. Le Secrétariat social de Saint-Roch, en tant qu'il était représenté par un membre du clergé, est l'illustration de la perméabilité, voire même de l'absence de frontières entre l'action sociale et le monde confessionnel qui existait à l'époque. Doré (1992) assimile l'organisation qui se faisait dans le quartier Saint-Roch à l'animation sociale ou, pour reprendre les termes de Bélanger et Lévesque (1992), aux comités de citoyens.

La notion de droit social et les causes de la pauvreté

Toutes les organisations qui se sont fait entendre se sont montrées favorables à l'adoption du Bill 26 et ont applaudi la disparition du principe d'assistance par catégorie. Les positions endossées par ces acteurs étaient démarchandisantes et fondées sur la notion de droit social. Mme Higgins du Montreal Diet Dispensary affirmait ceci : « I was just thinking that my dream had always been that we would supplement the difference to meet the needs, would set generous ones based on the philosophy of human worth and the capacity, and supplement the difference of whatever was needed » (18 septembre 1969). Les propos de Mme Higgins, en ce sens qu'ils associaient les droits à un besoin démontrable, rencontraient bien la philosophie de la loi de l'aide sociale. Cependant, The Montreal Diet Dispensery a proposé des tables d'allocations minimales peu élevées qui permettaient tout juste le maintien de la santé et de la reproduction de la force de travail. Comme le souligne Goldbloom, ces tables qui identifiaient un seuil en dessous duquel il était impossible de descendre « would allow people to exist but not necessarily to live » (18 septembre 1969). Bien que nous pouvons difficilement qualifier ces tables de démarchandisantes puisqu'elles étaient très modestes, il faut prendre en considération le contexte de l'époque où, selon Mme Higgins, la pauvreté était telle que la malnutrition entravait le développement des capacités intellectuelles des enfants.

Même s'il est juste d'affirmer que le Bill 26 est une mesure réformiste qui visait une certaine démarchandisation, certains acteurs, notamment l'Association des œuvres de charité de la communauté juive de Montréal, l'Opération alarme et le Comité des assistés sociaux du Centre-ville, se montraient néanmoins assez sceptiques affirmant que le Bill maintenait la stigmatisation associée à l'assistance sociale que seule une législation allant dans le sens de

l'octroi d'un revenu minimum garanti aurait pu contrer. L'adoption d'une telle mesure aurait été davantage associée au modèle beveridgien d'indemnisation du citoyen, permettant aux personnes une autonomisation maximale à l'égard du marché (Esping-Andersen, 1990). M. De Blois du comité des assistés sociaux du centre-ville soutenait que le « revenu minimum garanti est une chance égale vis-à-vis des autres classes de la société » (18 septembre 1969). À la lumière des travaux d'Esping-Andersen (1990), nous pourrions affirmer que le principe de solidarité sous-jacent à la stratégie du revenu minimum garanti aurait permis de combattre la stigmatisation et facilité la mobilité sociale. Une telle stratégie aurait contribué à désamorcer les systèmes de stratification encastrés dans les États-providence. Le Bill 26 n'a pas été aussi audacieux, mais Boychuk (1998) affirme néanmoins qu'il prenait place dans un régime *redistributive*, concept étroitement associé au modèle social-démocrate d'Esping-Andersen (1990).

Le discours porté par les acteurs sociaux se démarquait de celui des acteurs politiques en ce qu'il dénonçait l'article 12 du Bill dont nous avons traité précédemment. Ainsi, plusieurs acteurs soutenaient qu'il était inacceptable que la loi ne garantisse pas une allocation inconditionnelle. En rappelant qu'il contrevenait à l'esprit du RAPC-CAP, la Corporation des travailleurs sociaux professionnels le qualifiait de préjudiciable et suggérait des mesures de réhabilitation allant au-delà de la seule problématique de l'inadaptation au travail. La Corporation était d'avis que, par l'attitude punitive qui se dégageait de l'article, la loi laissait croire que le bénéficiaire était responsable de son sort et non pas victime de la conjoncture économique. L'association des familles ouvrières écrivait à ce propos que « l'article 12 devrait être modifié et perdre son caractère coercitif au profit d'une formulation plus

incitative » (Association des familles ouvrières, 1969, p.3). Une forte majorité des acteurs sociaux estimaient que si l'aide sociale était définie comme un droit fondamental, elle ne devait pas être conditionnelle. Cependant, ce discours démarchandisant ne faisait pas l'unanimité, par exemple à la Corporation des conseillers sociaux du Québec : « Il nous semble normal pour la société de refuser la consécration de toute dépendance à son endroit sous la réserve et dans la mesure où elle dispose de moyens acceptables (de réhabilitation) pour aider les individus, enclins à s'installer dans la dépendance, à corriger leur attitude » (Corporation des conseillers sociaux du Québec, 1969, p. 4). Cette affirmation, teintée des croyances libérales, cherchait à expliquer la pauvreté par des causes individuelles, des insuffisances, des attitudes négatives, et non pas par des causes structurelles.

Par ailleurs, pour appeler l'État à endosser son rôle de régulateur social, certains acteurs évoquaient les causes structurelles de la pauvreté, les transformations récentes du monde du travail, l'insécurité de la condition ouvrière et le bris des solidarités traditionnelles (André, 1995). Empruntant un discours marxiste, Mgr Raymond Lavoie du Secrétariat social de St-Roch dressait le portrait d'une société qui se sous-prolétarise, en dépit de la prospérité économique, à travers le rejet de plusieurs du monde du travail. Le contexte de domination économique structurelle du monde anglophone sur le monde francophone qui a persisté jusqu'à la Révolution tranquille a aussi été évoqué pour expliquer la pauvreté. M. Paul Deboies du Groupe d'assistés sociaux du Québec métropolitain l'exprimait ainsi :

> Une autre conclusion fut que 23% des interviewés avaient travaillé avec des contre-maîtres anglais unilingues, qu'ils avaient perdu leur poste et reçu l'ultime affront de se faire dire : 'You, goddamn, pea soup, speak white !'. La dernière conclusion des assistés sociaux que nous avons interviewés fut que, dans la belle

province de Québec, on chôme en français 'and we work in english' (6 novembre 1969).

Ces propos ne sont pas sans nous rappeler les propos de Pierre Vallières (1980, p.109-110) extraits de *Nègres blancs d'Amérique* : « ... on demeure un nègre, on se fait délinquant ou bandit, on consent à devenir, à trente ans, une ruine d'homme... un esclave désenchanté et amer. (...) Comment donner un sens à cette société d'écrasés muets? Même les meilleurs de ces écrasés ne savaient pas faire une révolte de leur écrasement ».

Le malaise exprimé par certains des acteurs sociaux représentés était grand et la lecture de leurs propos ou de leurs écrits illustre bien cette période de mise en place de l'État-providence où le Québec est passé d'une régulation presque entièrement privé du phénomène de la pauvreté à une régulation étatique de la question sociale. Il était devenu impérieux que la charité fasse place à la justice (Vaillancourt, 1986). Mme Gauthier, du Comité des citoyens de Val-d'Or, dépeint par ces propos l'ampleur de la situation : « Je ne suis pas une personne pour casser les vitres, soyez assurés de ça, puis quand on viendra à casser des vitres et à faire sauter des bombes, moi, je ne serai pas là, vous êtes sûrs de ça! Je ne veux pas détruire ce qu'on a, mais je veux améliorer le sort des gens et avoir ce dont on a besoin dans une province comme la nôtre » (6 novembre 1969). Selon M. Larivière de l'opération alarme, le Québec devait emboîter le pas aux autres provinces et aux États américains et c'est ce que sont venus exprimer nombre d'assistés sociaux qui ont dénoncé l'inaction de l'État dans une province dite « moderne et civilisée » (18 septembre 1969). M. Cadotte de l'Équipe sociale Sainte-Marie est venu s'adresser ainsi aux élus : « Vous autres, ici, à Québec, vous avez de beaux bureaux, vous parlez bien. Nous autres, on n'a pas de textes. On arrive ici, on n'a pas

de texte, rien. On vient vous parler comme on parlerait à notre père. (...) Vous savez, des fois, on fait une fête dans les maisons et puis le père sépare le gâteau, mais il y a toujours un fils qui est oublié. Est-ce que nous, les gens de Sainte-Marie et de Saint-Jacques, on est toujours oublié? » (18 septembre 1969). L'analogie avec l'image du père protecteur qui se fait providence est manifeste dans ces propos. C'est un appel à la justice sociale, une imploration des pauvres à l'intervention de l'État pour corriger les iniquités.

Des stratégies d'intervention plus inclusives

Dans cette section, nous verrons que certains acteurs sociaux mettaient de l'avant des stratégies inclusives que l'on pourrait même qualifier de partenariales qui tranchaient avec les stratégies mises en œuvre pendant la construction de l'État-providence québécois. Effectivement, certains auteurs (Lévesque, 2001; Vaillancourt, à paraître) estiment que l'État-providence québécois était un produit du modèle de développement fordiste providentialiste qui se distinguait par sa bureaucratisation, sa centralisation et sa hiérarchisation. La dynamique entre l'État et le citoyen était descendante, *top-down* pour reprendre les termes de Bacqué, Rey et Sintomer (2005), et le mode de gouvernance laissait très peu de place à la participation de la société civile dans la mise en œuvre des stratégies de lutte à la pauvreté (Bouchard et *al.*, 2005). La teneur du Bill 26 et des stratégies qui y sont préconisées correspondait au type de régulation en vigueur pendant les « Trente glorieuses », mais quelques acteurs sociaux questionnaient les rapports entre l'État et les bénéficiaires. Ainsi, le Secrétariat social de Saint-Roch, par l'intermédiaire de Mgr Lavoie, remettait en question le rôle de l'appareil étatique comme seule institution gestionnaire des services aux populations : « S'il veut tout remplacer, il détruit sa principale richesse qui est l'initiative des citoyens et

des corps intermédiaires et se précipite dans une aventure sans issue » (Secrétariat social de Saint-Roch, 1969, p.2). Par les propos suivants, il revendiquait un autre type de régulation étatique : « Il faut réclamer de l'État l'acceptation de l'expérimentation de base, le support de cette expérimentation, l'assouplissement de ses normes, la confiance à l'initiative locale, l'aptitude à extrapoler et à généraliser progressivement puis à consacrer par des législations appropriées ce qui mérite de l'être » (Secrétariat social de Saint-Roch, 1969, p.2). Suivant cette logique, la dynamique du rapport de consommation aurait donc été, non pas de type *top-down*, mais plutôt *bottom-up*. Comme nous le verrons dans une section ultérieure, ce n'est que vers la décennie 1980 que sont apparus de tels types de rapports de consommation qui s'inscrivaient dans une nouvelle perspective de développement et de gouvernance, le modèle partenarial (Bélanger et Lévesque, 2001;Vaillancourt et Lévesque, 1996). Concrètement, le Secrétariat social voulait que les ressources locales puissent être mobilisées et les «élites locales des zones délabrées» davantage sollicitées. On pourrait aussi y déceler les premières initiatives de développement local. En fait, Mgr Lavoie adressait à l'État la même critique que Lipietz (1989, p.116) reprenait 20 ans plus tard :

> La solidarité fordiste, organisée par l'État, était strictement monétaire, excluait, par principe, l'initiative. Vous êtes anxieux, malade? Voici de l'argent, allez voir un docteur. Vous êtes trop pauvre pour faire retaper votre logement? Attendez qu'on vous dégage une allocation. Vous êtes chômeur? Voici une indemnité. Mais surtout, ne vous avisez pas de vous activer! Restez chez vous!

C'est dans le même sens que la Fédération des services sociaux à la famille du Québec affirmait que dans la mise en œuvre de la politique, toutes les ressources et les potentialités du milieu devaient être utilisées au maximum.

Dans le même ordre d'idées, Mgr Lavoie estimait que l'assisté social devait être davantage inclus dans sa réinsertion et non pas traité comme un bénéficiaire par un État paternaliste. Bien que le terme ne soit pas utilisé par les acteurs eux-mêmes, nous pourrions voir dans ces stratégies les premiers balbutiements de l'*empowerment* qui renvoie à la participation, à l'auto-détermination et à l'inclusion des personnes usagères ou bénéficiaires qui étaient souvent négligées dans les politiques sociales providentialistes (Vaillancourt, 2003). En parlant des élites politiques, le Secrétariat social tenait cette position (1969, p.4): « Mais elles ne savent pas que c'est le talent qu'il faut redistribuer plus que l'argent, et le cœur qu'il faut mobiliser plus que la bourse ». Cette organisation s'inscrivait dans la foulée de l'animation sociale dans les années 1960. The Montreal Council of Social Agencies et le Conseil des œuvres de Montréal relevait aussi que le Bill laissait peu de place à l'initiative et à la participation des citoyens dans leur réhabilitation. Les deux organismes se sont exprimés ainsi : « Article 5.06 does not show clearly a willingness to allow individual to understand their situation and to participate in the elaboration and execution of plans concerning them » (The Montral Council of Social Agencies / Conseil des oeuvres de Montréal, 1969, p.6).

Nous constatons donc que les stratégies proposées par nombre d'acteurs sociaux marquaient une rupture avec la logique bureaucratique inhérente au providentialisme et le déficit de participation que caractérisait les stratégies préconisées par l'État (Vaillancourt et Lévesque, 1996). Effectivement, des observateurs estiment que la gestion de la pauvreté dans les régimes providentiels des Trente glorieuses a été organisée de façon anonyme et impersonnelle, suivant une rationalité froide et calculatrice qui évacuait la société civile (Laville, 1995; Lipietz, 1989; Lévesque, 2001; Bélanger et Lévesque, 2001). Il y avait dans le

rapport de consommation providentialiste entretenu entre le bénéficiaire et l'État une forme d'exclusion, comme c'est le cas dans le rapport salarial fordiste[11] (Bélanger et Lévesque, 1991). La demande économique des acteurs a donc trouvé une réponse relative dans le Bill 26, mais la dimension politique d'inclusion et de participation n'a pas été comblée. Cependant, soulignons que ladite société civile était alors très peu développée si on la compare à l'organisation communautaire contemporaine. Les stratégies beveridgiennes étaient peut-être alors la seule solution envisageable afin de sortir les gens de la pauvreté, les initiatives étant des cas isolés. Il faut dire aussi que la volonté de mettre en place un système de sécurité sociale étatique et laïc rendait peut-être difficilement envisageable pour les élus de devenir partenaires des acteurs et des organisations du réseau confessionnel et privé qui gérait la pauvreté dans l'ancien régime. Le modèle de type partenarial apparu au tournant des années 1980 aurait probablement été impossible en 1969 alors que le mouvement était beaucoup moins organisé. Les critiques adressées par certains observateurs ne sont peut-être que partiellement justifiables.

Rapports entre les acteurs : processus technocratique ou volonté de consultation? La prédominance de l'ancien paradigme

Le processus de consultation et de participation autour de la formulation et de l'adoption du Bill a été central dans les débats, d'une part à cause du délai très court accordé aux organisations pour préparer leur mémoire et leur intervention en Chambre et d'autre part à cause de l'absence de tables de tarifs permettant aux acteurs de se prononcer de manière éclairée. Le gouvernement Bertrand a manifesté une certaine ouverture à entendre les

[11]Pour démontrer ces rapports de consommation providentialistes, Bélanger et Lévesque se sont appuyé sur le cas de la santé et des services sociaux, à travers leurs travaux sur les CLSC.

groupes ayant exprimé leur désir de se faire entendre en tenant une commission parlementaire dès la première lecture du projet de loi. Jean-Paul Cloutier, ministre de la Famille et du Bien-être social, a reconnu la nécessité d'établir un dialogue avec les groupes intéressés afin que l'approche privilégiée soit la plus humaine possible. Cependant, de nombreux groupes entendus en audience publique ont dénoncé le délai trop court accordé aux organisations pour se préparer. Ainsi, les acteurs ont été prévenus à peine deux semaines avant leur audition. M. Paul de l'Association des familles ouvrières, reconnaissant tout de même le bien-fondé de l'initiative de consultation du gouvernement, s'est exprimé ainsi : « Nous déplorons cependant que les délais de consultation soient si courts, compte tenu de l'importance de ces mesures pour les classes laborieuses où se recrutent nos membres » (18 septembre 1969). Toutefois, d'autres groupes ont tenu des propos plus fumants à l'égard des processus, manifestant un réel mécontentement et dénonçant le fait que les populations concernées n'aient pas été informées de la tenue d'une consultation et du contenu de la loi. Il semble même que certains groupes, offusqués de l'invitation tardive, aient refusé de se rendre à Québec pour exprimer leur point de vue et fait part à la presse de leur mécontentement en soulignant l'inutilité des séances de la commission parlementaire. L'Opération Alarme a même été jusqu'à écrire ceci : « Nous croyons que les citoyens doivent participer à la définition de la politique sociale du Québec. Pas seulement être 'consultés'. Participer, c'est-à-dire être impliqués dans la conception, la rédaction et la discussion des lois. Les lois nous concernent : il nous appartient d'en décider le contenu » (1969, p.2). Par ailleurs, après une critique courroucée de la procédure qualifiée de vétuste et d'insatisfaisante qui ne permettait pas au citoyen de s'exprimer, le ministre a consenti à prolonger la commission parlementaire afin d'assurer le concours du plus grand nombre. Malgré les vices évidents de procédure,

nous constatons, dans cette concession faite de bonne foi par le ministre, une réelle volonté de consultation aussi mince soit-elle. Les propos suivants illustrent bien l'ambiguïté du processus qui semblaient se situer à cheval entre les procédures technocratiques et bureaucratiques et les stratégies plus consultatives :

> En ce moment, nous constatons qu'au Québec la démocratie n'est pas lettre morte, même si parfois il se produit quelques anicroches. Mais qui peut se vanter d'être exempt de tout embarras si petit qu'il soit. D'ailleurs, notre présence en est la preuve la plus éclatante. C'est pourquoi je vous félicite, messieurs les membres de cette commission, de permettre ce dialogue qui laisse entrevoir la réalisation prochaine d'une démocratie économique qui deviendrait en même temps l'application vécues de notre démocratie politique (Comité des assistés sociaux de la rive sud, 6 novembre 1969).

Les précédentes allégations de M. Parent nous paraissent quelque peu optimistes puisque la majorité des acteurs sociaux, ainsi que l'opposition officielle et les députés indépendants, ont dénoncé l'absence de tables de tarifs. Effectivement, les députés ainsi que les groupes invités devaient se prononcer sur le projet de loi sans connaître les prestations prévues. De fait, il semblait invraisemblable pour plusieurs, notamment l'Allied Jewish Community Services of Montreal et l'Agence de service social et du Conseil régional de bien-être de Sherbrooke, de discuter de manière éclairée sans connaître les normes de référence utilisées dans l'établissement des besoins. Selon M. Belley du Conseil des oeuvres, l'absence de table ne donnait pas la garantie que les besoins seraient comblés de façon adéquate. Aux dires de René Lévesque, alors député indépendant, cette omission était inacceptable et risquait « de provoquer des hurlements » et « une série d'explosions » (20 novembre 1969). Nos données ne relatent pas de telles explosions, mais plusieurs organisations ont exprimé leur insatisfaction de ne pas avoir accès à ces informations. En dépit du fait que les tables aient

été réclamées à plusieurs reprises par M. Goldbloom, elles n'ont jamais été disponibles avant que la loi soit sanctionnée le 12 décembre 1969.

Bien que nous reconnaissions une certaine recherche de démocratisation et d'ouverture à la participation qui nous permette de conclure à la mise en place des premiers jalons d'une démarche plus inclusive et délibérative, plusieurs observateurs (Bouchard et *al.*, 2005; Lévesque, Bourque et Vaillancourt, 1999) seraient d'avis que le processus entourant l'adoption du Bill 26 s'est fait de manière somme toute assez bureaucratique et technocratique, laissant à l'État, son gouvernement et ses fonctionnaires, l'essentiel de la tâche. Nous pourrions dès lors affirmer que la vision du monde fordiste selon laquelle il était efficient que « l'organisation de la production soit réservée à des groupes dominants » (Lipietz, 1989, p. 24), patronat ou technocrates, a été appliquée à l'élaboration de la loi de l'aide sociale dans laquelle les exécutants, les consommateurs ou les bénéficiaires n'ont été que faiblement sollicités. Effectivement, si on en juge par la faible participation des groupes et « l'omission » des tables de tarifs, la formulation du Bill 26 a été réservée en grande partie aux groupes dominants des technocrates et des élus, ce qui correspond à ce que l'on connaît du modèle de développement fordiste. Pour reprendre les termes de Levasseur (1995, p. 48), la construction d'un filet de sécurité a été en grande partie une « affaire d'État ». La reconnaissance des acteurs sociaux en était à ses premières avancées et ce n'est réellement qu'avec l'avènement du post-fordisme que de nouveaux acteurs sociaux, notamment les nouveaux mouvements sociaux, se sont véritablement institutionnalisés (Bélanger et Lévesque, 1991; Offe, 1997). Avec la crise du providentialisme et la recherche d'un nouveau

compromis, les acteurs sociaux ont cherché à obtenir un pouvoir dans la production et l'ingénierie des politiques sociales (Vaillancourt, 1996; Bouchard et *al.*, 2005).

Néanmoins, il ne faut pas oublier que dans notre système de démocratie représentative, le pouvoir d'adopter des lois est dévolu aux élus et ce, malgré les revendications de certains acteurs pour l'instauration d'une démocratie dite sociale ou participative. Ainsi, ces demandes de démocratisation (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005) ou d'élargissement de la démocratie (Bélanger et Lévesque, 2001) des acteurs dans le sens de la délibération et de la participation sont légitimes, mais ne sont pas pour autant le propre de la démocratie représentative qui constituait le modèle constitutionnel d'après-guerre jusqu'à l'apparition du « nouveau paradigme » (Offe, 1997). Ces demande constituent un paradigme d'action publique différent qui était au centre des revendications des groupes populaires et plus tard des mouvements sociaux urbains (Hamel et Léonard, 1980), mais qui en même temps vient questionner la légitimité des élus et ébranle les fondements du système institutionnel en pointant ses limites. Une telle démarche délibérative viendrait-elle ainsi palier le sentiment des citoyens de ne pas être bien représentés dans les institutions démocratiques modernes? Les démarches dites plus inclusives sont vues par certains comme une avancée, alors que pour d'autres, elles remettent en cause les principes actuels de notre démocratie. En fait, les termes d'élargissement de la démocratie et de démocratisation sous-entendent plus de démocratie et cela revient à dire que la démocratie représentative ne le serait pas assez et serait élitiste. Tous ne sont pas de cet avis[12] (Dufour, 2004; Duchastel, 2004). Cependant, nous pourrions conclure que les demandes adressées par les acteurs

[12] Nous y reviendront abondamment dans le chapitre VIII de ce mémoire qui justement questionne la gouvernance démocratique qui tend à s'imposer dans le contexte contemporain.

sociaux vont dans le sens de l'instauration d'un modèle néocorporatiste, non pas contre la démocratie représentative, mais en complément à celle-ci (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005).

Au-delà de la volonté de décentralisation, la centralisation et la déconcentration?

Nous décelons entre les intentions manifestées par les élus et les mesures préconisées et mises en application par ceux-ci un certain contresens. Le gouvernement de l'Union nationale, l'opposition et les députés indépendants entendaient décentraliser la gestion des services sociaux dans les régions. Les députés avaient l'ambition d'adopter une loi s'appuyant sur une administration donnant plus de pouvoir décisionnel aux agents du Bien-être social des différents districts et des dix grandes régions et ce, tout en augmentant le nombre de points de services. L'objectif était d'accélérer le processus décisionnel et l'octroi des prestations ainsi que de donner un caractère plus personnel à l'administration. Cependant, la structure administrative en vigueur jusqu'à l'adoption de la loi était, selon quelques acteurs, plus décentralisée puisqu'elle se fondait sur trois paliers administratifs autonomes : les municipalités, les agences sociales et le ministère de la Famille. Le manque de coordination et d'uniformité dans la gestion, de même que l'absence d'une définition commune de l'indigence, a été pointé du doigt pour expliquer le retrait des municipalités dans la gestion de l'aide sociale (Boychuk, 1998). Des acteurs ont exprimé leur surprise par rapport à cette stratégie qui, selon eux, allait à contre-courant de l'intention initiale. C'est dans ce sens que Mgr Lavoie du Secrétariat social de Saint-Roch a déclaré que le « Bill 26 concentre entre les mains du ministre tous les pouvoirs et abolit le seul organisme gouvernemental qui ait existé jusqu'ici et qui ait pu partager ses pouvoirs, la commission des allocations sociales » (18

septembre 1969). Selon ce dernier, l'abolition de cette commission qui correspondait à l'administration municipale risquait d'entraîner une concentration des pouvoirs qui jusque là étaient partagés avec les municipalités.

En contradiction avec l'intention de décentralisation promue par les députés lors de l'adoption du Bill 26, l'histoire du développement des États-providence occidentaux est associée à la centralisation des pouvoirs entre les mains des élus et des technocrates (M. Bourque, 2003). Au palier canadien, M. Bourque (2003, p.102) avance que « partout sauf en Ontario, on assiste à une centralisation de la gestion des programmes d'aide sociale. Les provinces prennent en charge la gestion des programmes d'aide sociale qui étaient auparavant confiées aux municipalités ». Le processus de centralisation est donc double : d'une part les compétences relevant autrefois des municipalités deviennent responsabilités provinciales et, d'autre part, le gouvernement fédéral, à travers le RAPC, s'immisce dans les politiques provinciales pour imposer ses normes. Donc, les propos tenus en Chambre concernant la nécessité de décentraliser sont dissonants avec ce que ce que la recherche nous apprend. Nous pourrions conclure à une centralisation des pouvoirs entre les mains de l'État provincial et fédéral puisque les municipalités ont été évacuées de l'administration de l'aide sociale, centralisation doublée d'un désir de rendre le service plus accessible et plus humain à travers l'addition de points de services. En fait, bien que les acteurs politiques parlaient de décentralisation, ce qu'ils mettaient de l'avant comme stratégies relevait davantage de la déconcentration que de la décentralisation. Ainsi, comme le soutient Vaillancourt (à paraître, p.5), les bureaux locaux « constituaient des morceaux d'un dispositif public étatique » qui étaient redevable à l'État central. Comme ils ne disposaient d'aucun conseil d'administration,

donc d'aucun représentant de la société civile, et que la reddition de comptes se faisait vers le haut, les bureaux locaux participaient de la déconcentration et non de la décentralisation. Les propos suivants du ministre Cloutier vont dans ce sens : « Et le chef de bureau est responsable au fonctionnaire régional dans la région et les responsables régionaux répondent de leur administration au ministère. Alors, en respectant la hiérarchie... » (2 décembre 1969). De plus, dans son application, la loi ne prévoyait la participation de la société civile que dans la Commission d'appel de l'aide sociale où, sans y être contraint par un article de la loi, le Ministre Cloutier a exposé ses intentions de nommer un travailleur social, un assisté social ainsi qu'une mère de famille. Cependant, comme précisé dans l'article 30, la nomination des membres relève du lieutenant-gouverneur. Cette façon de faire s'inspirait directement du modèle beveridgien, très étatiste dans son mode d'application des politiques. Nous avançons donc qu'il y a eu, à la fois centralisation et déconcentration, mais en aucun cas décentralisation. Ce n'est que plus tard, avec l'adoption de la Loi sur la sécurité du revenu (LSR) en 1989 qu'une certaine décentralisation a été réalisée (Auclair, 2003).

La Bill 26 : incertitudes et premiers pas vacillants d'un État-providence

Nous avons vu, dans les sections précédentes, dans quelle mesure différents acteurs ont été impliqués dans la formulation et l'adoption de la loi de l'aide sociale et à quel point les stratégies qu'ils mettaient de l'avant pouvaient être considérées comme démarchandisantes. Mais, en marge des stratégies préconisées par les acteurs se profile une constante : la nécessité de mettre en place des structures efficaces et d'embaucher du personnel compétent et formé. Ces considérations plus pratiques et tangibles sont centrales, autant dans les discussions en Assemblée nationale, que dans les mémoires déposés par les

acteurs sociaux. À l'heure où, sur le plan idéologique et axiologique, il semblait régner une certaine unanimité et que tous reconnaissaient la nécessité de faire la transition d'un État libéral à un État-providence, les discussions ont été orientées davantage vers le comment que le pourquoi. La teneur pratique des questions soulevées nous en apprend beaucoup sur le contexte de l'époque qui en était un de changement, de transition, de grand déploiement d'un appareil providentialiste. Alors que jusque là les structures en place étaient disparates et peu fonctionnelles, il s'agissait de mettre en place une architecture moderne et unifiée qui soit efficace. En fait, dans la décennie 1960, le gouvernement partait de très peu pour ériger un État-providence moderne. C'était ce qu'on pourrait qualifier d'époque de la construction et de la consolidation. Le gouvernement était mu par un désir de rationaliser et de planifier l'intervention de l'État, ce qui impliquait d'institutionnaliser de nouvelles pratiques qui requéraient expertise et compétence. C'était l'époque de la standardisation et de la bureaucratisation au sens wébérien, donc positif, du terme (Vaillancourt, à paraître).

David E. Woodsworth de la McGill School of Social Work abordait ainsi la question: « These complex activities and others are of critical importance to the success of this Billand presume an efficient administrative structure and competent staff. (...) The present staff situation in welfare administration is at present in a very bad state in some noteworthy situation » (18 septembre 1969). Allant dans le même sens, le ministre Cloutier fait ce constat en s'adressant à Mme Gauthier du Comité des citoyens de Val-d'Or:

> Il ne servirait à rien de moderniser un appareil administratif, d'obtenir des informations de première main quant aux statistiques dont nous avons besoin pour administrer, de recruter beaucoup de monde pour administrer une loi sociale, d'avoir une bonne loi sociale, si ceux qui, à la base, sont en contact avec la population, ne remplissent pas ces exigences et n'ont pas ces qualités dont vous

avez parlé maintes fois et que nous mettons en toute première place dans le recrutement du personnel (6 novembre 1969).

On retrouve dans ces propos toute la question de la nature des rapports entre le bénéficiaire et l'agent de service social qui devaient être fondés sur la compétence et non pas, comme dans le passé, sur la bienveillance et la bonne foi. Au delà de la compétence du personnel, il y avait une volonté globale de systématiser des procédures qui jusque-là étaient souvent hasardeuses, comme les décisions d'octroyer de l'aide sociale qui étaient rendues par téléphone et non par écrit. C'est dans ce même esprit de modernisation et dans ce contexte de balbutiement du providentialisme qu'il a été décidé que la Commission d'appel de l'aide sociale rendrait publique son rapport afin d'évaluer comment est administrée et comment se développe l'aide sociale au Québec. En somme, c'est peut-être moins le contenu de la loi qui était central dans les discussions entourant le Bill 26 que sa mise en application. Le processus de formulation et l'application de la loi ont sans aucun doute participé à mettre en œuvre un État-providence bureaucratisé (au sens wébérien), moderne et professionnalisé.

Conclusion

À ce stade, nous sommes en mesure de répondre partiellement à notre question de recherche. Les acteurs impliqués dans la formulation du Bill 26 ont été identifiés et leurs logiques d'acteurs, examinées et mises en perspective. De même, nous avons relevé les évènements et mis en lumière les rapports entre les acteurs afin de saisir la complexité des conditions de production.

Le Bill 26 : unanimité quant à la finalité, mais contestation des stratégies

Parmi les acteurs en présence dans le processus de formulation et d'adoption du Bill 26, rappelons l'intervention structurante de l'État social fédéral (Vaillancourt, à paraître) et celle, décisive, de l'État québécois. Bien que le gouvernement de Jean Lesage ait été l'initiateur de la loi, c'est l'Union nationale qui, malgré une distance idéologique, a finalement adopté la loi plusieurs années plus tard. Mais, au-delà des changements de gouvernement, la présence en arrière-scène des bureaucrates et fonctionnaires a été déterminante dans la promotion des idées réformistes et des orientations philosophiques de la loi. Bien que les acteurs étatiques soient au cœur de l'adoption de cette loi, nous savons que les syndicats ont joué un rôle en revendiquant une plus grande régulation par l'État des questions sociales par la construction de l'État-providence québécois. Enfin, les acteurs de la société civile ont mis leur grain de sel, dans la mesure de l'espace concédé par l'acteur étatique.

Dans une perspective temporelle, la période de la Révolution tranquille et de l'État-providence est en rupture, sur le plan des idéologies et des valeurs, avec la Grande noirceur et l'État supplétif (Vaillancourt, à paraître). Dans les débats autour du Bill 26, il semble régner une certaine unanimité, entre les différents paliers gouvernementaux, entre les partis politiques, mais aussi au sein de la société civile : tous reconnaissent la nécessité de réaliser la transition d'un État libéral (Duchastel, 1997) à un État-providence et de faire se substituer une loi moderne, démarchandisante, progressiste et fondée sur la notion de droits sociaux à un système de sécurité sociale minimaliste et désuet. Cependant, des stratégies différentes étaient promues par certains acteurs sociaux, notamment les comités de citoyens. Ainsi, les

gouvernements fédéral et provincial s'inspiraient du modèle beveridgien, très étatiste au moment de la planification des politiques sociales et de leur mise en œuvre, alors que les comités de citoyens auraient privilégié un modèle plus inclusif et partenarial de type néo-corporatif. Nous verrons dans le prochain chapitre qui traite du processus d'adoption et des acteurs de la loi 112 sur l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale que l'obtention d'un consensus en Assemblée nationale est un cheminement parfois beaucoup plus sinueux, voire même impossible.

Un processus et des pratiques à l'image du modèle de développement fordiste providentialiste de la Révolution tranquille

Nous avons vu que l'État québécois, malgré un pas dans le sens de la consultation, n'a consenti qu'un faible espace aux acteurs de la société civile dans le processus d'élaboration et de formulation du Bill 26. À l'image du modèle de développement fordiste et providentialiste, il a joué un rôle hégémonique de planification. La pauvreté des interactions entre la société civile et l'État et la faible reconnaissance des organisations et des mouvements sociaux étaient caractéristiques de la décennie 1960 et du modèle de régulation étatique. De même, l'État, en proposant des pratiques et des stratégies d'intervention qui impliquaient une faible participation des personnes et des organisations de la société civile, mettait en œuvre des rapports de consommation marqués par l'exclusion. Il y avait, dans le Bill 26, une forte imperméabilité à l'apport possible des acteurs de la société civile (Vaillancourt, à paraître). Ces rapports sociaux connaîtront d'importantes transformations avec la crise et la reconfiguration de l'État-providence où le milieu socio-communautaire revendiquera une plus grande place dans la régulation et la gouvernance des questions sociales. Mais, en 1969, le

Bill 26 s'inscrivait pleinement dans un modèle qui était « sur le plan économique, marqué par une vision de l'État entrepreneur, hiérarchique, nationaliste et centralisateur. » (Vaillancourt, 2002, p. 9). Il ne peut pas être associé à un processus de co-construction (Vaillancourt, à paraître) et à une forme de démocratie participative comme le sera la loi que nous verrons dans le prochain chapitre.

VI. Analyse des positions d'acteurs de la Loi 112, loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Ce chapitre est dédié à l'analyse des positions des acteurs impliqués dans la formulation et l'élaboration de la Loi 112. Dans un chapitre précédent, nous avons justifié une classification des acteurs qui nous a permis de bâtir un corpus sur lequel la démonstration a été construite. Afin d'avoir une liste exhaustive des mémoires et des procès-verbaux retenus, nous référons le lecteur aux annexes de ce mémoire. Dans ce chapitre, nous avons tenté, dans un premier temps, de décoder les logiques des acteurs en présence. Pour ce faire, nous nous sommes efforcée de les mettre en perspective et de les comparer afin de faire ressortir les oppositions et les similitudes entre celles-ci. Ensuite nous avons mis en évidence les rapports entre les acteurs qui, malgré le fait qu'ils peuvent être analysés séparément en tant qu'abstraction, ne peuvent être extraits de la réalité des rapports sociaux. À travers ce processus identifiant les acteurs, décortiquant leur logique et mettant en lumière les conditions de production, nous ferons un pas de plus vers la résolution de notre question de recherche.

La notion d'acteurs sociaux et l'utilisation qui en est faite, une réflexion épistémologique

Avant d'entrer dans le vif du sujet, une mise au point s'impose. L'analyse de la Loi 112 est subdivisée en quatre sections traitant chacune d'un acteur spécifique, soit le patronat, les syndicats, le socio-communautaire et l'État. Ce choix est directement relié à notre question de recherche qui, rappelons-le, se propose d'identifier les acteurs et leur logique d'acteurs. Toutefois, il peut sembler difficile de traiter ces regroupements d'organisations et d'individus

comme des acteurs puisqu'il est peu probable qu'ils agissent de manière concertée comme un seul et unique acteur le ferait. Lorsque nous traitons d'un des quatre acteurs, nous ne prenons pas spontanément pour acquis qu'il constitue un ensemble agissant de manière intentionnelle avec une rationalité unique lui étant propre, tout particulièrement dans le cas de l'État qui, comme nous le verrons, est un système complexe reflétant une pluralité de forces sociales. Nous considérons par contre qu'il s'agit de secteurs de l'organisation sociale reconnus par le sens commun et la sociologie comme ayant une finalité particulière. Le concept d'acteur est utilisé ici comme outil d'analyse, comme une construction théorique. Nous sommes consciente que dans l'expérience vécue, le terrain, les organisations réunies sous la même bannière n'agissent pas de manière concertée. Précisons aussi que nous considérons que la désignation « acteur syndical » ou « acteur patronal » revêt un sens plus large que les seules appellations « patronat » ou « syndicats ».

Notre cadre théorique ayant des affiliations marxistes, nous aurions pu capter la réalité à l'aide des notions de classe sociale, de bourgeoisie et de prolétariat. En dépit du fait que nous options pour une approche en terme d'acteurs, nous n'évacuons pas pour autant les notions marxistes puisque notre découpage conserve la prise en compte de l'opposition entre les protagonistes de la lutte des classes. Ainsi, le patronat et les syndicats en tant qu'acteurs peuvent être associés plus ou moins directement à la bourgeoisie et au prolétariat. Néanmoins, une analyse marxiste se prête difficilement à l'exercice que nous nous proposons de faire ici puisqu'elle rendrait moins aisément compte du socio-communautaire et de la recomposition des acteurs qui s'est matérialisée dans le Collectif pour l'élimination de la pauvreté. Dans la conjoncture, les syndicats et le socio-communautaire, qui ne représentent pas les mêmes

intérêts de classe, bien qu'ils aient des affinités, se sont ligués. Donc, même si nous privilégions une analyse en terme d'acteurs sociaux, nous n'évacuons pas les concepts marxistes que nous considérons pertinents pour notre démonstration.

Brève rétrospective des évènements : la pénétration de la structure de représentation par le Collectif

À la dynamique néo-corporatiste (Bélanger et Lévesque, 2001) ou tripartite (Noël, 2003) entre le patronat, l'État et les syndicats qui prévalait au Québec depuis la Révolution tranquille est venu graduellement s'ajouter un quatrième acteur (quadripartisme), le secteur associatif et communautaire que nous appelons dans ce mémoire l'acteur socio-communautaire. La *Conférence sur le devenir social et économique du Québec* et le *Sommet sur l'économie et l'emploi* de 1996 est considéré comme un moment charnière de l'institutionnalisation de cet acteur dans la sphère du pouvoir politique (Bélanger et Lévesque, 2001). Bouchard, Labrie et Noël (1996) affirment que « le secteur associatif et communautaire apparaît tout aussi vigoureux, de plus en plus capable de prendre sa place dans la vie économique et dans l'arène politique, à côté du patronat et des syndicats ». Cependant, bien que pour plusieurs auteurs (LeBel, 1998; Parazelli et Tardif, 1998) le Sommet de 1996 constitue aussi un moment décisif dans la reconnaissance du secteur communautaire, il aurait été impulsé par la politique draconienne d'assainissement des finances publiques et l'urgence de créer des emplois. Pour Boivin et Fortier (1998), l'acteur socio-communautaire n'a pu occuper ce nouvel espace que parce qu'il s'inscrivait dans une stratégie de compression des dépenses publiques, de limitation des droits sociaux, de déréglementation et de flexibilisation du travail. Néanmoins, on peut soutenir que c'est à

partir de ce moment que le secteur communautaire a commencé à affirmer son propre discours, se dissociant et s'autonomisant de son allié naturel, les syndicats. Nous lui gardons la même composition qu'au sommet de 1996 : les organismes communautaires, le secteur de l'économie sociale et du développement communautaire, les groupes d'action sociale, mais aussi les organisations philanthropiques, les organisations religieuses et les simples citoyens.

Mécontentes du refus du gouvernement d'accepter la clause d'appauvrissement zéro proposé par le mouvement communautaire et le mouvement syndical lors du Sommet de 1996, plusieurs organisations féministes, religieuses et de défense de droit se sont jointes à des organisations syndicales pour former, en janvier 1998, le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté (Plamondon, 2006). Avant d'amorcer notre démonstration, il nous semble essentiel de bien définir les contours de l'acteur socio-communautaire et du Collectif. L'acteur socio-communautaire regroupe un nombre important d'organisations qui, comme la Fédération des femmes du Québec, sont membres du Collectif ou, comme la Société St-Vincent-de-Paul, ne le sont pas. Le Collectif, quant à lui, rassemble à la fois des organisations syndicales comme la CSN et la FTQ et des organisations de l'acteur socio-communautaire. Donc, l'acteur socio-communautaire n'inclut que partiellement le Collectif et, par ailleurs, les organisations socio-communautaires n'en sont pas toutes membres[13].

[13] Les membres du Collectif sont les suivants : « Association québécoise des organismes de coopération internationale (AQOCI), ATD Quart Monde, Au bas de l'échelle, Caisse d'économie Desjardins des travailleuses et travailleurs (Québec) (CEDTTQ), Carrefour de pastorale en monde ouvrier (CAPMO), Centrale des syndicats démocratiques (CSD), Centrale des syndicats du Québec (CSQ), Centre de pastorale en milieu ouvrier (CPMO), Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH), Confédération des syndicats nationaux (CSN), Conférence religieuse canadienne - section Québec (CRC-Q), Fédération des familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ), Fédération des femmes du Québec (FFQ), Fédération des infirmiers et infirmières du Québec (FIIQ), Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ), Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ), Fédération des locataires de HLM du Québec

L'État et le patronat qui sont aussi analysés dans ce chapitre ne sont pas associés au Collectif, ils sont plutôt les acteurs interpellés par le regroupement.

Attestant l'origine citoyenne et démocratique du projet, le Collectif a tenu une vaste consultation populaire de septembre 1998 à juin 1999 afin de comprendre le vécu des personnes en situation de pauvreté et d'évaluer l'idée d'une loi-cadre comme moyen de lutte à la pauvreté. C'est en décembre 1999 qu'une version finale de la proposition de loi[14] a été rédigée à la suite de la consultation et en avril 2000 qu'elle a été adoptée par le Collectif. Utilisant tous les moyens d'action mis à sa disposition, le Collectif a fait circuler une pétition qui a recueilli 216 000 signatures. Ponctuellement, le Collectif a tenu des rassemblements, des consultations et des rencontres pour faire pression auprès du gouvernement. Cependant, la démarche du Collectif ne faisait pas l'unanimité au sein des organisations communautaires. La Maison de l'Auberivière semblait sceptique et a comparé les revendications du Collectif à un conte de fée, affirmant qu'il est impossible de faire des miracles dans un système capitaliste néolibéral (Plamondon, 2006). Toutefois, c'est finalement en juin 2002 que, grâce aux revendications bruyantes du Collectif, le gouvernement a déposé le projet de Loi 112 visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale[15].

(FLHLMQ), Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ), Ligue des droits et libertés, Mouvement québécois des camps familiaux (MQCF), Regroupement des cuisines collectives du Québec, Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec (RGPAQ), Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec (RRASMQ), Regroupement québécois des intervenants et intervenantes en action communautaire (RQIIAC), Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ) » (Mémoire, Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, p.14).

[14] Une première version du projet de loi a été écrite par le CAPMO (Carrefour de pastorale en monde ouvrier) à l'automne 1997, avant même la formation du Collectif.

[15] Devant des exigences de concision, nous ne nous étendrons pas plus longtemps sur l'histoire des luttes du Collectif. Le lecteur est invité à consulter le site du Collectif, tout particulièrement la page suivante : http://www.pauvrete.qc.ca/article.php3?id_article=121

Il ressort de cette très brève rétrospective que l'initiative d'une loi-cadre contre la pauvreté provient, non pas, comme on pourrait s'y attendre, du gouvernement en place, mais d'un acteur socio-communautaire. Le fait que le gouvernement ait tendu l'oreille et accordé de la crédibilité à la proposition de loi du Collectif démontre une reconnaissance du secteur socio-communautaire et confirme que le Collectif s'est forgé une place dans la structure de représentation (Dufour, 2004). La politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire autonome adoptée en 2001 par le gouvernement Landry vient confirmer ce nouveau statut accordé au milieu socio-communautaire (Ulysse et Lesemann, 2004). L'investissement dans l'arène politique de cet acteur nous permet de croire à la mise en place d'un modèle de développement plus inclusif, plus démocratique, qui présente des affinités avec un modèle de type partenarial (Lévesque, 2001), mais aussi de type néocorporatiste (Dufour, 2004). Par cette reconnaissance de l'action de l'acteur socio-communautaire, l'État « entreprend une démarche de concertation et de partenariat avec les différents leviers » qui marque un « moment clé du déplacement de la politique publique québécoise vers la concertation et le partenariat » (Ulysse et Lesemann, 2004, p.174). On peut penser que, bien que l'État demeure le principal maître d'œuvre de l'action publique, il ouvre la porte à une démocratie plus participative et non plus seulement représentative.

Le patronat comme acteur social

Sans justification particulière outre le poids politique important traditionnellement accordé aux organisations patronales dans les sociétés capitalistes avancées, nous commencerons notre présentation par l'analyse de la position prise par le patronat dans les débats relatifs à la Loi 112. Avant même d'entrer dans le contenu et la nature de son propos en Chambre et à l'écrit, nous ne pouvons passer sous silence que le patronat était bien maigrement représenté à la commission parlementaire. Ainsi, les intérêts patronaux étaient défendus par la Chambre de commerce du Québec (CCQ), la Jeune chambre de commerce de Montréal (JCCM) et le Conseil du patronat du Québec (CPQ), ce qui totalise trois organisations sur un ensemble de 114 comparutions. À cette faible représentation, ajoutons la concision extrême du mémoire du Conseil du patronat du Québec, *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2002-2012 : pour une décennie de progrès social*, et la petitesse de la délégation de cette même organisation lors de l'audience publique du 30 octobre 2002. La ministre déléguée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, Nicole Léger, a d'ailleurs manifesté de vives inquiétudes quant à la seule présence de Gilles Taillon comme représentant des membres du Conseil. Ces constats initiaux vont dans le sens d'une adhésion mitigée de la bourgeoisie, ou classe dominante, comme désignée par Esping-Andersen, à la proposition sociale-démocrate que représente la Loi 112. Nous reviendrons dans les prochaines lignes sur cette hypothèse d'une certaine tiédeur du patronat en regard de la nature des stratégies de lutte contre la pauvreté que met de l'avant la Loi 112.

En premier lieu, il est essentiel de souligner ici que nous ne pouvons présenter la position patronale comme un tout homogène puisque la Jeune chambre de commerce de Montréal se démarque par des propositions innovantes. Cependant, les mémoires et audiences publiques du patronat sont empreints d'un discours idéologique et normatif sans ambiguïtés. Bien que ne soient pas ouvertement promues les politiques classiques du « laisser-faire » économique telles que théorisées par Adam Smith, le patronat semble réticent à l'intervention de l'État dans le domaine social et privilégie une régulation marchande allant de pair avec une régulation étatique minimale. En ce sens, ses propos se rapprochent du néo-libéralisme contemporain et rompent avec le libéralisme réformateur et keynésien de la période fordiste providentialiste.

Ainsi, l'idée de responsabilité individuelle et d'autonomie est omniprésente dans le discours patronal, particulièrement dans la position de CPQ. Ce dernier avance notamment que « L'État doit faire beaucoup, mais ce devoir comporte un corollaire, à savoir une nécessité de responsabilisation personnelle des bénéficiaires» (CPQ, 2002, p. 3). On retrouve dans ces propos la réponse libérale à la pauvreté : la faute n'incombe pas au système mais aux individus (Esping-Andersen, 1990). La voie de sortie de la pauvreté repose sur leurs épaules car ils sont porteurs de carences et doivent aller chercher les outils et ressources pour s'en sortir (Mercier, 1995). Ce sont eux qui doivent s'adapter à leur environnement. Cette approche responsabilisante de la pauvreté est en radicale opposition avec l'approche structurelle portée par l'acteur socio-communautaire[16]. Les propos suivants de la Fédération

[16] Nous pourrions présenter le point de vue des quatre grands acteurs séparément, mais il nous paraît beaucoup plus fécond analytiquement d'émettre dès maintenant certains points de comparaison. Nos présentations d'acteurs seront donc intrinsèquement liées.

des femmes du Québec (FFQ) et du Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail (CIAFT) sont sans équivoque : « La pauvreté découle de facteurs économiques et sociaux qui dépassent de beaucoup les caractéristiques individuelles; nous nous opposons à toute approche qui tend à faire porter indûment à des individus déjà durement touchés un poids supplémentaire qui affecte directement leur survie » (2002, p.7). Ici, ce n'est pas l'individu qui est en cause, mais des facteurs macro-économiques; ce n'est donc pas à la personne d'en porter la responsabilité, mais à l'État, à la collectivité. Nous obtenons donc là deux positions idéologiques irréconciliables qui, inévitablement, entraînent des rapports tendus entre le patronat et l'acteur socio-communautaire dont fait partie la FFQ.

Toujours sur le plan idéologique et normatif, Esping-Andersen (1990, p.59) affirme que «l'hypothèse générale dans le cadre du libéralisme est que le marché est émancipateur, et constitue, en somme, la meilleure façon d'atteindre indépendance et assiduité au travail ». Les propos de Gilles Taillon correspondent étroitement à l'hypothèse libérale telle que décrite précédemment: « Ce qui est important pour nous, c'est qu'on pense qu'il n'y a pas d'autre solution pour sortir de l'exclusion et de la pauvreté que le passage à l'emploi » (CPQ, 30 octobre 2002). Il en est de même pour la CCQ lorsque Michel Audet affirme que « l'objectif fondamental de tous citoyens en âge de travailler est d'occuper un emploi. C'est une question de dignité et d'équité » ou lorsqu'il cite Paul-Arthur Fortin : « les pays latins et j'inclus le Québec ont trop souvent sous-estimé le bien-fondé moral de la richesse. Il faut considérer la richesse de façon positive en la voyant comme elle est, un instrument de libération individuelle et collective » (15 octobre 2002). Cependant, l'accès à l'emploi va-t-il toujours

de pair avec une sortie de la pauvreté comme le soutient Gilles Taillon? Ce n'est pas le point de vue de la Confédération des syndicats nationaux (CSN) qui écrit dans son mémoire que :

> Contrairement à une opinion trop répandue, l'insertion sur le marché du travail ou l'exercice d'un emploi rémunéré n'est pas l'antidote automatique contre la pauvreté. Au Québec, près de 25 % des salariés-es, en majorité des femmes, détiennent un emploi à temps partiel ou à statut précaire et plusieurs d'entre elles se retrouvent en situation de pauvreté. Selon le Conseil national du bien-être social, la majorité des familles et des personnes pauvres au Canada touche un revenu du travail, que celui-ci soit à temps partiel ou même à temps complet (2002, p.1).

Ainsi, alors que le patronat envisage le travail comme la seule solution à la pauvreté, les syndicats dénoncent son inefficacité. Les travaux d'Esping-Andersen et *al.* (2001, p.101) confirment que le fait d'être en emploi n'est pas suffisant pour prémunir les individus de la pauvreté et de l'exclusion: « Certainly in comparison with the US, the EU has been very successful in limiting the prevalence of poverty among people in work. Nonetheless in several EU countries a significant proportion of those in work are in poverty, with less than half average household income ». Bien que l'étude ne présente pas de statistiques sur le Québec ou le Canada, elle évalue, selon les données de Marx et Verbist (1998), le taux de pauvreté chez les personnes en emploi[17] à 14,4% chez les femmes et à 19,3% chez les adultes seuls aux États-Unis. Ces données viennent donc questionner les propos de Taillon selon lesquels le passage à l'emploi s'accompagne d'une sortie de la pauvreté.

Le patronat avance donc que, pour l'individu, le marché du travail est l'exutoire idéal face à la pauvreté. Dans le même ordre d'idée, ces organisations estiment que, collectivement, la meilleure arme contre la pauvreté est la croissance économique. L'hypothèse est donc que si une société s'enrichit, ses parties s'enrichiront aussi et ce, sans qu'il soit question de

[17] Traduction libre du tableau: Poverty Rates among People in Work

mécanisme de redistribution. On retrouve donc, sous-jacente à cette position, la croyance aux mécanismes autorégulateurs du marché. Afin de faire ressortir l'antinomie des logiques d'acteurs par rapport à la Loi 112, nous évoquerons le mémoire de la FFQ qui rappelle, chiffre à l'appui, que la création de richesse en 2002 a surtout bénéficié à un petit nombre de gens issus essentiellement du monde des affaires. On peut donc questionner l'efficacité de la croissance économique dans l'enrichissement de toutes les parties de la collectivité. De même, pour l'Assemblée des évêques catholiques du Québec (AÉCQ), la « vision avancée par certains leaders dans les années 1980, prétendant qu'un enrichissement des plus riches finirait quasi automatiquement par améliorer le sort des pauvres (*trickle down*), s'est révélée fausse » (2002, p.3).

Néanmoins, la position idéologique voulant que la réponse réside dans le marché entraîne des priorités et stratégies bien concrètes : « La première stratégie de lutte contre la pauvreté doit donc viser la constitution d'un environnement économique favorable au développement : fiscalité compétitive; réglementation du travail plus souple et simplifiée; dépenses publiques contrôlées » (CPQ, 2002, p.2). En d'autres termes, le CPQ est partisan d'un État qui interviendrait très peu, qui coïnciderait donc avec l'État-providence libéral théorisé par Esping-Andersen (1990, p.41) où « l'État encourage le marché, passivement, en ne garantissant que le minimum, ou activement en subventionnant les projets privés de prévoyance ». Plus encore, nous pourrions affirmer que le patronat envisage un alignement des stratégies québécoises sur celles des États-Unis par la mise en place d'un *Schumpeterian Competition State* et la substitution de l'État-providence keynésien par un régime de *workfare* (Jessop, 2002). Les priorités et stratégies de la CCQ sont tout aussi cohérentes avec

l'idéologie libérale, voir néolibérale, que celles du CPQ : «... en ce qui concerne le fonctionnement des entreprises, le décloisonnement des marchés et la nécessité d'être compétitif commandent que nos règles se rapprochent le plus possible de celles qui prévalent dans les environnements comparables » (CCQ, 2002, p.5). On peut aisément interpréter dans cette phrase que la CCQ adhère à la mondialisation capitaliste des marchés et qu'elle estime qu'il faudrait synchroniser les politiques économiques québécoises sur celles des États-Unis, donc déréglementer. On ne peut que constater que ces positions sont fortement imprégnées des théories classiques du libéralisme, notamment celle de la «main invisible» d'Adam Smith qui conçoit le marché comme auto-régulateur.

Le préambule de la loi s'inspire largement de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui affirme qu'il est dans le droit de chacun de bénéficier d'un minimum vital pour subvenir à ses besoins. En regard de cette position, les règles d'éligibilité dont les associations patronales se font les défenseurs semblent d'autant plus restrictives. D'emblée, le concept d'universalité est rejeté puisque le patronat fait une distinction sans équivoque à cet égard: « Dans ce créneau, nous préconisons deux approches différentes : une pour les personnes inaptes au travail et une autre pour celles qui sont aptes » (Taillon, CPQ, 30 octobre 2002). On retrouve ici la distinction entre pauvres méritants et pauvres non méritants. Ce système d'assistance se base sur une logique qui veut éviter que les travailleurs choisissent l'assistance au lieu du travail. Ici entrent en jeu de nombreux préjugés voulant que les pauvres soient des profiteurs, des gens oisifs et imprévoyants.

Le patronat va plus loin encore dans la restriction de l'éligibilité à l'assistance sociale en proposant de limiter l'aide à cinq années. Le CPQ s'exprime ainsi : « Quant aux personnes aptes pour qui la réinsertion sociale et professionnelle nécessite un support, nous croyons que des mesures d'aide individuelles et adaptées doivent être mises en place avec une obligation de résultats, c'est-à-dire que, dans un délai prescrit (5 ans, par exemple), l'accès à l'emploi devient obligatoire, et le défaut de s'y conformer entraîne un arrêt de soutien financier » (2002, p.3). Le potentiel de démarchandisation de cette proposition est pratiquement nul : son accès est difficile puisqu'une distinction apte-inapte est faite et que les droits à un niveau de vie décent ne sont pas garantis puisque la prestation est d'une durée limitée (Esping-Andersen, 1990). Nous devons nous attarder à cette distinction introduite au cœur des débats entre logiques d'acteurs, car elle ne permet aucun compromis : d'une part la vision libérale, coercitive, punitive et stigmatisante et, d'autre part, le paradigme social-démocrate et les politiques universalistes. Nous sommes ici à l'opposé de l'État-providence dit social-démocrate où la prestation est accordée selon le principe beveridgien des droits universels du citoyen. Avec cette approche, le CPQ ne va donc pas dans le sens de la proposition de loi, mais va plutôt à l'encontre, en suggérant un recul des acquis sociaux. Il se distancie de ce que Lesemann et Ulysse désignent dans leur mémoire comme le modèle québécois dans lequel les « Québécois de toutes origines, sondage après sondage, se reconnaissent positivement de manière très majoritaire dans leur État, et particulièrement dans ses fonctions d'État-providence » et se réconcilie avec ce que John Myles (1996) qualifie de *North American Welfare States* où l'État intervient seulement là où le marché a failli. Christos Sirros, député libéral de Laurier-Dorion, résume ainsi la position et la situe dans les débats :

> Là, on n'ira pas autour du pot. Je pense que la proposition que vous faites, qui en est toute une, c'est de, oui, avoir un filet de sécurité sociale, oui, d'aider ceux qui sont aptes au travail, qui vivent des situations difficiles, mais d'y ajouter un temps limite après quoi l'État s'en lave les mains. Je le résume brièvement mais, je pense, correctement par rapport... J'ai bien compris. Alors, je pense, ça vaut la peine qu'on s'y attarde un petit peu parce que c'est une approche radicale, c'est une approche différente de tout ce qu'on a entendu, c'est une approche qui a peut-être été essayée dans certains États aux États-Unis, et c'est une approche qui, si on regarde aux États-Unis, donne une société très différente de ce qu'on a ici (30 octobre 2002).

Effectivement, la position endossée par le patronat, tout particulièrement le CPQ, est marginale dans le bassin des acteurs s'étant prononcé sur la loi 112, mais il ne faut pas oublier son pouvoir économique, politique et lobbyiste qui rétablit le rapport de force. Ainsi, comme le patronat est porteur de la croissance dans toute nation capitaliste, il constitue une force économique et sociale face à laquelle l'acteur socio-communautaire n'a qu'un poids démocratique. Bien que les syndicats et l'État occupent une position non négligeable dans le rapport de force, le patronat demeure la classe dominante, cela étant plus vrai que jamais dans le contexte actuel de mondialisation capitaliste.

La comparaison de Sirros avec les États-Unis nous amène à réfléchir sur le concept de cohésion sociale, de solidarité sociale et sur les conséquences possibles de l'application d'un tel modèle au Québec. Une protection minimaliste et restrictive risque de conduire à une société où les clivages sociaux sont élargis, la richesse polarisée et où nous verrions se former des poches de pauvretés et apparaître un nombre croissant de personnes exclues, désaffiliées (Castel, 1994; Deschênes et *al*, 1996). Comme le passé nous l'a enseigné, la pauvreté et les exclusions viennent souvent de pair avec la violence et les soulèvements.

La conformité des positions du patronat à la logique libérale est aussi démontrée par la priorité qu'il donne à l'éducation. Ainsi, Michel Audet de la CCQ affirme ceci en commission parlementaire : «un élément sur lequel je veux insister beaucoup, où je voudrais insister davantage, c'est celui de l'éducation. On dit que c'est de donner la primauté à l'éducation» (15 octobre 2002). Le CPQ estime pour sa part que l'éducation et la formation sont des outils indispensables. Afin d'être productive, l'entreprise a besoin d'une population éduquée et non pas une population miséreuse et sans ressource. Le droit à l'éducation apparaît donc au libéralisme comme un droit social indispensable, sinon il court à sa propre perte (Esping-Andersen, 1990). L'éducation devient d'autant plus une priorité dans une société avancée, une économie du savoir, où des connaissances de plus en plus pointues sont requises. Dans la logique libérale, elle doit donc être accessible à la masse dans un certain respect de l'égalité des chances. L'avantage dans la logique de marché d'élever l'éducation à la hauteur d'un droit et d'une priorité réside dans l'efficacité, la compétitivité et la créativité qu'elle génère. La CCQ, citant Pierre Fortin, affirme que « le relèvement du niveau moyen d'éducation des masses exerce un effet favorable et tangible sur la richesse de l'ensemble de la nation » (2002, p.8). Néanmoins, l'éducation est considérée dans la perspective libérale comme un investissement personnel et privée avant tout[18].

La Jeune Chambre de commerce de Montréal : une prise de distance d'avec le libéralisme classique

Comme nous l'avons souligné en début d'analyse, la Jeune Chambre de commerce de Montréal se distancie de la position patronale classique présentée précédemment. En suggérant des pistes innovantes à explorer, elle nous amène à nuancer le portrait du patronat

[18] Bien que le patronat ait des intérêts à court terme à faire de l'éducation une de ses priorités, il ne faut en aucun cas en conclure qu'il soit favorable à une collectivisation des coûts de l'éducation post-secondaire.

dressé jusqu'à présent. Mais l'appartenance de la JCCM à l'acteur patronal pris au sens large peut être discutée puisque celle-ci semble se situer à l'intersection de l'acteur patronal et de l'acteur socio-communautaire. Sa mission est plus large que la seule défense des intérêts économique et s'inscrit dans un cadre de développement des communautés et de responsabilité sociale des entreprises, ce qui la rend plus ou moins représentative du patronat. Cependant, ces précautions prises, nous estimons tout de même que la JCCM doit être considérée comme une organisation patronale puisqu'elle gravite dans l'univers du capital et ses membres sont des représentants de la classe sociale dominante.

En contraste avec les mémoires de la CCQ et du CPQ axé sur la contribution actuelle du patronat à la création de la richesse et misant sur l'importance d'un système d'éducation efficace, la JCCM évoque la possibilité pour les entreprises de produire et de diffuser un bilan social et de mettre en place une norme nationale permettant d'établir les paramètres de ce bilan social[19]. Ces deux premiers éléments n'en demeurent pas moins volontaires et ne revêtent pas de caractère coercitif. Patrick Goudreau de la JCCM s'exprime ainsi : « L'aspect 'non imposé' est important pour nous, parce que ce que l'on cherche, c'est une stimulation au niveau des entreprises et non d'imposer une norme qui sera pénalisée. Alors on vise plutôt à ce que les entreprises trouvent un intérêt à embarquer et emboîter le pas sur le bilan social » (16 octobre 2002). Bien que cette suggestion ne soit pas dépourvue d'intérêt, il est possible qu'elle n'entraîne aucune répercussion pratique puisqu'elle relève de la bonne volonté des entreprises et on sait que leur objectif premier n'est pas social, mais bien économique.

[19] La Jeune chambre de commerce a déposé une charte prenant en considération des paramètres concernant les employés, la communauté et les actionnaires : la formation reçue par les employés, le taux de rétention, les avantages accordés aux employés, les projets réalisés avec la communauté et le lien entretenu avec les actionnaires.

C'est donc ici que le rôle régulateur de l'État doit entrer en jeu, et c'est exactement ce que la JCCM, contre toute attente, propose : « Et le dernier (élément) et non le moindre, et là ça touche davantage le gouvernement, c'est d'imposer maintenant un stimulus économique qui ferait en sorte que les entreprises qui ne dépose pas de bilan social ne sont plus admissibles à certaines subventions gouvernementales ou ne pourront plus déposer d'offres pour obtenir des contrats qui sont donnés par le gouvernement » (16 octobre 2002). C'est avec ce dernier élément que la JCCM se démarque drastiquement de la logique patronale puisqu'elle revendique l'intervention de l'État, elle l'interpelle dans son rôle de régulateur. Cette position ne colle pas avec le néolibéralisme contemporain qui « est pour une grande part un écho de l'économie politique libérale classique » (Esping-Andersen, 1990, p.21) et qui considère l'interventionnisme étatique comme une entrave à la juste compétition. La proposition de légiférer de la JCCM rompt aussi avec la tradition philanthropique de l'entreprise privée, particulièrement répandue aux États-Unis, dans ce sens que la contribution sociale ne se fait pas par des dons à l'externe, mais par une démarche à l'interne. Il faut retenir de l'apport de la JCCM que la position d'un grand acteur, ici le patronat, n'est pas immuable, mais qu'elle s'adapte, se renouvelle et est constamment sujette aux pressions internes et externes des autres acteurs sociaux.

En somme, il est manifeste que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale telle qu'envisagée dans la Loi 112 n'est pas une priorité pour le patronat. Elle va même à l'encontre de ses intérêts qui sont de « maintenir l'élimination du déficit» et de «maintenir les dépenses publiques sous contrôle » (CPQ, 2002, p.2). En effet, il nous semble difficile de

conjuguer ces objectifs économiques avec la mise en place d'un filet de sécurité renforcé et une meilleure redistribution de la richesse. Des choix politiques doivent être faits et les intérêts de tous les acteurs ne peuvent être défendus simultanément. Nous avons vu dans cette section que le patronat envisage la lutte contre la pauvreté et l'exclusion essentiellement comme devant passer par le marché, par l'acquisition de ressources personnelles et dans une certaine mesure par une régulation étatique. Nous allons faire ressortir dans les prochaines sections que les stratégies de luttes contre la pauvreté diffèrent selon les acteurs et les paradigmes dans lesquelles elles puisent leurs origines.

Les syndicats, un acteur influent ayant forgé sa place dans la société salariale fordiste

Nous connaissons l'espace revendiqué par les syndicats dans la mise en place de la société salariale et son influence dans l'établissement du « compromis fordiste » (Boyer et Saillard, 1995). Aux yeux des régulationnistes, il a été un acteur prépondérant amenant graduellement le salariat à acquérir des conditions de travail enviables au Québec (Vaillancourt, 1986; Boucher, 1994) comme dans nombre d'autres sociétés industrielles (Mahon, 1998; Gagnon, 2003b). Mais aujourd'hui, alors que le «compromis fordiste» a été rompu depuis près de trente ans déjà (Castells, 1998) et que l'effritement de la société salariale devient irréfutable (Lesemann, 2001), les syndicats occupent toujours une place importante en tant qu'acteur social. Ainsi, malgré le passage d'une société industrielle où la force syndicale s'opposait au patronat pour définir le rapport salarial, à une société du savoir complexifiée où les acteurs sont décuplés, les syndicats conservent un pouvoir légitimé par la société québécoise. Certains observateurs estiment même que le pouvoir syndical au Québec permet de faire des rapprochements avec le modèle néo-corporatiste (Bélanger et Lévesque, 2001). Dans la démonstration suivante, nous avons privilégié une utilisation large de la notion de syndicats en incluant les fédérations étudiantes. Cependant, nous sommes consciente qu'un tel usage rompt avec une utilisation conventionnelle de la notion de syndicat comme étant les défenseurs des intérêts du salariat. Effectivement, les fédérations étudiantes sont davantage des syndicats cadre de vie puisque les étudiants ne sont pas des salariés. Ceci étant dit, si nous avions opté pour une utilisation restrictive de la notion de syndicat, il aurait été possible d'englober les fédérations étudiantes dans l'acteur socio-communautaire.

Dans la démarche de formulation de la loi qui nous préoccupe, l'acteur syndical détient un poids important dans le rapport de force qui peut s'expliquer de deux manières. Premièrement, une partie de leur pouvoir découle de leur représentativité, car une commission ou un gouvernement en place ne peut rester sourd devant les revendications de la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ) qui s'exprime au nom de 500 000 travailleurs, de la Confédération des syndicats nationaux (CSN) qui en représente 270 000 et de la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) qui fait de même pour ses 150 000 membres. La position syndicale, légitimée par un processus décisionnel démocratique, reflète donc la position de près d'un million de québécois actifs et un peu plus de 40% des salariés (Boucher, 2005; Gagnon, 2003b). Le fait que les syndicats représentent spécifiquement des gens actifs, ou en voie de le devenir comme c'est le cas pour la Fédération des étudiants universitaires du Québec (FEUQ) et la Fédération étudiante collégiale du Québec (FÉCQ), a une importance puisque c'est la population qui participe au marché de l'emploi, paie ses impôts et donc finance en partie les coffres de l'État. Deuxièmement, il faut remettre la commission tenue sur la Loi 112 dans un contexte pré-electoral. Nous le savons, la Loi 112 a été adoptée par un gouvernement formé par le Parti québécois et, comme l'affirme Frédéric Lesemann (2001, p.32), les syndicats font partie « de la base électorale du Parti québécois dans sa composante sociale-démocrate » et ce, même après la « grande cassure » du début de la décennie 1980 (Fortin, 1988). Y retrouvant une partie importante de son électorat, le gouvernement en place a donc eu tout intérêt à demeurer attentif aux revendications des syndicats.

Donc, les syndicats, considérés de manière isolée, détiennent un pouvoir respectable dans le rapport de force. Ce pouvoir ne fait que s'accroître s'il s'inscrit dans un mouvement social comme c'est le cas ici et, inversement, accroît le pouvoir de mouvement auquel il prend part. En effet, la CSN tout autant que la CSQ, la FTQ et la FEUQ sont membres du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. Le collectif, dont nous analyserons les valeurs, priorités et revendications dans la section traitant de l'acteur socio-communautaire réunit des syndicats et de nombreuses organisations populaires relevant de l'acteur socio-communautaire. On reconnaît des similitudes idéologiques entre les syndicats et les organisations populaires qui les ont souvent amenés à défendre la même position. Effectivement, ils forment, autour du projet de Loi 112, une véritable coalition s'étant constitué un discours commun et une identité collective. Lévesque et Mager ont vu juste lorsqu'ils ont prédit en 1995 (p.158) qu'« à moyen terme, un certain rapprochement du mouvement syndical et du milieu communautaire est possible, notamment sur le terrain de la lutte à l'exclusion socio-économique ». C'est effectivement ce qui s'est produit à partir du Sommet socio-économique de 1996 et dans les années suivantes où la gauche, jusqu'alors sous l'emprise syndicale, a cédé un peu d'espace au milieu communautaire. Plamondon (2006, p.21) écrit à propos du pluralisme du Collectif que « les actions et la réflexion ont réuni des gens de tous horizons qui ont ensemble pu former un 'nous' autour d'une lutte à partir des valeurs communes, telles que la solidarité et la justice » (Plamondon, 2006, p.21). Les syndicats font partie de ce 'nous', mais méritent tout de même, dans notre processus démonstratif, que nous les isolions afin d'en comprendre toutes les facettes.

Les syndicats : altermondialisme et concertation conflictuelle

Sur le plan idéologique et axiologique, pour reprendre les termes de Weber, la position des syndicats se démarque drastiquement de celle du patronat, ce qui n'est guère surprenant si on considère leurs rapports conflictuels traditionnels. Cependant, tout comme le patronat, les syndicats abordent le projet de loi 112 en l'insérant dans le contexte politico-économique actuel, ce qui les distingue de l'approche très sectorielle et circonscrite de certains organismes parapublics ou communautaire. Malgré qu'ils aient tous deux une approche globale, voire macrosociale, de la Loi 112, le patronat et les syndicats tiennent des discours opposés sur le contexte actuel. Alors que le patronat, nous l'avons vu précédemment, soutient la participation à la mondialisation capitaliste, les syndicats rejettent unanimement la libéralisation sauvage et encouragent plutôt une approche altermondialiste. La CSN (2002, p.1) écrit d'ailleurs dans son préambule : « en réalité, il existe aujourd'hui un mouvement grandissant à l'échelle mondiale qui met en question le tout à l'économie et la primauté des lois du marché dans le rapport entre les peuples et qui revendique la mise en œuvre de politiques favorisant le développement humain et la promotion des droits démocratiques ». De Porto Alegre au Sommet des peuples de 2001, la CSN participe de ce mouvement, jumelant ainsi l'agir et le dire. La CSQ est tout aussi critique en affirmant que « la logique économique actuelle, dans laquelle l'être humain n'est plus qu'un consommateur, engendre un avenir insoutenable, tant du point de vue social, économique qu'écologique » (2002, p.12). Cette critique des valeurs consuméristes rompt avec le compromis fordien dans lequel des emplois aliénants soumis à des formes de contrôle tayloristes étaient monnayés contre des salaires élevés augmentant le pouvoir d'achat. Des valeurs différentes de « *l'American way of life*, un modèle productiviste et 'hédoniste', c'est-à-dire fondé sur la recherche du bonheur à

travers la croissance des marchandises consommées par tous » (Lipietz, 1989, p.20) viennent teinter le discours syndical. La CSQ évoque même en quelques mots son projet de société : « Un monde viable, c'est un monde écologique, pacifique, solidaire et démocratique » (2002, p.19).

Bien qu'il se démarque des positions patronales, le discours tenu par les syndicats n'est pas aussi conflictuel que celui qu'il défendait pendant la Révolution tranquille. Alors fortement inspiré des théories marxistes, ils critiquaient vertement les rapports sociaux d'alors, envisageant même la transformation de la société capitaliste en une société socialiste excluant toute participation capitaliste. Un extrait de Boucher (1994, p.99) résume bien le discours de la CSN d'alors : « ce qui est déplorable, c'est donc le productivisme, la surproduction et la surconsommation, ce type de croissance imposée par la classe dominante, basée sur l'inégalité, l'exploitation, l'oppression et la domination et dont le coût est reporté sur l'ensemble de la population qui n'a pourtant aucun contrôle sur ce modèle de développement ». La position actuelle endossée par les syndicats collerait davantage à ce que Boucher propose de désigner comme la perspective de « concertation conflictuelle » où le patron n'est plus vu comme l'ennemi à abattre et où il est possible de trouver « un espace pour une mise en commun d'objectifs convergents » (Boucher, 1994, p.218). Ainsi, face à la mondialisation et à la restructuration économique, l'acteur syndical n'exprime pas une position radicale de rejet comme le fait l'antimondialisme, mais une position plus modérée, bien que tout de même critique.

Polémique autour de la centralité du travail

Nous le savons, dans la société salariale fordiste, l'emploi a toujours été à l'avant-scène des rapports entre les syndicats et le patronat et au cœur des demandes syndicales adressées à l'État. Nonobstant la remise en question du compromis fordiste, l'apparition d'organismes de régulation supranationaux et subnationaux et le passage à ce que Jessop appelle le postfordisme, l'emploi demeure central dans les priorités syndicales (Bernier, 2003). Acteur évoluant essentiellement dans la sphère du travail, les priorités qu'il met de l'avant concernent des objectifs qui se distinguent de ceux de l'acteur socio-communautaire pour se rapprocher de ceux du patronat. Les membres du Collectif, en tant que mouvement social, ont adopté une ligne directrice commune, tout en accordant aux différents acteurs la liberté de mettre leurs priorités respectives de l'avant. Ainsi, la question de l'emploi est centrale dans les mémoires et audiences publiques des syndicats tout comme elle l'est dans ceux du patronat. La Fédération étudiante collégiale du Québec (FÉCQ) affirme qu' « un jour ou l'autre, tous y passent : il faut se trouver un emploi. Synonyme de réussite sociale, l'occupation d'un emploi est vitale pour se sentir accepté en société mais surtout, pour se procurer un revenu essentiel à la survie » (2002, p.12). Dans le même sens, Marc Bellemare de la FTQ soutient que la :

> question de l'emploi, elle est plus que majeure. La question de l'emploi, c'est aussi une question de valorisation. C'est une question de faire en sorte qu'un travailleur, qu'une travailleuse, qu'un citoyen ou une citoyenne se sente réellement à part entière, et la meilleure façon de ne pas être exclu, la meilleure façon de ne pas se sentir exclu, bien c'est de payer des impôts. Quand tu paies des impôts, tu as ton mot à dire, et on te reconnaît le droit de le dire. La meilleure façon de se sentir apprécié et de se sentir utile, c'est par le travail (2 octobre 2002).

Le discours tenu ici diffère de celui de certains acteurs socio-communautaires qui soutiennent que la citoyenneté ne devrait pas passer uniquement par le travail salarié et par la participation au marché, mais par la reconnaissance de l'implication citoyenne et du travail non rémunéré. Par exemple, Yves Séguin de la Table de concertation sur la faim et le développement social de l'Outaouais remet en question le tout au marché, critiquant hardiment le système capitaliste et affirmant que la création de richesse par la société civile n'est pas qu'économique. Louise Cousineau, mère, témoigne dans le même sens : « Enfin, je demande au gouvernement de reconnaître la réelle valeur du travail que fait un papa ou une maman à la maison avec ses enfants où les heures ne sont jamais comptées ainsi que l'implication bénévole dans sa communauté » (14 novembre 2002). La Table revendique ici un temps unifié que les femmes puissent contrôler elles-mêmes, « refusant la coupure entre la vie dans le travail salarié et la vie hors du travail salarié » (Aglietta et Brender, 1984, p.158). Une telle reconnaissance du travail domestique marquerait une volonté de défamilialisation des politiques en permettant aux femmes de subvenir aux besoins familiaux sans devoir se marier grâce à une collectivisation du poids et des responsabilité familiales (Esping-Andersen, 2000; Orloff, 1993; Merrien, 2002).

Bien que l'emploi ressorte comme priorité de l'acteur syndical, elle ne fait pas l'unanimité puisque la position de la CSQ diffère. Nicole de Sève critique le fait que la participation au marché du travail devienne une obligation alors que la responsabilité citoyenne pourrait être tout autre, par exemple de militer. Elle déplore le fait que l'insertion sociale passe uniquement par l'emploi et estime que la philosophie sous-jacente au projet de loi est mue par une «fixation économiste». Cette divergence d'opinion notoire n'a pas passée

inaperçue aux yeux de Linda Goupil qui a questionné Henri Massé de la FTQ. Il lui a livré cette réponse : « Tu sais, nous, on est dans le secteur privé et on représente passablement de travailleurs puis de travailleuses qui sont pauvres, ce qui n'est pas nécessairement le cas de la CSQ. Puis, je ne le dis pas de façon péjorative, on a les deux pieds dedans, les deux mains dedans, puis c'est notre réalité, ça, nous, à toutes les semaines » (2 octobre 2002). L'idée de mettre en parallèle ces deux positions n'est pas de savoir qui a raison, de la FTQ ou de la CSQ, mais bien de mettre en évidence la discordance possible au sein d'un même grand acteur social. Nous avons soulevé une certaine hétérogénéité dans les positions patronales que nous retrouvons ici aussi. Les causes expliquant ces antinomies du discours peuvent être multiples, Henri Massé en a avancé une qui renvoie à des univers culturels et sociaux différents.

Revenons cependant à un constat que nous avons fait plus haut selon lequel l'acteur syndical, en mettant l'emploi à la tête de ses priorité, va dans le même sens que le patronat. Cette affirmation mérite quelques précisions. Dans la logique patronale, l'emploi doit être soumis à la régulation économique libérale et relever de la sphère privée. Les syndicats s'opposent à cette logique de régulation sociale et veulent voir l'État intervenir dans le marché de l'emploi en exerçant son rôle de régulateur du rapport salarial. Ils veulent que soit mise en place une politique d'emploi qui permette de créer des emplois de qualité. Contrairement au patronat, ils ne croient pas que le marché, sans l'intervention de l'État, est la solution aux problèmes de pauvreté et d'exclusion. Alors que la CSN appuie l'affirmation que l'occupation d'un emploi n'est pas l'antidote à la pauvreté par des statistiques, la FTQ renvoie à ses interventions sur le terrain. L'acteur syndical revendique une action de l'État pour

protéger les salariés, assurer une distribution plus équitable des revenus et introduire des mesures législatives pour contraindre les entreprises à prendre leurs responsabilités face à la pauvreté. Ces derniers constats introduisent donc notre prochaine discussion.

Providentialisme et partenariat, des éléments d'un nouveau modèle de développement

Dans ce contexte de mondialisation où nous assistons à la « multiplication de pratiques de déréglementation et de privatisation et, plus fondamentalement, à la soumission de la politique étatique au primat du marché mondial » (Beauchemin et *al*, 1995, p.29), l'acteur syndical interpelle l'État dans son rôle régulateur. Les syndicats contestent la subordination de la régulation politique à la régulation économique. Encore ici, les syndicats se démarquent des positions du patronat. Alors que les organisations patronales, du moins la CCQ et le CPQ, voudraient voir l'État soumis à un régime minceur, la CSQ «reconnaît au gouvernement du Québec un rôle de leader dans la construction d'un Québec sans pauvreté» et estime que « la protection des droits fondamentaux est une fonction inhérente à l'État » (2002, p.8). Pour les syndicats, la prospérité des pays industrialisés n'est pas parvenue à enrayer la pauvreté puisque la richesse qu'elle produit n'est pas répartie également entre ses membres. Ils soutiennent que la solution réside dans l'intervention des États à travers des législations et des mécanismes de redistribution.

Si, aux yeux des théoriciens du néo-libéralisme, les mécanismes interventionnistes sont coercitifs et viennent limiter la liberté des individus, la CSQ estime qu'ils permettent de réaliser des conditions dans lesquelles seul pourra émerger l'idéal de l'être humain libre. À la

valeur de liberté, traditionnellement accolée au libéralisme économique[20], viennent s'ajouter au discours syndical les valeurs et notions fondatrices du providentialisme : la solidarité, l'égalité, la citoyenneté et les droits fondamentaux. On retrouve explicitement ces notions dans certains extraits. Claudette Carbonneau affirme, lors de l'audience du 17 octobre 2002, que « la croissance économique, qui est, somme toute, le fruit d'un travail collectif, produit certes la richesse, mais encore faut-il que cette richesse soit équitablement partagée ». Tout comme le Collectif pour l'élimination de la pauvreté, les syndicats ont édifié leurs mémoires sur les fondements de la Déclaration universelle des droits de l'homme des Nations Unies. En s'appuyant sur les droits de l'homme pour élaborer leurs priorités et leurs stratégies dans la lutte contre la pauvreté, les syndicats entrent dans la logique de démarchandisation parce que « l'introduction des droits sociaux modernes implique un détachement du statut de pur produit » (Esping-Andersen, 1990, p.35). Cette position adoptée par les syndicats dans le processus d'élaboration de la Loi 112 est cohérente avec ces constats d'Esping-Andersen (1990, p.36) sur la manière dont les syndicats envisagent le développement de l'État-providence : « Pour les syndicats, ce fut toujours une priorité. Lorsque les travailleurs sont entièrement dépendants du marché, ils sont difficilement mobilisables pour une action de solidarité ». Les syndicats ont donc intérêt à se montrer favorables aux politiques démarchandisantes puisqu'elles leur donnent un avantage vis-à-vis du patronat dans les orientations de la régulation du processus de production. On comprend donc un peu plus pourquoi le patronat s'oppose si vigoureusement à une loi inspirée des droits universels.

[20] Voir Hirsch (1994) qui avance que la protection sociale, en imposant des obligations aux individus (assurances sociales, impôts, retraites), limite les libertés individuelles et est donc inconciliable avec le libéralisme économique.

Il devient évident, à ce point de notre analyse, que les syndicats revendiquent une régulation politique de type keynésien. Mais le discours tenu semble comporter bon nombre d'éléments provenant de ce nouveau modèle qui émerge depuis une vingtaine d'années : le modèle partenarial. Nous en avons dressé les grands contours dans notre problématique : ce modèle a été initié en partie en réaction à l'État-providence paternaliste, construit dans une logique hospitalière, très bureaucratique, uniformisante et éloignée des régions (Noël, 1996) qui a été mis en place pendant la Révolution tranquille. Cette dépendance entre le citoyen-usager et l'État-providence, et l'exclusion qu'elle entraînait était l'archétype des rapports de consommation fordistes (Bélanger et Lévesque, 1988; Boucher, 1990). À ce sujet, Lipietz (1989, p.114) est cinglant lorsqu'il affirme que cette « providence abstraite est peu à peu devenue une vache à lait acariâtre et castratrice, gaspilleuse et brimant les initiatives, tant pour les cotisants que pour les allocataires ». En regard de cet État-providence devenu inefficace à leurs yeux, les acteurs sociaux veulent construire un providentialisme inclusif qui, en redonnant le pouvoir aux usagers, permette de contrer l'exclusion sociale. Pour Favreau et Lévesque (1999, p.7), la distance bureaucratique de l'État-providence générerait « des pertes du point de vue des liens sociaux, de la chaleur des solidarités et de la citoyenneté active ». Ce nouveau modèle découlerait aussi des changements économiques tels que la mondialisation, la flexibilisation et l'apparition de nouveaux problèmes sociaux qui rendent inadéquat le modèle providentialiste de la Révolution tranquille qui était fondé sur la société salariale fordiste. L'idéologie du partenariat impliquerait la participation des acteurs sociaux, notamment les syndicats, au développement local et régional et répondrait à des demandes de démocratisation et de prise en main des communautés (Lévesque, 1995).

Ainsi, la FTQ, en écrivant les lignes suivantes, adhère au modèle que Noël appelle l'État partenaire :

> ... nous sommes d'avis qu'il faut d'emblée affirmer la nécessaire participation des personnes en situation de pauvreté ainsi que des associations qui les représentent. Il faut briser le carcan trop souvent véhiculé, et trop souvent vécu malheureusement, selon lequel les pauvres sont de simples demandeurs et receveurs de soutien économique. Il faut associer les personnes et les organismes concernés à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation (2002, p.13).

La CSN soutient une position semblable au sujet de l'utilisation du fonds de lutte contre la pauvreté : « mais nous croyons que la gestion de ce fonds exigera de la souplesse dans l'application des normes administratives afin que celui-ci puisse réellement soutenir des initiatives ou des projets particuliers, notamment au niveau régional et local » (2002, p.7). Elle affirme un peu plus loin qu' « il est impérieux que les politiques gouvernementales s'adaptent aux réalités locales et renforcent leur soutien aux initiatives venant du milieu. En d'autres mots, il faut donner aux collectivités locales le pouvoir et les moyens de prendre en charge leur développement » (CSN, 2002, p.11). Les positions précédentes sont en conformité avec les normes de développement local particulières à l'État partenaire tel que théorisé par Alain Noël. Le discours de l'acteur syndical est donc fortement imprégné des idées d'inclusion et de participation qui permettent de lutter contre l'exclusion.

Cependant, la CSQ met en garde contre une possible récupération du discours partenarial à des fins néo-libérales en évoquant le spectre de la «sous-traitance» de l'acteur socio-communautaire dans le cadre d'une politique de désengagement de l'État. Il existerait effectivement chez certains une crainte que la stratégie partenariale et de développement local ne soient qu'une « tromperie politico-idéologique », une opération démagogique (Lévesque et

Mager, 1995). La CSQ rappelle donc au gouvernement « qu'en aucun cas le financement des groupes de défense des droits doit être tributaire des politiques gouvernementales » et qu'elle « souhaite le respect intégral de l'indépendance de ces groupes » (2002, p.18). Cette mise en garde confirme le rapport de réciprocité établi entre les acteurs socio-communautaire et syndical qui participent d'un même mouvement social.

L'ouverture à la société civile se matérialise dans la vaste consultation dont la loi 112 a été l'objet et démontre une forme de régulation sociale plus partenariale intégrant les revendications de participation et de d'approfondissement de la démocratie portées notamment par les syndicats. Il faut comprendre que l'État partenaire laisse une place aux différents acteurs sociaux dans l'application des politiques, mais aussi dans le processus décisionnel, ce qui le différencie radicalement de l'État-providence de la Révolution tranquille. La technocratie où les élus et les spécialistes prenaient les décisions touchant les populations en s'en remettant au registre de la légitimité représentative laisse place à une démocratie plus participative où les acteurs sociaux sont reconnus comme les experts de leur situation (Hamel et Jouve, 2006). Cette remise en question de la place des acteurs dans la sphère du politique et l'exigence croissante d'imputabilité n'est pas unique à la société québécoise, la France vit le même chambardement. François-Xavier Schweyer (1996, p.488) pose bien le problème : « L'État-partenaire cherche à produire du consentement, à associer différents acteurs à l'élaboration et à la conduite de politiques publiques à caractère social. S'agit-il pour l'État de renouveler la gestion de la solidarité jugée trop bureaucratique? ». Ce nouveau modèle qui fait appel au partenariat et à la concertation pour « redémocratiser » les affaires sociales et économiques du Québec semble correspondre étroitement à l'alternative post-fordiste que Lévesque et Mager (1995) nous présentent. Ainsi, la présence des syndicats

dans un processus consultatif laisse croire au passage d'un mode de régulation fordiste providentialiste à un mode de régulation plus inclusif, à une redéfinition du contrat social. Nous ne perdons pas de vue cette proposition et y reviendrons dans les prochaines sections.

Nous savons maintenant que l'acteur syndical constitue un groupe qui, sur des bases social-démocrates, peut contrer les valeurs et modèles néolibéraux vers lesquels les États occidentaux tendent à converger en prenant part et en participant à l'élaboration d'un nouveau modèle de développement. Nous examinerons dans la prochaine section l'acteur socio-communautaire qui, par son institutionnalisation, introduit d'autres rapports sociaux dans le champ du politique et porte un nouveau paradigme sociétal.

Le socio-communautaire de 1996 à 2002 : vers l'institutionnalisation d'un nouvel acteur social

L'acteur socio-communautaire à lui seul a été représenté par plus de 80 groupes ou individus ayant déposé un mémoire et ayant été entendus en commission nationale. Parmi ces organisations que nous regroupons sous la bannière socio-communautaire, plusieurs étaient membres du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté et ont contribué à renforcer le message de celui-ci. Cependant, bien que le socio-communautaire ait été représenté par un nombre inégalé d'organisations, il ne faut pas oublier qu'il était à ce moment nouvellement reconnu à ce niveau institutionnel. Nous pourrions aussi présumer que son poids politique était moindre que celui du mouvement syndical qui figure en tête de liste des acteurs sociaux les mieux organisés au Québec (Bélanger et Lévesque, 2001) ou que celui du patronat qui détient un pouvoir économique et lobbyiste déterminant.

D'une lecture approfondie des mémoires et des procès-verbaux des audiences publiques ressort une spécificité du socio-communautaire que le lecteur, dans une brève parenthèse, nous permettra de mentionner. Le patronat appuie son point de vue d'une argumentation rationnelle, étayant de nombreuses statistiques et tentant d'appréhender les pauvres et les exclus comme une catégorie alors que les syndicats privilégient une approche macrosociale évoquant de grands idéaux. Quant au socio-communautaire, il colore son discours de témoignages personnels relatant la vie et les misères de personnes ayant connu l'exclusion. De nombreuses organisations ont exposé le profil biographique, les trajectoires des individus, mettant ainsi en lumière la singularité des situations d'exclusion sociale

(Rosanvallon, 1995). De plus, contrairement au patronat qui cherche à convaincre par la raison et la logique, certaines organisations du socio-communautaire, citons par exemple la Fédération des organismes communautaires-famille et la Table de concertation sur la faim et le développement social de l'Outaouais, tentent de toucher la corde sensible des valeurs. Nous ne sommes guère étonnée que ces dernières privilégient ce type d'argumentation puisqu'elles œuvrent dans le domaine de l'intervention et que leur expertise est construite autour de la réalité quotidienne de la pauvreté. Nous sommes face à une approche compréhensive de la réalité qui permet de saisir le phénomène de l'exclusion dans une société individualisée et différenciée.

Revendication pour une gouvernance démocratique : entre partenariat et instrumentalisation

Le socio-communautaire, en tant que nouvel acteur, est un fervent partisan d'un modèle plus partenarial qui lui accorderait davantage d'espace que les rapports de consommation fordiste. Dans la section précédente, nous avons évoqué certains éléments de cette position défendue par les syndicats. Nous verrons dans cette section qu'elle l'est aussi par le Collectif et nombre d'autres organisations réunies sous la bannière socio-communautaire pour lesquelles les perspectives de partenariat et de concertation correspondent à une réponse progressiste. Comme l'acteur patronal, il critique l'État-providence fordiste, mais il le fait au nom de valeurs et de principes radicalement différents (Noël, 1996). Alors que le patronat invoque la compétitivité, la liberté et la responsabilité, l'acteur socio-communautaire revendique plus de démocratie, une solidarité de proximité et un pouvoir accru pour les communautés.

Le secteur de l'économie sociale, représenté notamment pas le Chantier de l'économie sociale qui a été créé dans le cadre du *Sommet sur l'économie et l'emploi* de 1996, est un ardent défenseur de la stratégie partenariale. L'économie sociale se veut une économie au carrefour de l'économie publique et marchande, un tiers secteur qui vient compléter une forme d'hybridation des formules. La nature de ces entreprises est en rupture avec le modèle fordiste, tant du point de vue des rapports de travail, où elle fait appel à un nouveau partage des pouvoirs qui serait plus démocratique et participatif, que des rapports de consommation, proposant une réorganisation des services entre l'État et la société civile. À travers un modèle plus partenarial, l'économie sociale veut «réanimer une solidarité civile intermédiaire» que le taylorisme et la bureaucratie avaient éteinte (Vaillancourt et Lévesque, 1996). Ainsi, pour faire face à la crise de l'État-providence fordiste, le modèle partenarial est la solution mise de l'avant par le Chantier de l'économie sociale : « On pense qu'il faut pouvoir compter sur un État remodelé, certes, mais surtout renforcé, un État toujours capable de gouverner et d'agir comme partenaire » (Charpentier, 2 octobre 2002). Les organisations de l'économie sociale affirment contribuer à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale « à la fois par les emplois qui sont créés, par les produits et les services d'utilité sociale qu'elles offrent, les réseaux et les communautés qu'elles mobilisent et la démocratisation de l'économie qu'elles amènent » (Charpentier, Chantier de l'économie sociale, 2 octobre 2002). Cependant, certains affirment que ces gisements d'emplois « risquent largement d'osciller entre une néo-philanthropie paternaliste et des formes modernes d'exploitation » (Grell, 1998, p.203). Shragge (Graefe, 2004a) est aussi d'avis que l'intensification de la prestation de service et de la professionnalisation de l'économie sociale renferme le risque de réduire la capacité mobilisatrice en posant les salariés de l'économie sociale comme les représentants des

citoyens. C'est donc dire qu'il n'est pas évident pour tous que la stratégie partenariale mise de l'avant par les promoteurs de l'économie sociale soit une stratégie efficace de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Peter Graefe (2004a, p.201-202) pose bien les termes du débats autour de l'économie sociale : « Il apparaît que l'économie sociale peut servir la démocratie *ou* le néolibéralisme selon la manière dont l'État et l'économie sociale interagissent au-delà de cette frontière ».

Les Corporations de développement économique communautaire (CDEC) incarnent les valeurs de ce nouveau modèle : « Ce mouvement, qui recouvre un ensemble d'interventions et d'approches, est né essentiellement en réaction aux ratés des stratégies de développement traditionnelles, souvent pensées d'en haut, et fondées sur une vision de la croissance économique qui n'intègre pas les préoccupation de développement social et de lutte à l'exclusion» (2002, p.5). Par ces propos, les CDEC mettent clairement la perspective de développement fordiste et providentialiste au banc des accusés. Dans leur discours, elles accordent aussi une place prépondérante à l'*empowerment*, tant individuel que collectif pour lutter contre l'exclusion sociale. Cependant, les stratégies préconisées ici pourraient facilement être dénaturées, car il n'y a qu'un pas à franchir entre l'*empowerment* et le rejet de la responsabilité sur les individus et les collectivités et entre le développement local et des formes de désengagement de l'État. Marie-Hélène Bacqué (2005) soulève la question de la polyvocité des notions à travers l'exemple de la participation : « c'est parce que la notion de participation est porteuse de nombreuses ambiguïtés qu'elle permet la rencontre au moins partielle d'approches aussi diverses que la critique autogestionnaire et les approches néolibérales dans la dénonciation d'un appareil d'État trop bureaucratique et centralisé ». D.

Bourque (2003) va dans le même sens en affirmant que le concept de partenariat ne fait pas l'unanimité dans la littérature québécoise, il le qualifie de polysémique et polymorphe. Il ne faut pas oublier que la notion de partenariat est également centrale dans le discours néolibéral lorsqu'il est question de partenariat public-privé (PPP).[21] Cette brève mise au point sémantique est essentielle puisque des notions en apparence identiques ne revêtent pas nécessairement la même signification ou ne répondent pas aux mêmes objectifs selon l'acteur qui les emploie.

Précisément, le Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MEPACQ), réputé pour ses points de vue très critiques envers le système capitaliste, dénonce les visées du gouvernement dans le projet de loi 112 qui, selon lui, ne seraient pas réellement partenariales, mais s'apparenteraient plutôt à des objectifs néolibéraux déguisés. Le communautaire serait donc perçu comme une forme de *cheap labor* (D. Bourque, 2003) utilisée dans le redéploiement de l'État-providence. Il affirme ainsi que

> malgré un discours aux allures progressistes, le projet de loi 112, à l'instar de nombreuses politiques et rapports gouvernementaux des dernières années, ne réussit pas à cacher ses visées utilitaristes. Ses engagements à soutenir les activités communautaires qui contribuent à l'inclusion sociale des personnes en situation de pauvreté, à favoriser le développement du soutien communautaire aux personnes plus démunies socialement ainsi que la participation citoyenne et à renforcer la contribution de l'action communautaire (projet de loi 112, chapitre II), nous laisse croire qu'il s'intéresse bien plus à notre capacité de rendre des services à moindre coût qu'à la transformation sociale qui guide le sens de nos actions (MEPACQ, 2002, p.12).

[21] Bouchard, Lévesque et St-Pierre (2005) affirme que depuis 2004, un modèle de type néolibéral s'est substitué au modèle partenarial. Le mode de gouvernance de ce nouveau modèle de développement reposerait notamment sur les partenariats public-privé. Cependant, selon ces auteurs, le modèle de développement en vigueur au moment de l'adoption de la loi 112 en 2002 était le modèle partenarial.

Effectivement, une gouvernance à la fois moins hiérarchique, moins centralisatrice et plus inclusive implique une redéfinition de l'État-providence qui aurait possiblement comme conséquence de réduire ses coûts puisque d'autres acteurs seraient impliqués dans la régulation du développement social et économique. Au moment de la crise du modèle de développement fordiste et providentialiste, l'État aurait redécouvert le potentiel de l'économie sociale qui avait été relégué aux oubliettes pendant la période providentialiste (Vaillancourt et Lévesque, 1996). Bouchard et *al.* (2005) sont d'avis que le compromis fordiste entre les syndicats et le patronat aurait laissé place au «compromis partenarial» qui repose justement sur le fait que les pouvoirs publics puissent réduire les coûts de l'État-providence grâce à une démocratisation des services sociaux, elle-même revendiquée par l'acteur socio-communautaire. Des auteurs estiment que l'arrangement institutionnel peut fonctionner si le compromis est respecté (Vaillancourt et Lévesque, 1996). Si une liberté d'innover n'est pas accordée aux partenaires, que leur mission première n'est pas respectée et que l'État intervient pour leur imposer ses façons de faire, les partenaires deviendraient des sous-traitants et il faudrait dès lors parler de modèle de développement néolibéral. Pour certains observateurs (Hamel, 1993), le compromis est irréalisable puisqu'il existerait entre le projet porté par l'État et les demandes de démocratisation de l'acteur socio-communautaire, une incompatibilité irréversible. Selon Hamel et Jouve (2004), la gouvernance aurait servi de cadre idéologique justifiant et légitimant le passage du *Keynesian Welfare National State* au *Workfare Post-national Regime* tel que théorisé par Jessop. Le MÉPACQ semble adhérer à cette thèse selon laquelle l'arrimage entre le secteur socio-communautaire et l'État ne correspondrait pas à un partenariat négocié, mais plutôt à une récupération ou un partenariat pervers où le social est instrumentalisé par l'économique et où le contrat fait loi (Bourque, D., 2003).

Le MEPACQ soulève aussi la question de l'extériorité des groupes d'éducation populaire qui leur permet d'exercer de manière critique leur citoyenneté : « Dans cette perspective, quelle place laisse-t-on à l'autonomie politique des groupes d'éducation populaire? Quelle place laissons-nous au développement d'une citoyenneté critique et éclairée sur la vie politique et sociale? » (2002, p.13). En devenant un acteur important dans le modèle partenarial, en endossant des fonctions dans la lutte contre la pauvreté, les organismes communautaires n'en viendraient-ils pas à perdre leur rôle d'agent de changement social et à devenir en quelque sorte le prolongement des établissements publics? En s'institutionnalisant, ne mettraient-ils pas de côté les rapports conflictuels et la critique qui en découle ? Marie-Hélène Bacqué et *al.* (2005, p.44) identifie bien les enjeux :

> Si l'institutionnalisation contribue à ancrer les mouvements sociaux dans la durée et permet des résultats procéduraux (en terme de transformation et d'ouverture des structures permettant la prise de décision), elle génère le risque d'une cooptation des leaders associatifs ou communautaires dans les postes de responsabilité, d'une dévitalisation des structures les plus contestataires et d'une perte d'autonomie de la société civile par rapport à l'État.

Le MEPACQ craint donc une approche fonctionnaliste et technocratique des partenariats qui pourraient effectivement avoir comme conséquence d'instaurer des partenariats axés sur la complémentarité et le consensus et ce, tout en occultant la notion de conflit (Bourque, D., 2003).

À quelques exceptions près, le socio-communautaire et le Collectif mettent de l'avant un modèle de gouvernance partenarial. Il est désormais faux d'affirmer de l'État que « lui seul est véritablement englobant et capable de réinsérer dans la collectivité ceux que la

concurrence marchande a exclus » (Aglietta et Brender, 1984, p.113). Le socio-communautaire voit l'État comme un partenaire et non pas comme le pourvoyeur technocratisé et bureaucratisé dont on pouvait qualifier l'État fordiste. Cependant, bien que de nombreuses organisations de l'acteur socio-communautaire revendiquent une gouvernance plus démocratique, elles ne veulent en aucun cas voir l'État se désengager, pas plus qu'elles n'accepteraient l'adoption de politiques soumises à une logique de marchandisation. Il est impératif, aux yeux de l'acteur socio-communautaire, que l'État persiste à assurer la cohésion sociale par la séparation de l'économique et du social (Aglietta et Brender, 1984). C'est la question que nous nous proposons d'approfondir dans la prochaine section.

Droits sociaux, démarchandisation et universalité

Sur le plan de l'intervention de l'État, la position endossée par l'acteur socio-communautaire s'inscrit, en regard de celle de l'acteur patronal, dans la traditionnelle dichotomie qui oppose la liberté et l'individu à l'égalité et le collectif (Houle et Thériault, 2001). Nous l'avons vu précédemment, pour l'acteur patronal, la primauté des droits individuels est souhaitable et l'individu doit s'actualiser à travers sa participation au marché. À l'opposé, l'acteur socio-communautaire adhère à la logique sociétale selon laquelle « l'idée de droit social suppose que le fait même de vivre vous donne des droits positifs » (Ewald dans Houle et Thériault, 2001, p.59). À l'aune de cette approche, les droits sociaux ne sont pas soumis à une logique marchande, mais normalisés par l'État pour prémunir les individus et les familles contre les risques sociaux et, ultimement, assurer la cohésion sociale (Aglietta et Brender, 1984). L'analyse d'Aglietta et Brender (1984, p.119) selon laquelle les prestations sociales permettent une « autonomie grandissante du revenu par rapport au travail individuel

qui permet aux individus de demeurer consommateurs lorsqu'ils ont cessé, temporairement ou définitivement, d'être producteur » rejoint celle d'Esping-Andersen selon laquelle la logique des droits sociaux, en assurant à l'individu un revenu, permet un niveau élevé d'autonomie et donc une forte démarchandisation. Contrairement à l'acteur patronal et à la logique néolibérale qui s'appuie sur la méritocratie et « l'atténuation très nette de la responsabilité de la société à l'endroit de l'infortune et de l'iniquité » (Beauchemin et *al.*, 1995, p.38), l'acteur socio-communautaire considère que la pauvreté est une atteinte à la réalisation des droits fondamentaux de la personne et qu'il est du devoir de la société d'assurer à tous la couverture de leurs besoins essentiels. Le Collectif a fait de l'article 1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme l'assise idéologique de ses revendications : *«Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité »* (2002, p.33).

Ainsi, l'accès à un revenu n'est pas un privilège accordé à la suite d'un examen de ressource ou à un contrat de réciprocité tel que préconisé par les politiques de *Workfare* (Jessop, 2002). Il n'implique généralement aucune contrepartie (Dufour, 2003). La logique de droits promue notamment par le Collectif et l'acteur socio-communautaire dans son ensemble ne fait aucune distinction entre les pauvres méritants et les pauvres non méritants, entre les personnes aptes au travail et les personnes inaptes. Dans ce sens, Yves Séguin de la Table de concertation sur la faim et le développement social de l'Outaouais tonne en audience publique qu' « une réelle reconnaissance des droits économiques et sociaux, c'est avoir droit à un revenu décent, c'est avoir droit à un logement convenable, c'est avoir droit à une alimentation adéquate, et ce, sans faire de distinction ou de catégorisation entre les

personnes » (14 novembre 2002). Dans la stratégie proposée par l'acteur socio-communautaire, l'accès aux prestations est soumis à des règles d'éligibilité très souples et le droit à un niveau de vie adéquat est garanti indépendamment des antécédents, ce qui en fait, à la lumière des dimensions établies par Esping-Andersen (1999), un programme possédant un grand potentiel de démarchandisation. Les États-providence libéraux accordent des indemnités souvent très faibles qui, associées à une stigmatisation sociale, ne sont réclamées que par les plus désespérés. C'est ce que le patronat, comme nous l'avons vu précédemment, propose et que Centraide dénonce : « Le recours marqué à des mesures ciblées, forçant les personnes pauvres à s'identifier et à se définir comme telles, s'avère tôt ou tard contre-productif en altérant la qualité de la cohésion sociale. Ce type de mesures, procédant de l'étiquetage des personnes pauvres, comporte un effet de désolidarisation à l'égard des personnes prestataires d'aide sociale » (Centraide, 2002, p.9). Afin de lutter contre les préjugés et la stigmatisation et d'assurer davantage de cohésion, Centraide, comme plusieurs autres organisations, milite pour un revenu minimum garanti inconditionnel. L'allocation universelle, qui s'apparente à la garantie de revenu, est, selon Lipietz (1989), la version la plus radicale des outils de solidarité. Le Collectif, quant à lui, « propose de tendre vers une équité fiscale incluant tout le monde dans son équation et de passer progressivement du système de sécurité du revenu actuel à un système de redistribution par la fiscalité clarifié dont les paramètres sont connus par tout le monde. Il propose à cet effet un débat public sur la garantie de revenu » (Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, 2002, p.36).

Donc, par rapport aux droits sociaux et à l'étendue des mécanismes régulateurs de l'État, le patronat et l'acteur socio-communautaire se positionnent l'un et l'autre à l'opposé de

l'échiquier politique. Alors que le patronat veut voir disparaître les outils de solidarité qu'assurait le fordisme, le socio-communautaire veut les voir consolidés.

Diversité des approches : de l'approche structurelle ou du rejet de valeurs marchandes à l'adaptation des individus

Cette position favorable à des politiques universalistes, non sélectives, découle d'une vision structurelle de la société. Ainsi, selon le milieu socio-communautaire, les causes de la pauvreté ne résident pas dans les seules limites personnelles des individus, mais dans des phénomènes sur lesquels les personnes en situation de pauvreté n'ont souvent aucune emprise. Cette manière d'appréhender la réalité de la pauvreté comme n'étant pas le résultat de la paresse et de l'incompétence rejoint étroitement celle des syndicats. L'Assemblée des évêques catholiques du Québec affirme qu' « il faut prendre conscience des limites et des faiblesses de l'économie de marché qui est devenue le modèle quasi unique proposé mondialement en ce début de 21^{ième} siècle. (...) la redistribution de la richesse dans toutes les couches de la société et la possibilité pour tous d'avoir un travail stable et justement rémunéré y sont souvent mises à mal » (2002, p.3).

À cette opinion nuancée sur l'inefficacité du modèle capitaliste viennent s'ajouter des discours beaucoup plus critiques accusant le capitalisme moderne de générer de la pauvreté, allant même jusqu'à affirmer que « si on continue dans une économie de marché, à un moment donné, ça va péter. C'est clair » (Séguin, 14 novembre 2002). Sébastien Harvey du MEPACQ critique vertement l'interprétation libérale de la pauvreté, remettant en question les fondements du système capitaliste qui entraîne injustices et inégalités :

> Bien, pour moi, ramener le débat constamment sur la responsabilité des personnes qui sont à l'aide sociale, c'est un mépris profond. Et c'est aussi profondément démagogique dans la mesure où on sait qu'il y a des personnes comme les Desmarais de ce monde, les Péladeau de ce monde qui accumulent des milliards dans leur bas de laine. Et vous ne me ferez pas accroire que M. Péladeau travaille assez pour justifier ces milliards-là; je ne sais pas combien d'heures il fait par jour (24 octobre 2002).

Harvey attaque ainsi le principe de l'accumulation du capital par les particuliers et, par conséquent, les régimes d'accumulation tant fordiste que post-fordiste qui, malgré un partage de la valeur ajoutée avec les salariés génère tout de même d'importants profits en faveur des propriétaires de moyens de production. On ne peut plus nier qu'une faible redistribution entraîne inévitablement une polarisation de la richesse et crée, par le fait même, inégalités et pauvreté. Le MEPACQ est d'avis que cette situation ne pourra que s'exacerber dans le contexte actuel de mondialisation et de signatures de traités de libre-échange qui tentent de restreindre les protections sociales et les services publics. Un certain nombre d'organisations du socio-communautaire pointent la globalisation comme cause structurelle de l'augmentation de la pauvreté. Pour elles, la transnationalisation entraîne une érosion de la capacité d'action des États, une réduction de la protection sociale au profit de la réduction des dettes nationales et une diminution des salaires pour favoriser la compétitivité (Hassenteufel et Palier, 2001). La mondialisation est donc dépeinte, non seulement comme un processus qui engendre de la pauvreté, mais qui, en plus, rend difficile l'adoption de politiques universalistes et, pour reprendre les termes de Beauchemin et *al.* (1995), entraîne des politiques de « sape de la régulation providentialiste ». Esping-Andersen (1996, p. 256) soutient cette thèse : « Keynesianism, let alone social democracy, in one country is accordingly no more an option. It may even be that governements' freedom to design discrete social policies has eroded, as contemporary pension reforms suggest. » Devant cette situation où les politiques de *workfare*

dénoncées par le milieu socio-communautaire gagnent du terrain et où la régulation providentialiste est menacée d'être substituée par une régulation néolibérale, l'acteur socio-communautaire incarne une voix critique, dissidente dans un contexte d'uniformisation des discours et de tendance à la convergence.

Bien que l'approche structurelle par rapport à la pauvreté soit intégrée au discours de plusieurs organisations socio-communautaires, elle ne fait pas l'unanimité. Alors que Centraide, le FRAPRU, le MEPACQ et le Collectif appellent à des changements d'ordre structurels pour solutionner la pauvreté qui résulte, selon ces organisations, de causes extérieures aux individus, d'autres organisations proposent plutôt des stratégies individuelles pour adapter l'individu à la société. C'est notamment le cas du Réseau des Carrefours Jeunesse-emploi du Québec qui, contrairement à la Table de concertation de l'Outaouais, ne formule pas une position critique à l'égard du contexte actuel de mondialisation des marchés et ne s'inscrit pas dans une perspective de changement social. Son discours, beaucoup moins radical et conflictuel, va plutôt dans le sens du développement personnel et professionnel des personnes afin qu'elles répondent à la demande du marché du travail. Ultimement, le Réseau, en endossant cette approche, donne son assentiment à l'économie de marché. La société capitaliste crée des exclus et les Carrefours ont comme mission de remettre ces personnes dans le marché de l'emploi en développant leur employabilité. Dans ce sens, les Carrefours font partie de ces organismes au mandat fondamentalement palliatif qui pansent les plaies là où le marché a échoué. Cette approche a comme conséquence de participer étroitement au « processus d'individualisation du social et d'intériorisation de la responsabilité » identifié par Lesemann (1994). À la lumière des travaux de Dufour, Boismenu et Noël, (2003), on

pourrait même affirmer que les Carrefours participent à la mise en œuvre d'une version dite 'douce' du *workfare* au Québec en misant sur le développement de la main-d'œuvre, le soutien aux personnes et le support individuel, le tout fonctionnant sur une base volontaire.

Même si nous ne pouvons pas affirmer qu'il partage avec le patronat l'approche responsabilisante selon laquelle la faute incombe aux individus, à leurs failles et leurs carences, le Réseau identifie essentiellement des causes microsociales de la pauvreté : « La pauvreté et l'exclusion sociale sont des concepts multidimensionnels et il importe de les aborder en tenant compte de l'ensemble des facteurs pouvant en être la source. Ainsi, il est essentiel d'intervenir tant sur l'objet de pauvreté et d'exclusion sociale que sur son environnement. La famille est clairement identifiée par la stratégie comme étant l'élément environnemental prioritaire sur lequel des actions préventives doivent être menées » (Réseau des Carrefours jeunesse-emploi du Québec, 2002, p.3). En somme, les Carrefours Jeunesse-emploi font une analyse très microsociologique de la pauvreté et, conséquemment, adoptent une approche orientée vers l'individu et sa famille et non vers le changement social.

Enfin, une forte proportion des organisations de l'acteur socio-communautaire regarde la société à travers une lunette structurelle et endosse les propos de Milano qui affirme que « le système ignore qu'il produit des pauvres et ignore les pauvres qu'il produit » (dans Mercier, 1995, p.14). Cependant, certaines organisations adoptent un discours plus orienté vers l'adaptation des individus au contexte actuel. Le milieu socio-communautaire n'est donc pas homogène, tout comme le patronat et les syndicats. Cependant, ces divergences internes au socio-communautaire semblent beaucoup moins fondamentales que celles qui séparent ce

dernier du patronat. Alors que le patronat appuie son discours sur un paradigme sociétal libéral-productiviste (Lipietz, 1989), affirmant que la solution à la pauvreté réside dans l'abolition des «rigidités» imposées par l'État et clamant que le libre-échange permettra l'ajustement mutuel des économies nationales, le secteur socio-communautaire met le capitalisme et sa mondialisation au banc des accusés.

Conclusion : l'impossible consensus

En donnant la parole aux différents acteurs sociaux, l'État créait un lieu possible d'affrontement, de controverse ou de consensus. Jusqu'à présent, l'observateur est confronté à une diversité de valeurs, de logiques et d'approches qui semblent incompatibles entre elles. Comme nous venons de le démontrer, le socio-communautaire se distingue nettement du patronat et beaucoup moins des syndicats, par ses revendications pour la mise en place de nouveaux rapports de consommation plus partenariaux, par ses luttes pour la reconnaissance des droits sociaux ainsi que par le regard critique qu'il porte sur les rapports de production capitalistes. Où se positionne l'État par rapport à ces visions diamétralement opposées? Saura-t-il conjuguer les valeurs, priorités et stratégies des acteurs? C'est ce que nous explorerons dans la prochaine section.

État, appareils publics et parapublics

D'entrée de jeu, nous devons rappeler la complexité de ce quatrième acteur qui, en aucun cas, ne pourrait être analysé comme un acteur homogène duquel il serait possible de tirer des conclusions généralisables comme nous l'avons fait pour l'acteur patronal et syndical. Effectivement, l'État regroupe à la fois le parti au pouvoir, le gouvernement formé de ce même parti, le parti de l'opposition et les autres partis présents en chambre. Il comprend aussi les différents conseils gouvernementaux et, spécificité de la présente loi, la Commission permanente des affaires sociales et ses membres, ministres et députés. Cependant, l'État ne se limite pas à ces composantes, il chapeaute aussi les autres paliers gouvernementaux, soit le palier municipal et régional, ainsi que les institutions publiques et parapubliques de la santé, des services sociaux et de l'éducation. Maintenant que le lecteur saisit l'infinie complexité de l'acteur en présence, il ne peut que constater la difficulté, voir l'impossibilité, pour le chercheur d'en tirer des conclusions généralisables. Nous tâcherons donc d'en faire ressortir les spécificités et les subtilités.

Avant de nous attaquer à l'analyse des positions des acteurs impliqués, il convient de mentionner les grands absents de ce débat, nommément l'ADQ. Malgré le fait que le Parti libéral du Québec (PLQ) n'ait pas déposé de mémoire concernant le projet de loi, Chistos Sirros, député libéral de Laurier-Dorion, a assuré une présence assidue et soulevé des questions fondamentales, ce qui n'est pas le cas de l'ADQ. Bien qu'il faille prendre en

considération le nombre restreint de députés élus par l'ADQ, on ne peut passer sous silence ce que nous interpréterons comme un certain manque d'intérêt puisque aucun mémoire n'a été déposé et que le parti a été représenté en commission qu'en de très rares occasions par Marie Grégoire. En comparaison, mentionnons le comité régional de Lanaudière de l'Union des forces progressistes (UFP) qui, en dépit d'un mince pourcentage des voix, a tout de même déposé un mémoire à l'Assemblée nationale. Par ailleurs, ce désintéressement est étonnant puisque c'est Mario Dumont, le chef de l'ADQ lui-même qui, avec Christos Sirros du PLQ et Diane Barbeau du Parti québécois (PQ), a déposé le 22 novembre 2000 la pétition demandant l'adoption d'une loi sur la pauvreté (Dufour, 2003). L'absence de l'ADQ dans les débats a été soulignée à plusieurs reprises par les membres de la commission, Christos Sirros en ayant abondamment profité pour accuser l'ADQ de vouloir mettre en place «un Québec pour les riches et un Québec pour les autres» et affirmant que les façons de faire préconisées dans le «dumontisme», « s'apparente plus à la loi du plus fort qu'à la justice sociale » (1 octobre 2002).

Le PLQ a été représenté par Christos Sirros et en certaines occasions par Fatima Houda-Pépin, députée de La Pinière, et Nathalie Rochefort, députée de Mercier. Le PLQ n'a pas déposé de mémoire, donc, comme il est impossible de savoir sa position officielle sur le projet de loi, nous prendrons en considération les propos des membres libéraux de la commission parlementaire. Cependant, il est impératif de nuancer puisque leurs points de vue individuels peuvent déroger de la position officielle. Ainsi, les propos de Sirros font référence aux grandes valeurs du libéralisme. Il évoque notamment le dogme de la liberté, au fondement même du libéralisme, et rappelle que le travail salarié et la participation au marché

sont émancipateurs : « Le travail rémunéré est le véhicule par excellence qui mène à l'autonomie et à la liberté personnelle » (1 octobre 2002). Son discours se distingue néanmoins du libéralisme classique, car il admet sans réserve qu'une protection sociale doit être accordée par l'État et qu'il est impossible de se reposer sur les mécanismes autorégulateurs du marché. En affirmant qu'il faut « protéger, aider et soutenir ceux qui, tout en ayant l'attitude physique ou mentale pour un travail rémunéré, sont pour une raison ou une autre, incapable d'y arriver ou d'y rester » (1 octobre 2002), Sirros se distancie de la volonté de marchandisation maximale des travailleurs qui caractérisait le XIXième siècle (Esping-Andersen, 1990) et déroge à la philosophie libérale où la liberté est accompagnée de sa contrepartie, l'insécurité et l'imprévisibilité (Ewald, 1986).

Par ailleurs, Sirros affirme ceci à propos des personnes refusant les mesures de réinsertion : « Si tu n'accepte pas, bien je continue à te donner ton minimum vital tout en étant conscient que ce n'est pas suffisant. Mais tu as le choix de faire une démarche sans que je te culpabilise pour être en situation de pauvreté » (1 octobre 2002). Ce type d'indemnité très modeste n'est que faiblement démarchandisant puisqu'il ne permet pas à l'individu de conserver un niveau de vie acceptable en dehors d'une participation au marché (Esping-Andersen, 1990). Par le faible potentiel démarchandisant de ses propos, Sirros s'éloigne du libéralisme réformiste de la Révolution tranquille qui a engendré le Bill 26. Effectivement, G. Bourque (2004) nous apprend qu'à partir du début de la décennie 1970, le discours libéral a pris une nette distance à l'égard de celui du gouvernement Lesage et des politiques keynésiennes. Néanmoins, nous ne pourrions l'assimiler à la position du patronat qui, comme nous l'avons vu précédemment, rend le bien-être de l'individu totalement dépendant de sa

relation au marché. C'est d'un ton cynique que Sirros a répliqué à Nicole Boily du Conseil de la famille et de l'enfance (CFE), manifestant ainsi sa désapprobation des positions patronales : « Je peux comprendre par vos dernières remarques que vous n'êtes pas parmi ceux qui préconisent une fin abrupte du soutien tel que le préconise le CPQ, pour ne pas le nommer...» (1 octobre 2002). Contrairement au CPQ, il n'est pas partisan du modèle néopaternaliste et des politiques de *workfare* américaines qui, en limitant à cinq ans la durée maximale d'admissibilité aux prestations, rejette totalement la notion de droits (Ulysse et Lesemann, 2004; Jessop, 2002).

Sirros, conscient de l'inefficacité du seul marché pour réguler l'économie capitaliste et garantir l'égalité, salue l'intervention de l'État pour assurer l'égalité des chances. À ce propos, il cite *Les valeurs libérales et le Québec moderne* de Claude Ryan : « Afin que toutes les personnes aient une chance raisonnable de se développer dans la mesure de leurs talents et de leurs aspirations, il faut que soit procuré à chacun l'accès à un minimum de biens indispensables » (1 octobre 2002). Il affirme qu'il faut « assurer l'égalité des chances dès le début » (1 octobre 2002). Son discours, en comparaison avec celui du PQ, est orienté vers l'individu et non la société, vers l'accomplissement individuel et non la solidarité. Ici Sirros réfère à une égalité des chances, une certaine égalité des conditions obtenue par l'intervention de l'État, mais qui n'implique pas une égalité sur le plan du revenu comme le recherche la gauche (Noël, 1996). Le discours de Sirros reprend fidèlement le dogme libéral en référant aux grands idéaux de justice sociale.

Cependant, nous ne saurions trop le répéter, la position défendue par Christos Sirros ne peut être assimilée à la position libérale sur la loi 112. D'autant plus que, malgré le fait que notre corpus de données ne nous permette pas de tirer de telles conclusions, nous croyons que la position du député est plus progressiste que la position actuelle de son parti. Cependant, il est primordial de rappeler ici que le PLQ est le principal architecte de l'État-providence québécois et qu'il a contribué, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, à la formulation de la Loi de l'aide sociale de 1969.

Le discours du Parti Québécois et ses contradictions internes...

Rappelons tout d'abord qu'au moment de l'étude de ce projet de loi, le Parti québécois constituait le gouvernement et que plusieurs de ses députés étaient individuellement membres de la Commission permanente des affaires sociales. Contrairement au PLQ et à l'ADQ, le PQ a déposé un mémoire à la commission et accordé une audience publique, ce qui n'est guère étonnant puisque c'est le gouvernement formé du PQ qui a proposé l'énoncé de politique sur la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, *La volonté d'agir, la force de réussir,* et le projet de Loi 112, inspiré des démarches initiées par le Collectif (Ulysse et Lesemann, 2004). Cependant, comme nous le verrons dans la prochaine section, il semble y avoir quelques contradictions entre la position officielle du parti et les propos de certains députés ou ministres.

Le PQ adopte dans sa démonstration une approche structurelle, mettant la solidarité au cœur de ses priorités et l'identifiant comme « pilier de [notre] formation » (2002, p.3). En ce

sens, il se distingue des propos de Sirros et se rapproche des idéaux de la social-démocratie[22]. Le Parti appréhende la pauvreté et l'exclusion en les remettant dans le contexte actuel de mondialisation des marchés. Il constate l'augmentation des inégalités et réitère la nécessité de redistribuer les richesses engendrées par le libre-échange. Par les phrases suivantes, il dresse un portrait lucide des changements qui se sont produits depuis les quarante dernières années : « Les jeunes d'aujourd'hui n'ont jamais connu un marché du travail où les usines et les entreprises employaient les ouvrières et ouvriers par milliers. Le rêve de la montre en or après 25 ans de services se trouve aujourd'hui en compétition avec la sécurité d'emploi » (2002, p.12). Le PQ illustre bien, par cet exemple, les changements survenus dans les rapports de production et de consommation depuis les Trente glorieuses qui ont représentées l'âge d'or du capitalisme (Lipietz, 1989). La société salariale a été marquée par une individualisation, à travers la consommation de masse, qui se voulait l'antidote à la servitude et à l'aliénation imposée par la production taylorisée (Aglietta et Brender, 1984). Avec la remise en cause, par la mondialisation des marchés et la récession de 1980-1981, de l'organisation tayloriste du travail et du compromis entre les syndicats et le patronat, le chômage, la flexibilité et la compétitivité se sont développés (Vaillancourt, 1996; Bouchard et *al.*, 2005). La certitude d'une ascension sociale par le travail a été ébranlée.

Dans la conjoncture actuelle, le Parti estime que l'État a un rôle important à jouer dans la régulation sociale, mais que celui-ci doit être renouvelé, qu'il n'est dorénavant plus possible de reproduire le modèle providentialiste fordiste de la révolution tranquille. En s'inspirant du document *A New Welfare Architecture for Europe?* écrit par Esping-Andersen

[22] Bien qu'il semble s'en rapprocher, gardons-nous cependant d'affirmer que le PQ est un parti social-démocrate.

et *al.* (2001), il proclame la nécessité de mettre en place des politiques innovantes permettant au modèle québécois de combattre les nouvelles formes de pauvreté engendrées par la mondialisation. Ce parti met l'emphase sur les politiques s'adressant aux familles et à la petite enfance et ce, dans une perspective défamilialisante (Esping-Andersen, 1999; Orloff, 1993), accordant un degré élevé d'affranchissement des femmes par rapport aux contraintes familiales. Cependant, le niveau de défamilialisation n'atteint pas celui proposé par la Table de concertation sur la faim et le développement social de l'Outaouais qui réclame la reconnaissance du travail fait par les parents à la maison. Par le niveau élevé de défamilialisation que le PQ propose, ses stratégies tendent à s'apparenter aux politiques mises en œuvre dans les États-providence sociaux-démocrates.

Cependant, un paradoxe apparaît. D'un côté, des membres du PQ, notamment Jonathan Valois et Nicole Léger, se désignent dans les propos suivants comme membres d'un parti social-démocrate et progressiste. « Et c'est ça qui fait que, moi, je suis membre du Parti québécois, parce que je suis progressiste, parce que je suis souverainiste et parce que je crois en l'identité québécoise, et qu'on doit la développer, la maintenir » (Valois, P.Q., 17 octobre 2002). « Alors, je suis fière de mon parti aujourd'hui. Je suis fière d'être souverainiste et d'être sociale-démocrate » (Léger, P.Q, 17 octobre 2002). D'un autre côté, certains faits nous permettent de mettre en doute la correspondance entre le PQ et la social-démocratie telle que théorisée par Esping-Andersen (1990). Ainsi, Sirros souligne en audience publique que le gouvernement péquiste, allant à l'encontre de l'opposition libérale, a éliminé la gratuité des médicaments pour les personnes en situation de pauvreté. Il y aurait donc ici une discordance entre le discours du parti et les actions du gouvernement qui, en coupant dans la gratuité des

médicaments, suit une logique de marchandisation étrangère à la social-démocratie. Jonathan Valois affirme qu'à l'égard des coupures, le PQ « chauffe les oreilles de [notre] gouvernement » (17 octobre 2002). Par ailleurs, alors que le PQ se gargarise des termes de solidarité et de droits sociaux, la ministre Goupil a affirmé que le « gouvernement du Parti québécois n'est pas un gouvernement qui va soutenir des gens qui ne veulent rien faire pour s'en sortir et qui sont assis sur leur steak » (MÉPACQ, 2002, p.4). En tenant ces propos, la ministre adopte la réponse libérale au dilemme de la marchandisation, sous-entendant que les pauvres ne veulent pas s'en sortir et profitent de l'aide qui leur est offerte. Elle accuse donc certains bénéficiaires de l'aide sociale d'« oisiveté » et de « corruption morale » (Esping-Andersen, 1990). Cependant, nous convenons que ce ne sont pas ces quelques exemples qui nous permettront d'élucider la question de l'adéquation entre le P.Q. et la social-démocratie... Néanmoins, malgré les épithètes « progressistes » et « social-démocrate » dont le PQ s'affuble, Gilles Bourque (2004) démontre que depuis les années 1990, les gouvernements péquistes successifs ont rompu avec le providentialisme pour mettre en place un État néolibéral de concertation.

La loi 112 : vers un *New Deal* québécois? Concertation et partenariat.

La lecture du mémoire du PQ et du procès-verbal de l'audience publique ne laisse place à aucun doute, le Parti veut changer les rapports de consommation fordistes afin qu'ils deviennent plus partenarial. On retrouve ainsi dans le mémoire du Parti plusieurs allusions à des stratégies partenariales dans la mise en oeuvre de la loi 112, notamment lorsqu'il est question des entreprises d'économie sociale, des organismes communautaires et des médias communautaires. Clairement, le PQ veut se dissocier de l'organisation bureaucratique des

services propre à l'État-providence fordiste et régler le déficit de participation qui lui était sous-jacent (Lévesque, 1996, Bélanger et Lévesque, 1991).

> Les réponses à la pauvreté et à l'exclusion ne se trouvent pas uniquement dans les programmes et institutions, elles se trouvent aussi dans les gestes quotidiens et dans les projets particuliers initiés par les citoyennes et citoyens de partout au Québec. Nous trouvons dans cette philosophie d'action, un engagement social nouveau entre le gouvernement et les diverses composantes de la société. Un engagement laissant une place importante aux initiatives locales, aux communautés et aux individus. Un contrat social où la personne, la communauté, les groupes sociaux, la société et le gouvernement conjuguent leurs efforts pour lutter conjointement contre un ennemi commun (PQ, 2002, p.12).

Le PQ propose une configuration partenariale des stratégies de lutte contre la pauvreté qui ne se limitent pas à une dynamique descendante (*top-down*) comme dans le modèle de développement fordiste, mais ajoute aussi une dynamique ascendante (*bottom-up*), tenant compte et encourageant les initiatives locales (Bouchard et *al.*, 2005). Ici, le PQ reconnaît explicitement une pluralité d'acteurs et préconise un partage des responsabilités. Il semble y avoir une volonté d'arrimer le développement local et régional aux actions de l'État. Le type de gouvernance envisagé par le PQ répond aux demandes de démocratisation des syndicats et des groupes communautaires en faveur d'un modèle plus solidaire institutionnalisant de nouveaux rapports entre la société civile et l'État (D. Bourque, 2003; Vaillancourt et Lévesque, 1996). Selon plusieurs auteurs (Lévesque, 1995, 2001; Bouchard et *al.*, 2005), ce nouveau partage de légitimité entre les acteurs issus du quadripartisme (État-bourgeoisie-syndicats-communautaire) serait un terreau fertile à l'innovation en recréant du lien social et en favorisant une citoyenneté active. Vaillancourt et Lévesque (1996) ont abordé la question de la recherche d'un nouveau contrat social entre acteurs afin de dépasser le compromis fordiste aujourd'hui désuet. Ce contrat social nous entraînerait vers une société post-salariale qui, sur le plan des rapports de consommation, valoriserait le pouvoir citoyen. Nous pouvons

assimiler le contrat social de type partenarial évoqué par le PQ dans le précédent extrait au concept de nouveau contrat social ou de *New Deal* (Lévesque, 1995). Dans l'extrait suivant, Jonathan Valois (PQ, 17 octobre 2002) souligne d'entrée de jeu le caractère démocratique du processus de formulation de la loi et rappelle qu'elle devra l'être tout autant dans son application :

> Le dernier point, vous ne serez pas surpris, c'est bien beau de parler tout le monde ensemble, tous les acteurs de la société civile, les syndicats, les groupes communautaires, les patrons, le gouvernement, puis même les localités puis dans les régions, cette idée d'être solidaire doit se faire, doit vivre, ça, on en convient, sauf que est-ce que les citoyens et citoyennes du Québec sont conscients que la moitié de leur impôt va à un gouvernement qui ne joue pas le jeu de la société québécoise, qui n'accepte pas de travailler main dans la main avec les autres acteurs de la société québécoise pour finalement régler ce problème d'exclusion et de pauvreté, qui fait cavalier seul, qui préfère, de son côté, sa visibilité à une vision d'ensemble d'une société qui décide de se prendre en main?

Cependant, comme nous l'avons abordé dans le chapitre précédent, il convient de se demander quelles sont les intentions sous-jacentes du PQ dans ce discours orienté vers le partenariat. Avait-il réellement l'intention de s'impliquer dans la lutte à la pauvreté avec ses partenaires et, conséquemment, d'investir une partie des fonds publics dans la lutte à la pauvreté et l'exclusion sociale? Au contraire, espérait-il voir ses précieux partenaires prendre le relais de l'État dans ce domaine et poursuivre simultanément l'assainissement des finances québécoises? L'Union des municipalités du Québec (UMQ), acteur public relevant d'un palier inférieur, montre une ouverture face au partage et à une décentralisation des responsabilités, mais met en garde le gouvernement : si les municipalités « sont prêtes à travailler en collaboration avec tous les partenaires qui oeuvrent auprès des clientèles à risque de pauvreté, les gestes posés ne doivent pas signifier un désengagement de l'État » (2002, p.13). Il ne faut pas oublier que l'idéologie partenariale est accusée par plusieurs (Parazelli et Tardif, 1998;

LeBel, 1998; Grell, 1998; Boivin et Fortier, 1998) de faire partie d'une vision néolibérale de désengagement de l'État aux dépens de la société civile.

Graefe (2004a) souligne qu'une démocratisation des pratiques comme l'envisage le PQ doit être accompagnée d'une démocratisation de l'État. Pour que les intérêts des partenaires puissent être entendus, un espace doit leur être accordé dans la sphère décisionnelle à l'intérieur même de l'État, sinon la démocratisation se limitera à l'organisation des services, sans pour autant élargir l'accès au processus de décision. Graefe (2004a, p.217) affirme ainsi que « l'accent mis sur la participation dans les services locaux dans un contexte où le processus de démocratie représentative est maintenu à l'échelle nationale risque de ne pas remettre en cause les inégalités de pouvoir (de classe, de genre, etc.) qui traversent la société entière ».

L'État, instrument de domination politique ou lieu de négociation ?

À ce stade, il convient de se demander quel rapport entretient l'État avec les autres acteurs en présence. Ainsi, nous avons vu précédemment que le socio-communautaire est devenu, depuis le Sommet socio-économique de 1996, un acteur reconnu par le gouvernement péquiste (Ulysse et Lesemann, 2004; Bélanger et Lévesque, 2001). Nous avons aussi démontré que même après l'effritement de la société salariale fordiste les syndicats demeurent un acteur important au Québec. Cependant, quel rapport entretient l'État avec le patronat? Serait-il possible que le patronat, en tant que détenteur des moyens de production et du capital financier, ait une influence décisive sur les décisions politiques des gouvernements? Est-ce que cela impliquerait que les représentants de mouvements sociaux, de coalitions

d'organismes sociaux et de syndicats se soient époumonés dans le vide? Une telle hypothèse avérée, il faudrait questionner l'imputabilité et la transparence des procédures mises en place. Mais, plus encore, elle rendrait bidon notre interprétation selon laquelle nous assisterions à la mise en place d'un modèle plus inclusif et plus démocratique. Si tel était le cas, les discours sur les partenariats et la démocratisation des pratiques de gestion de l'État ne seraient que de la rhétorique cachant les objectifs réels de retrait de l'État-providence au dépens du soutien de la population sous le couvert de l'implication de la société civile. Cela donnerait raison aux critiques du modèle partenarial (Boivin et Tardif, 1998; Grell, 1998; Parazelli et Tardif, 1998) et il s'agirait effectivement d'un transfert des fonctions étatiques dans le cadre d'un virage néolibéral (Le Bel, 1998) sans volonté de démocratisation du processus décisionnel.

Une telle analyse nous renvoie aux thèses instrumentalistes marxistes selon lesquelles l'État est l'expression concentrée du pouvoir des monopoles, une superstructure existant pour assurer la reproduction des rapports de production et des rapports sociaux. Dans ce sens, l'État serait au service de la bourgeoisie qui renforcerait et consoliderait sa domination politique. Nous croyons qu'il est réducteur de penser que l'État est fondamentalement celui du capital et qu'il représente unilatéralement les intérêts des classes possédantes (Boyer et Saillard, 1995; Nadel, 1995). Plutôt, nous considérons que l'État est affranchi, du moins en partie, de la détermination par l'économique et qu'il dispose d'une certaine autonomie d'action malgré un contexte contraignant de globalisation (Hassenteufel et Pallier, 2001). Effectivement, il convient de rappeler que les rapports de production ne prennent plus place dans les espaces nationaux seulement, mais se réalisent maintenant à l'échelle internationale. Cela implique que, bien que nous ne croyions pas que l'État québécois soit au service du

patronat national, il subit tout de même les pressions de la globalisation qui tendent à proposer un modèle de développement néolibéral et à éroder les capacités d'action des États (Esping-Andersen, 1996). Malgré ces pressions vers une convergence des États-providence, nous estimons que l'État détient une grande part d'autonomie face au capital et qu'il demeure un terrain privilégié de lutte, de négociation et de compromis entre les forces sociales, un espace de réalisation des rapports sociaux (Boyer, 1986). Comme vient nous le confirmer le processus de formulation et d'adoption de la Loi 112, « l'État est formé d'un ensemble d'institutions, d'appareils, dans lesquels les groupes sociaux peuvent prendre des positions de pouvoir réelles : il ne s'agit donc plus d'un État entièrement fonctionnel aux mains d'une classe homogène » (Nadel, 1995, p.47). Ceci étant dit, il ne faut pas éclipser les rapports de force entre les acteurs et leur degré de pénétration dans la structure de représentation.

L'énigme péquiste : la Loi 112, une opération démagogique ou une volonté réelle?

Dans le même ordre d'idée, une question nous taraude : serait-il possible que l'adoption de la Loi 112 ne soit qu'une stratégie préélectorale? Est-ce que l'élite politique québécoise, inspirée de Joseph Schumpeter, aurait tenté de tromper « une opinion publique ignorante et facile à manipuler » (Noël, 1996, p.25)? Bien qu'il ne soit pas dans notre propos ici de faire des spéculations sur les intentions cachées du gouvernement péquiste du moment, nous trouvons essentiel de soulever cette question au passage puisque la conjoncture politique a inévitablement une incidence sur les acteurs, plus encore lorsqu'il est question des partis politiques.

Ainsi, les commissions parlementaires, ou toutes autres formes de consultations, ne pourraient-elles n'être que des stratégies utilisées pour projeter l'image d'un gouvernement démocratique et combler un déficit de légitimité par un ordre politique pluraliste (Hamel et Jouve, 2004; Canet, 2004)? Richard Lavigne de la Confédération des Organismes de Personnes Handicapées du Québec (COPHAN) semble cynique à l'égard des commissions parlementaires affirmant que : « ça fait à peu près 35 ou 40 mémoires qu'on présente à toutes les commissions parlementaires possibles et imaginables, et où, finalement, on dit souvent les mêmes choses » (22 octobre 2002). Bien que la Commission parlementaire laisse croire à une volonté du gouvernement de tenir compte des préoccupations des groupes sociaux sur la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale, serait-il possible que le gouvernement ait déjà tracé son plan d'avance, avant même le commencement des audiences publiques? La démocratisation des pratiques pourrait-elle donc n'être qu'un vernis qui cacherait un dirigisme tout aussi abrupt que la planification technocratique centralisée que le mouvement communautaire et nombre d'auteurs de tous horizons ont décrié pendant des années?[23] Les grandes orchestrations démocratiques que sont les commissions parlementaires ne seraient-elles dans ce cas que manipulation et mise en scène? Dans cette perspective, la place et le rôle de l'État ne se seraient pas réellement modifiés depuis la société salariale puisque l'espace accordé aux partenaires ne serait qu'un subterfuge. Cependant, gardons-nous d'oublier que, bien que des consultations soient tenues, l'imputabilité des décisions revient aux élus dans une démocratie représentative et qu'un véritable élargissement de la démocratie exigerait une refonte des institutions décisionnelles.

[23] Le modèle providentialiste a été accusé, tant par les critiques de gauche qui revendiquaient plus d'espace de participation que par les critiques de la droite néolibérale qui voulaient voir une réduction de ses champs d'intervention, d'être trop technocratique et centralisateur.

Une fois ces doutes soulevés, nous n'endossons cependant pas totalement cette position pour le moins méfiante. Noël (2003) estime pour sa part que le PQ a bénéficié d'une conjoncture politique avantageuse et que le projet de loi 112 découlait d'un désir sincère du Parti qui, avec Bernard Landry comme premier ministre, a voulu réaffirmer le caractère social-démocrate de son gouvernement. En effet, toujours selon Noël (2003, p.11), ce caractère social-démocrate n'a pas toujours été criant de vérité puisqu'en 1996 il comparait le PQ aux libéraux de Jean Chrétien en affirmant que « 'l'autre façon de gouverner' du Parti québécois ressemble souvent à une même façon de réduire le déficit et de couper dans les services à la population et dans les programmes sociaux ». Bien que nous ne croyions pas à une manœuvre purement électorale, la loi n'a pas tout le «mordant» que les membres du Collectif auraient espéré (2002, p.8). Nous avons, jusqu'ici, passé sous silence une des recommandations principales des syndicats et du socio-communautaire : l'importance de faire de la Loi 112 une loi cadre. La CSQ explique ainsi les enjeux : « Dans un tel contexte [où la loi ne serait pas une loi cadre], quelles garanties avons-nous que l'ensemble des principes et la stratégie pourront prendre effet ? Pour être efficace, une loi sur la pauvreté doit pouvoir s'assurer que les autres lois existantes et les règlements afférents contribuent à l'effort collectif pour éradiquer la pauvreté au Québec. Pour être efficace, une loi sur la pauvreté doit engager l'ensemble des ministères à réviser leurs politiques afin d'en vérifier l'impact sur l'augmentation ou la diminution de la pauvreté » (2002, p.11). L'introduction d'une clause d'impact à la loi était aussi une priorité du Collectif et de nombre d'acteurs socio-communautaires qui affirmaient que sans l'ajout d'une telle clause, la loi ne serait que poudre aux yeux, manipulation.

En définitive, la clause d'impact suivante a été adoptée : « Chaque ministre, s'il estime que des propositions de nature législative ou réglementaire pourraient avoir des impacts directs et significatifs sur le revenu des personnes ou des familles qui, selon les indicateurs retenus en application de la présente loi, sont en situation de pauvreté, fait état des impacts qu'il prévoit lors de la présentation de ces propositions au gouvernement » (Loi 112, article 20, p.11). La clause d'impact n'étant pas très coercitive, le Collectif estimait en 2002 que la population devrait faire preuve de vigilance sur son application. En 2006, il semblerait que la loi n'est pas respectée et depuis son adoption, le Collectif, qui est demeuré actif, n'a eu aucun répit et n'a cessé de dénoncé l'inaction des gouvernements successifs (Collectif, 2003; 2004; 2006). Ces ratés de la Loi 112 ne nous permettent malheureusement pas de conclure à une véritable volonté du gouvernement de Bernard Landry de lutter contre la pauvreté, pas plus qu'ils nous autorisent à réfuter la thèse de la stratégie préélectorale. Néanmoins, comme nous l'avons précisé au début de cette section, nous ne sommes pas outillée et notre méthodologie ne nous permet pas de tirer des conclusions par rapport à ces questions.

Des interprétations restent donc en suspens. Peut-être sommes-nous face à la jonction entre une intention sincère de lutte à la pauvreté et les calculs stratégiques d'un parti en mal d'appui populaire. À l'intersection aussi entre une volonté réelle de co-production d'une politique sociale et les contraintes d'un gouvernement à l'égard de la compétitivité d'une scène économique mondialisée. Nous reviendrons sur cette question dans un chapitre ultérieur.

L'apport des institutions publiques et parapubliques : l'approche épidémiologique et la défamilialisation

Nous remarquons chez certains acteurs du secteur public, mais surtout parapublic, une tendance à analyser le problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans une perspective très sectorielle. Les stratégies et priorités abordées sont souvent fortement liées aux champs d'expertise et d'intervention des institutions en question. C'est notamment le cas de la Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) qui fait de l'investissement en éducation, sa priorité première. L'apport des ces organisations dans la formulation de la Loi 112 est donc très pointu, touchant des questions spécifiques et ne s'étendant pas, comme le font notamment les syndicats, à réinsérer la problématique de la pauvreté dans une analyse structurelle et globale du contexte social, économique et politique actuel. Nous identifions par ailleurs des discours, jusqu'à présent, absents de notre corpus de données.

L'Association des CLSC et des CHSLD du Québec (ACCQ) s'inscrit dans une approche épidémiologique propre aux sciences de la santé, mais appliquée par plusieurs (Voir Deena White, Maurice Lévesque) au social : « Les déterminants socioéconomiques de la santé agissent sévèrement sur les plus démunis ainsi que de façon graduelle et continue sur le reste de la population » (O'Dwyer, 22 octobre 2002). Selon Jean Tremblay, organisateur communautaire, la toute-puissante approche épidémiologique s'inscrit dans une hégémonie techno-scientifique qui, dans le contexte des nouvelles structures du système de santé et des services sociaux (CSSS), rend omniprésent le modèle médical. Toujours selon Tremblay

(2005, p. 1), ce dernier «accentuera l'imposition de normes et éloignera les services de la dynamique communautaire». La lecture épidémiologique du social permet de quantifier le social, de « diagnostiquer » les causes, les conséquences et d'établir des corrélations entre les phénomènes sociaux et les comportements. Aux dires de Lesemann (1994, p.586), cette approche « remplit en ce sens une fonction stratégique dans la définition et l'implantation du grand œuvre de la protection sociale et de la régulation socio-économique qui caractérise les interventions de type providentiel des États contemporains ». Alors qu'à l'origine les CLSC auraient été considérés comme un acteur socio-communautaire (Doucet et Favreau, 1997), il devient désormais incontestable que, par leur forte institutionnalisation, ils doivent être considérés dans le vaste appareil d'État. Nous ne pouvons donc que constater une certaine dérive institutionnelle des CLSC qui ont adhéré à une logique d'efficacité et d'obligation de résultats. La réaction de Sirros lors de l'audience publique de l'ACCQ résume bien nos propos : « j'aimerais (...) exprimer un peu ma déception (...) par rapport au mémoire qui a abordé la question d'une façon très globale, très générale et très, je dirais, technocratique... » (22 octobre 2002).

Le Conseil de la famille et de l'enfance du Québec (CFE) apporte une perspective plutôt défamilialisante (Esping-Andersen, 2000; Merrien, 2002; Orloff, 1993) des actions à entreprendre pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il affirme ainsi que compte tenu « de l'appauvrissement des familles cette dernière décennie, nous devons veiller à ce que la société partage adéquatement la responsabilité financière liée aux coûts des enfants » (CFE, 2002, p.12). Le CFE en appelle donc à une régulation étatique de la sphère privée, par la socialisation des coûts familiaux, afin de consolider un État-providence émancipateur pour les

femmes. Bien que le CFE n'aille pas jusqu'à revendiquer une reconnaissance et une rémunération du travail domestique des femmes et des tâches de *caring* (Martin, 2007) comme le fait la Table de concertation sur la faim et le développement social de l'Outaouais, ce qui caractériserait une politique fortement défamilialisante, il reconnaît que le sort des familles doit concerner directement l'État qui, dans un contexte de baisse démographique, ne pourrait pas se permettre d'opter pour une approche familialiste telle que préconisée dans les États-Providence de types conservateur et latin (St-Arnaud et Bernard, 2005). Il va donc dans le même sens qu'Esping-Andersen et *al.* (2001, p. 34) qui affirment ceci à propos de l'Europe: « Ongoing demographic and economic trends pose severe threats to the welfare of Europe's citizens, among the young, working-age adults, and the elderly alike. Securing families' welfare is a fundamental priority if our aim is a better society in the coming decades ». Lorsque le Conseil affirme qu'il se « réjouit aussi que les intentions gouvernementales veuillent associer à la stratégie de lutte contre la pauvreté, l'amélioration de la qualité des emplois et la conciliation des responsabilités familiales avec le travail » (CFE, 2002, p.14), il promeut une autonomisation des femmes vis-à-vis du lien conjugal qui permette à celles-ci de travailler tout en ayant un rôle parental (Orloff, 1993). L'UMQ abonde dans le même sens en faisant de la conciliation travail/famille une de ses priorités. De surcroît, la monoparentalité étant un phénomène en croissance au Québec, le CFE veut voir l'État protéger les femmes (mais aussi dans une certaine mesure les hommes) contre le risque d'appauvrissement lié à l'autonomisation à l'endroit du lien conjugal. À travers l'exemple de Mylène, l'Association des Centres jeunesse du Québec (ACJQ) illustre de façon pragmatique les difficultés économiques qui guettent les mères monoparentales. Cette nécessité de mettre en place des politiques défamilialisante rompt avec le modèle familial de la société salariale

où la division sexuelle du travail et des responsabilités familiales s'incarnait dans des normes où le père endossait le rôle de pourvoyeur et la mère celui de mère et d'épouse (Lesemann, 2001). Les besoins de la famille ont donc drastiquement changé avec l'autonomisation des femmes, mais aussi avec l'effritement de la société salariale. Ils exigent aujourd'hui une forte régulation de l'État.

Enfin pour clore cette section, citons le Conseil de la santé et du bien-être qui résume bien, par un tour d'horizon exhaustif, les causes évoquées jusqu'à présent pour expliquer la pauvreté :

> On peut avoir, au sujet de la pauvreté, toute une série d'explications quant à ses causes. Certaines de ces explications insistent sur les choix des individus ou sur certaines de leurs caractéristiques, plus souvent qu'autrement vues comme des carences. D'autres encore font valoir que le destin ou un ensemble de caractéristiques de la société dans son ensemble sont responsables du fait que des individus connaissent pauvreté et exclusion. D'autres insisteront sur les caractéristiques du système mis en place pour gérer la pauvreté. Les réponses qu'on apporte à ces différentes façons d'expliquer la pauvreté vont déterminer le choix des moyens d'action (Morais, 1 octobre 2002).

Le CSBE, tout comme le CFE, accorde la priorité aux politiques octroyant de manière inconditionnelle et inaliénable à chaque Québécois les ressources lui permettant de vivre dignement. Dans cette optique, les positions des deux conseils s'apparentent à celles préconisées par les syndicats et le socio-communautaire et se dissocient des propos, précédemment cités, de la ministre Goupil. Le fort potentiel d'émancipation des individus du marché rend ces stratégies démarchandisantes.

Cet exposé des divers discours de l'appareil étatique nous permet de confirmer la complexité de cet acteur. Alors que pour certaines de ses composantes, la lutte contre la pauvreté ne semble pas une priorité, comme c'est le cas pour l'ADQ, pour d'autres, elle représente un enjeu de taille. De même, les stratégies, tout autant que les approches sous-jacentes à ces stratégies, sont divergentes. Alors que le CFE appréhende la pauvreté à travers la famille, l'ACCQ le fait par l'intermédiaire des communautés. Le tableau suivant présente les positions des quatre grands acteurs que nous venons d'explorer. Le lecteur doit cependant prendre acte que ce tableau dresse un portrait très général des positions des acteurs que nous avons nuancées dans ce chapitre. Les positions des quatre grandes familles d'acteurs ayant été décodées, la prochaine section dressera un portrait d'ensemble en rappelant les éléments clefs de notre démonstration.

	Patronat	**Syndicats**	**Socio-communautaire**	**État**
Approche privilégiée face à la pauvreté	Responsabilisante, libérale et néo-libérale	Structurelle	Structurelle	Éléments des approches structurelle et libérale
Stratégie de lutte contre la pauvreté	Travail, marché et croissance économique	Emploi et redistribution	Redistribution	Travail et redistribution
Logique	Marchandisante	Démarchandisante	Démarchandisante	Éléments démarchandisants et marchandisants
Éligibilité	Restrictive, durée limitée distinction aptes-inaptes	Non restrictive sans distinction	Non restrictive sans distinction	Restrictive, distinction
Principe	Responsabilité *Workfare*	Droit *Welfare*	Droits *Welfare*	Responsabilité et droits
Rôle de l'État	Minimal, résiduel	Régulateur social et économique	Régulateur social et économique	Éléments de régulation et d'État minimal

Les rapports sociaux au cœur de la formulation de la Loi 112 : négociation et compromis ou asymétrie?

Dans notre présentation des acteurs impliqués dans la construction de la Loi 112, plusieurs enjeux de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ont été abordés. Notre analyse de la position du patronat a mis en lumière toute la question de la contrepartie, de l'éligibilité et de la conditionnalité de l'aide aux plus démunis en les mettant en rapport avec l'emploi et la croissance économique. L'importance de l'éducation et de la responsabilité sociale chez le patronat dans la lutte contre la pauvreté a aussi été évoquée dans cette section. Le discours des syndicats nous a permis de remettre la pauvreté dans le contexte macrosocial de la mondialisation capitaliste des marchés et de considérer la question du travail, sa centralité et sa reconnaissance. Notre analyse de la position syndicale a aussi questionné les notions de redistribution, de polarisation et de droits fondamentaux. Dans notre présentation du secteur socio-communautaire, nous avons abordé les dimensions essentielles de démocratie, de citoyenneté et de développement, mais aussi celle de l'instrumentalisation. Les grands thèmes d'universalité, de cohésion sociale et de stigmatisation ont aussi été explorés. Nous avons pris conscience que des organisations socio-communautaires remettent en question notre système économique, allant jusqu'à l'accuser de générer de la pauvreté. Cet acteur nous a également amenée à réfléchir dans une perspective de changement social, mais aussi d'adaptation individuelle et d'employabilité. Quant à l'analyse de l'État, elle a soulevé le problème de l'identification, du diagnostic et de l'intervention sur le phénomène de la pauvreté. Enfin, elle a abordé le thème de la défamilialisation des politiques sociales et de leurs impacts sur la pauvreté. Au cœur de toute cette analyse des logiques du patronat, des

syndicats, du milieu socio-communautaire et de l'État sur la lutte à la pauvreté et l'exclusion sociale se trouve le concept de solidarité sociale.

Primauté des droits sociaux et construction d'un *Schumpeterian Workfare State* : la difficile conciliation

On aura compris à la lecture des sections précédentes que la formulation et les débats autour de la Loi 112 sont un formidable exemple d'opposition entre des logiques et discours parfois contradictoires. Les milieux socio-communautaire et syndical, plus que tout autre, rompent avec une vision libérale de la protection sociale, proposant des stratégies fortement démarchandisantes fondées sur la notion de droit et pouvant être assimilées à la construction d'un État-providence social-démocrate (Esping-Andersen, 1990). Ils revendiquent une forte régulation du social et de l'économique par l'État. À l'opposé, se situant dans le camp adverse de la relation *capital-labour* (Jessop, 2002), le patronat en appelle davantage à un État-providence libéral, voire même à l'édification d'un *Schumpeterian Competition State* où les principes du *Workfare* se substitueraient à ceux du *Welfare*. Ainsi, dans un contexte de mondialisation, de compétitivité exacerbée, de flexibilisation de la main-d'œuvre, d'économie du savoir et de communications toujours plus rapides, le compromis fordiste ne tient plus et, pour le patronat, les États-nations n'ont plus les moyens de s'offrir un État-providence coûteux parce que généreux. La solution réside donc dans son retrait (*retrenchment)*. Le respect des doits sociaux fondamentaux ne serait, dès lors, plus assuré. C'est un rejet des principes keynésiens, composante essentielle du mode de régulation de l'après-guerre (Boyer, 1986).

On constate donc une inadéquation, voire une incompatibilité fondamentale, entre les discours, logiques et stratégies proposés par les acteurs en présence. Comme le résume si bien Noël (1996, p.15), la « droite se méfie de l'État, de l'égalité et de la participation populaire; la gauche ne fait pas confiance au marché, au laissez-faire, et aux recours individuels »[24]. Répétons-le, cette contradiction entre les discours et logiques d'acteurs est étroitement liée aux rapports sociaux fondamentaux (Boyer, 1986), plus précisément aux rapports de production et à la possession des moyens de production puisque des investissements lourds dans un État social réfrènent l'accumulation privée du capital. Lipietz (1989, p.103) rapporte bien la critique libérale du patronat : « S'il n'y avait pas, ou moins, de prélèvement par l'État-providence sur les revenus des actifs, alors le coût total du travail serait moindre. Et les employeurs pourraient créer un tas d'emplois nouveaux ». En effet, aux yeux de ce que Offe désigne comme la droite, la machinerie providentialiste freine « l'envie d'investir », tout autant qu'elle constitue une entrave à « l'envie de travailler » (Offe, 1997) et ne participe pas à la mise en place d'un climat propice à l'investissement étranger, nécessaire depuis la rupture de l'accord de Bretton Woods (Myles et Quadagno, 2002). Si, comme nous l'avons soulevé précédemment, l'État était au service du patronat, principal propriétaire des moyens de production, la Loi 112 n'aurait pas vu le jour et le Québec s'engagerait sans doute dans la même voie que les États-Unis, suivant les principes du *Wokfare*. Cependant, ce n'est pas le cas puisque, comme l'affirme Jessop (2002, p.151), « there are the political limits to welfare retrenchment that are rooted in the politics of representation (especially electoral dynamics and the mobilization of social movements)...». Dans le même sens, Bélanger et Lévesque

[24] Bien qu'il soit reconnu d'associer la droite au libéralisme et la gauche au socialisme ou à la social-démocratie, nous évitons d'utiliser dans ce mémoire les termes droite et gauche puisque nous estimons qu'ils font davantage partie du sens commun et n'ont qu'une faible portée heuristique.

(1991) affirment que la reproduction des rapports sociaux est probable, mais n'est pas inévitable puisque la remise en cause du mode de régulation par les groupes sociaux est toujours possible. C'est précisément le cas ici avec le Collectif pour l'élimination de la pauvreté qui a tenté de faire contrepoids au discours néolibéral du patronat, par un discours fortement démarchandisant.

La Loi 112 n'est donc pas le produit d'une intervention hégémonique de l'État, mais une résultante des rapports sociaux, des luttes entre acteurs pour l'obtention d'un nouvel équilibre. « Enhanced openness in both countries has compelled governments (both left and right) to cut back social expenditure. Is it, then, the case that openness inexorably drives welfare states towards a lowest common welfare denominator? » (Esping-Andersen, 1996, p.5). Par rapport à cette question, nous pourrions donc avancer l'hypothèse d'une non-convergence, donc d'une résilience (Saint-Arnaud et Bernard, 2003), du modèle providentialiste québécois. Explicable en partie par la mobilisation politique unique et originale du Collectif, le Québec, à travers la loi 112, ne tend pas à suivre le mouvement de convergence des États-providence vers le modèle libéral, mais se rapproche à certains égards du modèle social-démocrate[25]. La Loi 112 constitue jusqu'à un certain point un compromis négocié entre des acteurs ayant des valeurs, des idéologies et donc des stratégies totalement différentes, se situant même dans un extrême et dans l'autre du continuum des actions possibles à l'égard de la pauvreté. Ce compromis a su entraver la tendance à la convergence.

[25] Cependant, dans le cadre de ce mémoire, il n'est pas dans notre propos d'évaluer la Loi 112 à la lumière de la typologie d'Esping-Andersen. Nous ne chercherons donc pas à savoir si ladite loi correspond davantage à un arrangement de type libéral, conservateur ou social-démocrate. Plusieurs auteurs se sont prononcés sur la question, ce qui nous permet d'avancer que la Loi 112 correspond sur certains points aux principes d'universalisme et de démarchandisation des droits sociaux propres aux États-providence social-démocrates. Consulter à ce propos : Noël, (2003); Ulysse et Lesemann, (2004).

Néanmoins, et c'est là que notre interprétation prend une toute autre tournure, le caractère social-démocrate de la Loi 112 est davantage symbolique que pratique puisqu'il apparaît que sa portée est, somme toute, limitée[26].

Reconfiguration des rapports sociaux et consolidation d'un compromis

Alors que le patronat propose une subordination des politiques sociales aux politiques économiques (Jessop, 2002) et des droits sociaux à la liberté individuelle par le désengagement de l'État-providence (Bernier, 2003), une frange du milieu socio-communautaire, syndical et, dans une certaine mesure, l'État soutiennent non pas un retrait, mais une reconfiguration de l'État-providence (Vaillancourt et Lévesque, 1996). Ainsi, ils remettent en question le mode de régulation caractéristique de l'État-providence fordiste et ses rapports de consommation d'où découlait un déficit de participation. Ils veulent un réaménagement des rapports sociaux qui serait orienté vers une consolidation du modèle de développement de type partenarial, d'une gouvernance redistribuée (Bouchard et *al.* 2005, Noël, 1996). Lachapelle illustre (2001) que, bien que le partenariat et la coopération entre les syndicats, le patronat, l'État et le socio-communautaire soient possibles, l'équilibre demeure fragile puisque chaque acteur suit une logique qui lui est propre et tente d'atteindre une finalité différente. Cet équilibre est d'autant plus précaire que les rapports de pouvoir sont inégaux. Dans l'application ultérieure de la loi, le socio-communautaire, les syndicats et l'État confirment, à quelques exceptions près, leur volonté de s'investir dans une régulation plus participative de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Nous pouvons affirmer que de nouveaux acteurs sociaux, notamment l'acteur socio-communautaire, ont participé, par

[26] Nous reviendrons sur cette question dans le chapitre VIII.

leur critique de l'État-providence formaliste et anonyme, à l'élaboration d'un nouveau paradigme sociétal permettant de « réencastrer la solidarité dans le social » (Lipietz, 1989). Ainsi, une des bases du paradigme fordien voulant qu'il soit efficient que l'organisation des services soit réservée à des technocrates est révolue (Lipietz, 1989).

Les transformations en cours depuis la crise de l'État-providence et les positions soutenues par le socio-communautaire, les syndicats et l'État dans les débats sur la Loi 112 laissent croire à la mise en place d'un nouveau contrat social (Vaillancourt et Lévesque, 1996), d'un « New Deal » (Lévesque, 1995) ou d'un nouveau compromis institutionnalisé (André, 1995) qui vient établir les fondements du modèle de développement partenarial.

Nous sommes donc en mesure, à ce stade-ci de notre analyse, de rappeler notre question de départ : quels sont les acteurs et leurs logiques d'acteurs impliqués dans la formulation des deux lois (loi de 1969 et loi 112) et quelles sont les conditions de production de chacune de ces deux lois? Avec les précédentes sections nous avons répondu partiellement à notre question. Nous connaissons maintenant les acteurs impliqués dans la formulation de la Loi 112 et leurs logiques respectives, que nous avons abondamment documentés. Quant aux conditions de production, nous les avons aussi examinées et nos conclusions peuvent être résumées dans la synthèse suivante. Le processus de formulation et d'élaboration de la Loi 112 est inclusif et démontre, de la part de l'État, une volonté d'accorder un espace de participation à de nouveaux acteurs sociaux. Les conditions de production de la Loi 112 présentent plusieurs affinités avec un modèle de développement plus partenarial puisqu'il y a eu une vaste consultation et qu'un nouvel acteur a investi l'arène politique législative en

proposant un projet de loi repris subséquemment pas le gouvernement péquiste. Néanmoins, pour qu'un modèle véritablement partenarial soit mis en place, l'ouverture à la contribution des acteurs de la société civile ne doit pas se limiter à une consultation non contraignante des acteurs mais doit permettre à ceux-ci d'investir les structures décisionnelles grâce à une réelle démocratisation de l'État (Graefe, 2004a). Leur implication devrait leur permettre de défendre leurs positions dans un rapport de force plus équitable contribuant à la mise en place d'une démocratie plus participative. Ainsi, les modalités d'accès aux institutions doivent permettre aux citoyens et aux organisations de la société civile d'orienter les décisions à travers une redéfinition du régime de citoyenneté (Hamel et Jouve, 2006), sinon un modèle dit partenarial ne permettrait pas une véritable « démocratisation du social » comme les mouvements sociaux le revendiquaient. Nous reviendrons sur la question des conditions de production de la Loi 112 et de l'impact relatif de chaque acteur dans le chapitre VIII de ce mémoire.

VII. Le Bill 26 et la Loi 112 : des acteurs et des logiques d'acteurs différentes

Nous avons présenté de manière exhaustive dans les deux précédents chapitres les acteurs qui ont participé à la formulation et à l'adoption des deux lois à l'étude dans ce mémoire. Nous ferons ressortir dans les prochaines pages les constantes et les différences entre les acteurs de 1969 et de 2002. Cette discussion nous permettra de répondre à la première partie de notre question de recherche : quels sont les acteurs, et leurs logiques d'acteurs, impliqués dans la formulation des deux lois (1969 et 112)?

De la consultation des comités de citoyens à la participation du socio-communautaire

Nous avons exposé qu'en 1969, un nombre plutôt restreint d'acteurs de la société civile ont participé aux débats et déposé un mémoire. Nous avons répertorié parmi ceux-ci des organisations religieuses, communautaires, des associations professionnelles, des regroupements de personnes ainsi que des comités de citoyens. Ces derniers constituaient les premiers jalons du mouvement populaire et communautaire (Bélanger et Lévesque, 1992) qui s'est affirmé par la suite à travers les générations des 'groupes populaires et du partenariat' et des 'groupes communautaires'. Nous avons vu que c'est tout récemment que le mouvement populaire et communautaire que nous avons appelé ici acteur socio-communautaire est entré dans une nouvelle phase d'institutionnalisation, en partie grâce à la reconnaissance qui lui a été accordée lors du Sommet de l'économie et de l'emploi de 1996. En 2002, la présence de

l'acteur socio-communautaire était beaucoup plus importante qu'en 1969, plus de 80 groupes ayant participé à une audience et ayant déposé un mémoire. Cela s'explique en partie par une impulsion interne du mouvement et un dynamisme de ses organisations, mais aussi par l'espace que les autres acteurs du tripartisme ont dû lui concéder. Cependant, bien qu'on ne puisse pas nier tous les avantages de la reconnaissance de cet acteur, il ne faut pas oublier que sa forte représentation est intimement liée aux mutations de l'État, aux changements idéologiques, aux exigences croissantes d'imputabilité (Hamel et Jouve, 2006) et à l'apparition de nouvelles formes d'exclusion qui ébranlent les États-providence (Merrien, 1996).

Alors que la première génération du mouvement populaire et communautaire militait pour la consolidation du providentialisme, les groupes populaires de la génération 1976-1982 contestaient les rapports de consommation individualisés et passifs d'un providentialisme considéré trop bureaucratique et centralisé et proposaient des façons alternatives de répondre aux besoins des populations locales (Bélanger et Lévesque, 1992). Comme l'État s'avouait inapte à répondre aux nouveaux besoins et que le mouvement communautaire était de plus en plus organisé et capable de s'affirmer, les organisations du socio-communautaire ont obtenu un certain financement étatique afin de prendre le relais. Avec la crise économique des années 1980 et « le goulot d'étranglement dans lequel est pris l'État-providence » (Laville, 1995, p.42), le patronat s'est lui aussi mis à envisager la reconfiguration d'un État-providence devenu trop coûteux, proposant des instances décentralisées et des partenariats avec les organisations communautaires. Cependant, l'intérêt du patronat et de l'État pour les

partenariats n'était pas mu par les mêmes motivations que le mouvement populaire et communautaire. Hamel et Jouve (2006, p.13) identifient les différentes logiques d'acteurs :

> la participation n'a pas la même signification lorsqu'elle est évoquée par les pouvoirs publics à titre d'outil de gouvernance et lorsqu'elle est formulée par les citoyens eux-mêmes comme exigence de modernisation et de démocratisation, voire de vecteur de la citoyenneté en acte. Dans le premier cas, elle sert surtout à renouveler la légitimité des dirigeants. Dans le second, elle est tournée vers un approfondissement ou un renouvellement de la démocratie.

La nouvelle interface entre l'État et le socio-communautaire, malgré la menace d'une inféodation du premier par le deuxième (Bourque, 2003), a permis à l'acteur socio-communautaire de bénéficier des fonds publics pour émerger et se consolider. Nonobstant les intentions sous-jacentes des acteurs patronal et étatique, le socio-communautaire a été officiellement reconnu comme partenaire de l'État dans la Commission d'enquête sur la santé et les services sociaux de 1988 et a été représenté dès 1989 au Forum de l'emploi. Son rôle central dans le processus décisionnel public sera consacré en 1996.

L'essor du mouvement populaire et communautaire entre 1969 et 2002 est donc fortement tributaire des transformations qu'a subies l'État québécois depuis 30 ans et des exigences croissantes d'imputabilité pour les gestionnaires et les élus. Comme le souligne Gagnon (2003b), l'État a joué un rôle significatif dans l'essor des mouvements sociaux en leur attribuant un statut à travers les mécanismes de consultation. Selon cette dernière, « il oriente leurs priorités par le fait même de ses politiques » (Gagnon, 2003b, p.19). Il faut mentionner aussi que la mise en place d'un modèle de concertation a été portée par le PQ dès la fin de la décennie 1970 (Bourque, 2004).

Comme facteur explicatif à la présence importante de l'acteur socio-communautaire en 2002, il ne faudrait pas passer sous silence la situation désastreuse qu'ont entraînée les années de néolibéralisme sur le plan de la cohésion sociale et du lien social par l'exclusion et la désaffiliation d'une partie de la population (Laville, 1995). Lévesque (2007, p.4) parle de besoins non satisfaits et d'urgence sociale, d'une « vulnérabilité sociale d'après la protection ». Donc, la multiplication des organisations du mouvement serait peut-être fille de la nécessité, une réponse à l'adversité pour reconstruire le tissu social. Pour toutes ces raisons, l'acteur socio-communautaire est passé d'une présence restreinte en 1969 à une représentation mémorable en 2002 (Noël, 2003). Que l'on voie son institutionnalisation comme le renforcement de la régulation technocratique et le redéploiement néolibéral de l'État-providence ou comme une occasion de mettre en place un modèle de développement fondé sur la gouvernance, la participation et la concertation, il est indéniable que l'acteur socio-communautaire est beaucoup plus présent aujourd'hui. Nous verrons dans une section ultérieure comment la transformation du processus d'élaboration des politiques sociales à travers la gouvernance permettra elle aussi une plus grande participation de cet acteur.

Élargissement du providentialisme et contestation des rapports de consommation

Bélanger et Lévesque (1992) associent aux comités de citoyens et aux groupes populaires deux discours distincts qui ne se sont pas éteints du fait du passage d'une génération à une autre, mais les ont transcendées. Ainsi, nous retrouvons les revendications associées aux comités de citoyens, allant dans le sens d'un élargissement du providentialisme, en 1969 comme en 2002. Malgré une transformation importante de l'acteur socio-

communautaire, un élément de continuité important apparaît entre 1969 et 2002 : une vision de la citoyenneté en terme de droits sociaux. Ainsi, le « syndicalisme de consommation collective » (Bélanger et Lévesque, 1992), n'est pas mort avec l'apparition des groupes populaires et, encore en 2002, des organisations comme le MÉPACQ, la Table de concertation sur la faim et le développement social de l'Outaouais et même le Collectif militent pour l'élargissement des droits sociaux. Tant en 1969 qu'en 2002, une forte majorité des organisations de l'acteur socio-communautaire soulève l'importance de combattre la stigmatisation par des mesures non catégorielles et inconditionnelles. Ceci démontre que l'acteur socio-communautaire n'a rien concédé au vent néolibéral qui a balayé le Québec dans les années 1980 et qui s'est matérialisé dans le recul de la protection sociale que représente la Loi sur la sécurité du revenu de 1988 (Auclair, 2003). De même, la Déclaration universelle des droits de l'homme est demeurée le fondement idéologique de ses stratégies. Nous pourrions dès lors affirmer que de 1969 à 2002, le caractère démarchandisant du discours de l'acteur socio-communautaire a persisté. Bien que les acteurs socio-communautaires de 1969 et de 2002 n'évoquent pas les mêmes causes pour expliquer la pauvreté, celles-ci proviennent en grande partie du registre des causes structurelles. En 1969, il est fait mention de l'industrialisation et de la domination économique structurelle des francophones par les anglophones, ce qui, en 2002, aurait été anachronique. Plutôt, ce sont des causes comme les accords de libre-échange et les politiques d'austérité qu'ils entraînent qui sont pointées du doigt par les acteurs socio-communautaires contemporains. Ces explications de la pauvreté et de l'exclusion sociale s'enracinent dans la réalité qui est passée de la société salariale se réalisant dans les États-nations, à travers la promotion d'industries nationales et le protectionnisme, à une régulation mondiale néolibérale de l'économie qui accroît le chômage

et la dualisation (Brunelle et Lévesque, 1994) et est synonyme d'augmentation de la pauvreté, de fragmentation sociale (Laville, 1995), de précarisation et de désaffiliation (Merrien, 1996).

Nous avons démontré que certaines associations, tout particulièrement le Secrétariat social de Saint-Roch, contestaient le compromis providentialiste et soulignait l'exclusion qui découlait des rapports de consommation entre le bénéficiaire et l'État dès 1969. Par rapport au chômage chronique de certaines populations, le Secrétariat faisait part d'une alternative de type coopératif qui impliquait de nouveaux rapports, tant de consommation que de travail. Cette logique d'acteur qui proposait un modèle alternatif au providentialisme est davantage associée aux groupes populaires apparus en 1976, mais semblait déjà avoir quelques défenseurs en 1969. Cependant, elle est nettement plus présente en 2002, défendue notamment par le Chantier de l'économie sociale et les CDEC qui plaident pour l'institutionnalisation d'un nouveau compromis. La contestation des rapports de consommation providentialistes et l'apparition d'alternatives sont la résultante d'un constat d'inefficacité de l'État-providence qu'ont fait certains acteurs sociaux. Mais les critiques adressées au modèle québécois de première génération sont pour l'essentiel postérieures à l'adoption du Bill 26 (Vaillancourt et Lévesque, 1996; Hamel et Jouve, 2006). Il n'est donc guère étonnant que davantage d'organisations veuillent instaurer un nouveau modèle de développement en 2002, un modèle partenarial qui impliquerait un desserrement des contrôles étatiques, un nouvel espace de pouvoir pour les organisations de la société civile dans la prise de décision et une citoyenneté plus active pour les populations marginalisées. Cependant, ce discours favorable à la mise en place d'un modèle de développement partenarial ne fait pas l'unanimité au sein des organisations de l'acteur socio-communautaire. Comme nous l'avons

exposé, certaines organisations, dont le MÉPACQ, se montrent réticentes par rapport à ce modèle, envisageant les partenariats et la concertation comme autant de tentatives de récupération brimant l'autonomie des organisations communautaires. Alors que les tenants de l'économie sociale privilégient un rapport de type partenarial avec les autres acteurs, d'autres associations, plus méfiantes, persistent dans la dynamique des rapports conflictuels. À tort ou à raison, les promoteurs de l'économie sociale accusent cette « ulta-gauche » d'assimiler « au néolibéralisme toute initiative visant la démocratisation du travail, la décentralisation des politiques publiques ou encore la revalorisation de la société civile. À partir du moment où les crises rendent impossible la reproduction de l'ancien modèle, la vision qui affirme vouloir retourner en arrière pour retrouver l'esprit du providentialisme s'enferme ni plus ni moins dans une vision de conservatisme social » (Lévesque, Bourque et Vaillancourt, 1999, http://www.erudit.org/revue/nps/1999/v12/n2/000050ar.html).

Il existe donc un fractionnement au cœur de l'acteur socio-communautaire qui semblait inexistant en 1969. Ce constat va dans le sens de Lévesque (2007) qui reconnaît que la société civile tend à devenir pluraliste et fragmentée. Cette absence d'unité de l'acteur quant aux stratégies à privilégier s'explique en partie par le nombre décuplé de ses organisations et l'addition des générations successives du mouvement populaire et communautaire qui était émergeant en 1969. Même si nous identifions certains éléments de continuité, le discours de l'acteur socio-communautaire s'est transformé de manière importante depuis près de 40 ans.

Les syndicats : néocorporatisme et complicité avec l'acteur socio-communautaire

L'implication de l'acteur syndical en 1969 et en 2002 est difficilement comparable. Nous avons souligné dans une section antérieure l'absence de trace de la présence des syndicats dans le processus d'élaboration et d'adoption du Bill 26 alors qu'ils ont été à l'avant-plan dans le cas de la Loi 112, en tant que membres du Collectif, mais aussi en tant qu'acteurs sociaux influents dans le modèle québécois (Lévesque, 2001). Au-delà de leur absence de notre corpus de données, nous savons que les luttes des syndicats pour l'obtention d'un pouvoir de consommation passaient par l'augmentation du salaire direct, mais aussi du salaire indirect découlant de la redistribution. Donc, comme nous l'avons déjà démontré, le mouvement ouvrier a été un acteur décisif dans l'établissement du providentialisme (Lipietz, 1990; Jessop, 2002; Esping-Andersen, 1990; Boucher, 1994; Vaillancourt, 1986). Bien que les syndicats n'aient pas participé a un réel partage des pouvoirs comme dans le cas des modèles corporatistes bismarckiens français ou allemand, ou bénéficié d'une véritable représentation à l'instar du modèle suédois (Gagnon, 2003b), ils se sont tout de même institutionnalisés en parallèle au développement de l'État québécois (Dufour, 2004). Par extension, nous affirmons que malgré leur absence formelle dans les débats, ils ont eu sans l'ombre d'un doute une influence dans l'orientation prise par les gouvernements en place dans la décennie 1960 et ce, même si l'État-providence québécois s'est essentiellement mis en place à la manière du modèle beveridgien (Vaillancourt, à paraître).

Cependant, dès la fin des années 1970, le compromis issu du rapport salarial fordiste est dépassé. Les rapports de consommation et de production qui prenaient place au sein des

États-nations transcendent désormais les espaces nationaux et les économies nationales subissent une dualisation à travers la spécialisation des économies et la délocalisation des entreprises. Le cercle vertueux entre développement économique et développement social est rompu (Lévesque, 2007). La transformation du rôle et de l'influence des syndicats dans un contexte mondialisé étant inévitable, ils traversent une période de crise et perdent une partie de leur force d'impact (Gagnon, 2003b). La radicalisation des syndicats et la stratégie du syndicalisme de combat qui avait distingué les années 1970 (Lévesque, Bourque et Vaillancourt, 1999), cèdent graduellement la place à une stratégie de concertation (Boucher, 1994) qui, dans un contexte de crise (production, consommation et solidarité sociale), met au rancart le projet révolutionnaire qui l'animait jusqu'alors. À la fin des années 1980, la chute du communisme soviétique « a consacré la domination quasi absolue du réformisme sur le syndicalisme à l'échelle planétaire » (Gagnon, 2003b, p. 21). La nature des rapports entre patronat et syndicats s'est donc transformée de manière importante, se réalisant à travers de nouvelles formes de compromis. De même, la stratégie de concertation s'étend aux mouvements sociaux avec lesquels, dans la période 1985-1992, les syndicats forment des alliances et intègrent les revendications. Boucher écrira en 1994 (p.234-235) qu'il « serait donc en train de s'établir une sorte d'osmose entre les visions sociales des différents mouvements sociaux, c'est-à-dire les nouveaux mouvements et les syndicats. Si cette hypothèse devait être juste, nous serions témoins de l'émergence d'une nouvelle configuration ou d'une recomposition du mouvement social. Le mouvement ouvrier et syndical y aurait toujours sa place, mais pas au détriment des autres ». Bien que nous n'assimilions pas le Collectif à un mouvement social au sens de Melucci ou Touraine, sa constitution en 1998 est

une illustration de ce rapprochement pressenti par Boucher puisqu'il est une symbiose entre l'acteur syndical et l'acteur socio-communautaire.

En 2002, l'acteur syndical se retrouve « au cœur des trocs et des échanges politiques qui façonnent les sociétés, mais aussi au confluent des différents mouvements sociaux qui contestent les modes de développement et de mondialisation » (Gagnon, 2003b, p.16). Après une période difficile, le syndicalisme québécois revient en force avec un taux d'adhésion de 40% selon les données de 2001 (Gagnon, 2003b). Leur pouvoir est tel qu'ils pactisent directement avec les élus, dans l'arrière-scène politique. Cependant, si l'on prend l'exemple de la Suède, bastion de la social-démocratie, le post-fordisme caractérisé par la mondialisation des marchés et la recherche de flexibilité a entraîné un effritement de l'influence des syndicats dans le rapport de force au profit du patronat (Mahon, 1998). Bien qu'à première vue cela ne semble pas s'appliquer au cas québécois, la proximité souvent évoquée entre le modèle québécois et le modèle suédois peut nous amener à penser que le syndicalisme québécois suivra la même pente que son homologue suédois, d'autant plus qu'il subit l'influence de l'univers nord-américain. Toujours est-il que l'acteur syndical s'est uni à l'acteur socio-communautaire pour former le Collectif, démontrant par le fait même la proximité de leurs positions, de leurs intérêts et des stratégies qu'ils préconisent. Leur forte implication dans la défense du projet de Loi 112 au côté de l'acteur socio-communautaire place les deux dans un rapport de collaboration et non de concurrence dans les rapports de pouvoir. Alors que Gagnon (2003b) affirme que les rapports entre les syndicats et les groupes de citoyens s'actualisent en parallèle, en hostilité et en complémentarité, l'exemple du processus menant à l'adoption de la Loi 112 démontre une complicité. L'apport de l'acteur syndical à la lutte qu'a

menée le Collectif a sans doute été très grand puisqu'il détient un poids supérieur dans la structure de représentation, des entrées au sein de l'État qui font défaut à l'acteur socio-communautaire et une connaissance pointue du fonctionnement de l'appareil bureaucratique et politique (Dufour, 2004). C'est donc dire que malgré les pressions structurelles qu'exerce le contexte mondial actuel, les luttes sociales ne sont pas lettres mortes et les acteurs détiennent toujours un certain pouvoir de définir les situations[27].

Tout comme l'acteur socio-communautaire, les syndicats n'ont jamais cessé de défendre un des acquis incontournables du fordisme, l'État-providence (Boucher, 1994), et cela est encore vrai en 2002. Mais ils adhèrent aussi à l'idée d'une régulation des questions sociales qui soit plus inclusive. Ils ont toujours privilégié les formes de consultation et de participation de type néo-corporatif qui leur permettaient d'acquérir une forme de pouvoir dans les sphères décisionnelles. Ils préconisent aujourd'hui un modèle plus axé vers la gouvernance politique et le développement local qui peut être assimilé au modèle partenarial, mais demeurent tout de même vigilants quant à la possibilité d'une dérive néolibérale et d'une instrumentalisation qui trahirait une véritable concertation.

L'État : démarchandisation, néolibéralisme et promotion d'une régulation dite partenariale

Soulignons immédiatement que l'acteur étatique impliqué en 1969 et en 2002 ne peut pas être défini de la même manière. Les pourtours de cet acteur ont subi des transformations,

[27] Insistons sur le fait que nous estimons que les acteurs ne sont pas totalement assujettis aux structures en place, mais que leur pouvoir d'action est diminué, tant dans leur capacité à définir les situations autrement qu'à la lumière du modèle dominant que dans leur capacité à défendre les intérêts des personnes pauvres et exclues.

les instances interpellées dans les deux lois ne sont pas les mêmes et les partis politiques de la scène québécoise se sont renouvelés. Ainsi, nous avons pris en considération le palier fédéral en 1969 qui est absent du débat en 2002. Sa contribution, bien qu'indirecte en 1969, a été nulle en 2002[28]. Des changements se remarquent aussi au chapitre des partis politiques en présence. Au moment de l'adoption du Bill 26, l'Union nationale, le Parti libéral du Québec et le Parti québécois occupaient la sphère politique; l'Union nationale était en déclin alors que le Parti québécois venait tout juste d'émerger sur la scène politique québécoise. En 2002, le Parti libéral du Québec est toujours présent, l'Union nationale a disparu depuis 1989, le Parti québécois détient le pouvoir et l'Action démocratique du Québec tente de se tailler une place. Il faut mentionner aussi l'Union des forces progressistes (UFP) qui, bien que n'ayant aucun député à l'Assemblée nationale, s'est prononcée sur la Loi 112. De même, c'est à la Commission permanente de la famille et du bien-être social que se sont tenues les audiences publiques en 1969, alors qu'en 2002, c'est à la Commission permanente des affaires sociales. Évidemment, au-delà de l'appellation, les membres ont aussi changé. Par ailleurs, pendant le processus d'élaboration du Bill 26, l'acteur étatique était circonscrit aux gouvernements fédéral et provincial, à la fonction publique et aux députés et membres de la Commission des autres partis en présence. La définition de l'acteur étatique en 2002 est considérablement plus large puisqu'elle inclut les secteurs parapublics des services sociaux et de l'éducation. Bien que ces secteurs aient existé en 1969, ils étaient absents des débats, donc nous ne les avons pas retenus dans notre définition de l'acteur étatique pour cette période. De même, notre examen de la loi de 2002 implique le Conseil de la famille et de l'enfance et le Conseil de la

[28] Précisons cependant que la non-ingérence du gouvernement fédéral dans l'adoption de la Loi 112 ne doit pas être interprété comme une indifférence face à la question de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Des actions, prises par le palier fédéral, pourraient éventuellement faire l'objet d'une étude.

santé et du bien-être, des instances publiques inexistantes en 1969. C'est donc dire que non seulement la nature de l'acteur étatique a subi des mutations importantes entre les deux périodes qui font l'objet de cette étude, mais une définition plus large doit en être donnée pour la période de 2002 puisque davantage de ses composantes sont impliquées.

Comme nous l'avons exposé dans un chapitre précédent, il y avait parmi les différentes constituantes de l'acteur étatique en 1969, que ce soit le gouvernement fédéral, provincial ou encore la fonction publique, une prise de conscience de la nécessité d'une intervention accrue de l'État dans le domaine social (Vaillancourt, 1991b). Même les composantes traditionnellement plus récalcitrantes vis-à-vis de la régulation étatique des questions sociales, comme l'Union nationale (Vaillancourt, 1986), se ralliaient à l'idée de l'instauration d'un système cohérent de sécurité sociale dans lequel prenait place le Bill 26. En s'engageant dans ce grand virage providentialiste, les gouvernements de la décennie 1960 tournaient le dos à un État que Boychuk (1998) qualifiait de résiduel et Vaillancourt de supplétif (1986). Puisque Duplessis s'était acharné à défendre au Québec un État libéral fondamentalement anti-providentialiste et minimaliste (Duchastel, 1997), l'acteur étatique en était à ses premiers pas dans un nouveau mode de régulation de la pauvreté qui exigeait des structures jusqu'alors inexistantes.

Le discours très progressiste et démarchandisant tenu par l'acteur étatique pendant les débats n'est cependant pas demeuré intact lors du passage des quatre décennies qui le sépare de la loi de 2002. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la crise économique des années 1980 et l'influence des *Think Tanks* néo-conservateurs (Duchastel, 2004) qui ont remis

la conception résiduelle au goût du jour, accusant l'État d'être responsable des déficits gouvernementaux (Guest, 1993), transforme le discours de l'État. Les politiques draconiennes des États-Unis et du Royaume-Uni menées dans l'optique du démantèlement de l'appareil social (Merrien, 1996) influencent le Canada en matière de sécurité sociale et le Québec n'en sort pas indemne. Pendant la crise du fordisme, les gouvernements restructurent l'État de telle sorte qu'il intériorise désormais les impératifs marchands et compétitifs (Boismenu et Jenson, 1996). Donnant le coup d'envoi de ces politiques d'austérité au Québec, René Lévesque indiquait au tournant des années 1970 et 1980 que « l'État doit devenir moins lourd et plus proche des citoyens et que cet assouplissement doit se traduire par un recours plus large aux instances décentralisées et aux communautés de base » (Bélanger et Lévesque, 1992, p.22). Le discours de l'acteur étatique québécois pendant les années 1980, fortement inspiré des idéologues se réclamant du néolibéralisme, est devenu nettement moins démarchandisant qu'il ne l'était en 1969. Bien que le gouvernement Bourassa n'ait pas fait le pas proposé avec le rapport des sages en 1986 (Lévesque, Bourque et Vaillancourt, 1999), les gouvernements successifs québécois et canadiens ont baissé le niveau d'indemnisation afin d'obliger un retour sur le marché de l'emploi et ce, malgré le refoulement d'une partie importante de la population active (Boismenu, 1995). Avec la Loi sur la sécurité du revenu entrée en vigueur en 1989, le Québec a fait la transition d'une loi non catégorielle à une loi axée sur l'employabilité, réintégrant du coup la distinction entre personnes aptes et inaptes et le système de stratification entre catégories de personnes assistées (Auclair, 2003). Le discours de l'acteur étatique pendant les années 1980, et les stratégies en découlant, était donc remarchandisant et en rupture avec celui de 1969. Bien qu'il ne soit pas dans notre propos ici d'analyser le discours de l'État pendant ces années de froideurs à l'égard de

l'interventionnisme d'État, il nous paraît essentiel de bien le circonscrire afin de comprendre le discours de l'acteur en 2002.

Le discours contemporain de l'État est donc vulnérable aux changements imprimés par le passage du temps. Ainsi, le peu d'enthousiasme de l'ADQ à l'égard de la redistribution n'a pas son équivalent en 1969. Reconnu comme un défenseur du néo-libéralisme (Langlois, 2003; Bourque, 2003), l'ADQ mise davantage sur une adaptation de la régulation étatique et des institutions nationales à la nouvelle conjoncture de compétitivité internationale. Ce discours de l'ADQ se démarque de celui des Libéraux qui, à travers la voix de Sirros, jugent qu'une protection sociale doit être maintenue malgré l'érosion des pouvoirs de l'État dans le contexte de gouvernance transnationale (Duchastel, 2004). Mais, misant sur la conquête de nouveaux marchés, les Libéraux ne sauraient mettre de l'avant des politiques démarchandisantes coûteuses qui entravent la compétitivité. Conséquemment, nous constatons que le discours du PLQ intègre davantage les notions de catégorisations et de contrepartie aujourd'hui que lors de la décennie 1960, sous le gouvernement Lesage et, à l'opposition, pendant le gouvernement Bertrand. Nos observations vont dans le même sens que Bourque (2004) qui affirme que dès le début de la décennie 1970, le discours libéral s'est démarqué de celui de Lesage pour prendre une tournure résolument critique envers l'État-providence.

Le PQ n'échappe pas à cette tendance imprimée par le libre-échange et la nouvelle gouvernance internationale en affirmant que l'État-providence érigé en contexte de protectionnisme est désormais inopérant. Bien que le PQ ne voit pas dans le *workfare* une

alternative au *welfare* (Jessop, 2002), il réintègre lui aussi une logique marchandisante à son discours en distinguant des catégories de pauvres. Il se différencie néanmoins du PLQ et de l'ADQ en élevant la lutte contre la pauvreté au niveau de priorité nationale et la solidarité à celui de valeur fondatrice du Parti. La solution qu'il propose est compatible avec le libre-échange puisqu'elle permet d'alléger le fardeau fiscal que représente l'État-providence issu de la Révolution tranquille. C'est ainsi que le PQ met de l'avant le modèle partenarial qui se réalise à travers une configuration nouvelle des acteurs sociaux et des rôles de ceux-ci dans les stratégies de lutte contre la pauvreté. Cette logique d'intégration des acteurs sociaux était absente dans le discours du PQ en 1969, du moins dans les positions de René Lévesque, représentant principal du PQ dans les procès-verbaux du Bill 26. Rappelons cependant que la logique partenariale n'est apparue dans le discours qu'au tournant des années 1980, nous en avons évoqué les raisons précédemment. Le PQ semble vouloir mettre en place des partenariats institutionnalisés dans une logique de gouvernance partagée qui soit véritablement un approfondissement de la démocratie. Comme nous l'indique Lévesque (2007, p.1), « si le néolibéralisme promeut également le partenariat et la gouvernance, une vision alternative, qui utilise ces notions, doit leur donner un autre contenu et une autre finalité ». Cependant, comme nous l'avons abordé dans un chapitre précédent, est-ce réellement vers ce modèle alternatif que le PQ orienterait son action? La ligne à franchir entre une gouvernance partagée et une gouvernance instrumentalisée est bien mince. Nous aborderons plus loin l'hypothèse que le modèle partenarial impliquant une gouvernance partagée puisse être inefficient dans un contexte mondialisé mettant en scène des rapports de force fondamentalement inégaux. La complexification des sociétés et leur interdépendance accrue ont comme conséquence d'embrouiller et d'opacifier le rôle de l'acteur étatique sur la

scène nationale québécoise. Il devient plus difficile de jauger ses intentions véritables et de mesurer l'impact des stratégies qu'il met de l'avant.

De plus, nous avons soulevé précédemment qu'il est possible que l'adoption de la loi 112 n'ait été de la part du gouvernement péquiste qu'une tentative préélectorale de séduction de l'électorat progressiste. Comparativement à l'adoption du Bill 26 qui était devenue impérative pour le Québec et qui a été l'aboutissement d'un long travail de la part de l'acteur étatique, la Loi 112 est le résultat d'une lutte de tous les instants menée par le Collectif et, parallèlement, n'est que très peu contraignante financièrement pour le gouvernement. De même, alors qu'en 1969, le rôle de l'État était nettement circonscrit dans le Bill 26, il l'est d'autant moins dans les termes de la Loi 112. Le gouvernement de Bernard Landry avait donc tout à gagner à adopter la Loi 112 et rien à y perdre. Par ailleurs s'il n'avait pas entendu l'appel du Collectif qui avait une certaine résonance au sein de la société québécoise, le PQ aurait pu entacher sa légitimité. L'adoption du Bill 26 relevait donc de la nécessité alors que celle de la Loi 112 doit beaucoup à la conjoncture.

En somme, ce qui apparaît dans cette analyse, c'est la mutation des discours des partis en présence vers une logique moins démarchandisante, plus contraignante, et surtout, soumise aux pressions de la mondialisation de l'économie. Ainsi, les impératifs de la globalisation sont évoqués comme autant de contraintes au maintien des protections sociales issues du modèle de développement fordiste providentialiste. Comme nous l'avons soulevé, les deux décennies de néolibéralisme ne seraient pas étrangères à cette distanciation de l'orientation sociale-démocrate du Québec des années 1960 (Duchastel, 2004). Cette interprétation que

nous avançons trouve un écho chez Gagnon (2003b) qui soutient que le déclin historique des partis sociaux-démocrates dans le monde est inévitable[29]. Cependant, Dufour (2004) est d'avis qu'il y a davantage de place pour l'idéologie sociale-démocrate au Québec qu'ailleurs dans le monde puisque la préservation d'un certain degré de solidarité a toujours été une priorité. C'est dans ce contexte de recherche d'un nouveau paradigme sociétal qu'apparaissent des stratégies partenariales et des alternatives pour repenser le providentialisme.

D'un consensus des forces sociales à un compromis difficilement négociable : l'intraitable patronat

Ce qui ressort de notre analyse est l'unanimité des acteurs en présence dans le Bill 26 en regard de l'adoption d'une loi progressiste. Ce n'est guère surprenant puisque, pris dans un sens plus large, les États-providence faisaient l'objet d'un consensus jusqu'à la fin de la décennie 1970 (Laville, 1995). Ainsi, aucune opposition idéologique ou philosophique n'est venue colorer les débats en Chambre, ce qui n'est pas le cas du processus d'adoption de la Loi 112. Cette dernière, comme nous l'avons vu, a suscité des prises de positions incompatibles, tant du côté des causes de la pauvreté, que des stratégies à privilégier pour y remédier. La diversité des logiques et des discours soutenus par les quatre grands acteurs illustre bien le caractère démocratique du processus d'adoption qui a permis à toutes les forces sociales de se faire entendre. Par ailleurs, dans cette diversité se retrouve des logiques remarchandisantes comme celle du patronat qui étaient absentes en 1969. Il ne faudrait pas cependant prendre pour acquis que des positions donnant la primauté à une régulation marchande étaient inexistantes en 1969. La logique marchande misant sur le secteur privé et le laisser-faire

[29] Notons que parmi les partis représentés à l'assemblée nationale en 2002, aucun ne remet en question la participation du Québec à l'économie globalisée.

économique était dominante dans les années duplessistes libérales. La logique marchandisante promue par le patronat en 2002 n'est donc pas une idée nouvelle mais, dans les années 1960, même la bourgeoisie francophone prenait conscience de la nécessité d'un développement économique passant par une régulation étatique qui permettrait d'échapper à la domination économique des Francophones. La Chambre de commerce du Québec défendait cette position favorable à un interventionnisme accru (Vaillancourt, 1986). L'absence de l'acteur patronal dans les débats entourant le Bill 26 est révélatrice et nous pourrions supposer qu'il ne s'opposait pas à l'adoption de la loi. En mal d'émancipation dans les années 1960, une partie du patronat francophone s'est allié à l'idée d'un État maître d'œuvre, mais, dès les années 1980, le discours patronal a changé. Les transformations structurelles du Québec et de l'économie mondiale ainsi que l'apparition de nouveaux acteurs supranationaux et de leurs discours sont autant d'éléments d'explication de la mutation du discours du patronat.

En 2002, on le retrouve beaucoup moins enclin à une régulation étatique des questions sociales et beaucoup plus préoccupé par la compétitivité du Québec sur les marchés internationaux. Comme nous l'avons vu précédemment, il se fait défenseur d'un modèle de développement de type néolibéral ou schumpétérien pour succéder au modèle québécois de première génération qui en était un de type fordiste providentialiste. La logique d'acteur du patronat en 2002 doit être replacée dans le contexte économique mondialisé où les acteurs supranationaux et le discours hégémonique favorable à une libéralisation des marchés toujours plus poussée ont une incidence sur le discours des acteurs nationaux. Ainsi, à la différence des années 1960 où l'autonomie des États-nations était grande, l'interdépendance actuelle des économies nationales implique une influence accrue des discours et des stratégies

des partenaires économiques et des institutions internationales sur les discours des acteurs nationaux. Lorsque Jessop (2002) parle de « régimes postnationaux », il nous rappelle qu'on ne peut plus traiter des acteurs présents dans l'élaboration d'une loi en occultant ces pressions. C'est à travers le patronat que cette influence se fait le plus sentir. Cependant, malgré l'importance du discours néolibéral sur la scène internationale, nous avons vu qu'une hétérogénéité persiste dans les discours autour de la Loi 112, notamment à travers les acteurs syndical et socio-communautaire.

Nous affirmons donc qu'il existait, dans les années 1960, un certain consensus par rapport au rôle que devait endosser l'État québécois, même au sein de la bourgeoisie francophone, ou autochtone, pour reprendre les termes de Vaillancourt (1986). En 2002 la situation est tout autre, le patronat mettant de l'avant des stratégies minimisant le rôle de régulateur de l'État et, ultimement, allant même vers une « métagouvernance » et une régulation « supraétatique » amenuisant l'autorité des États nationaux. Comme affirme Jessop (2002), la mise en place d'un Schumpeterian Competition State contribue à ébranler la légitimité même des États-nations. À l'opposé, l'acteur socio-communautaire et l'acteur syndical veulent que se perpétue le rôle interventionniste de l'État, même s'il doit se renouveler, allant dans le sens d'un maintien de sa souveraineté et d'une méfiance à l'égard de la mondialisation des marchés telle qu'elle se fait actuellement.

Synthèse des acteurs et de leurs logiques

Donc, forte de cette revue des acteurs impliqués dans les deux lois, nous sommes en mesure de répondre à la première partie de notre question de recherche. Il ressort de la

précédente démonstration que l'État est l'initiateur et le principal acteur dans l'élaboration du Bill 26, alors qu'en 2002, il a saisi l'opportunité et pris le relais du Collectif qui a été à l'origine d'une première formulation du projet de Loi 112. De même, à la différence du Bill 26, les acteurs patronal et syndical sont présents dans le processus ayant mené à la Loi 112. Nous avons aussi relevé que les acteurs étatique et socio-communautaire se sont transformés entre les deux périodes, les composantes de l'acteur étatique s'étant renouvelées et l'acteur socio-communautaire, institutionnalisé, mais aussi fragmenté. Donc les acteurs en présence, la nature de ceux-ci et leur degré d'implication comportent des variations importantes entre les deux périodes. Quant à leurs logiques d'acteurs, elles se sont mues et ajustées aux transformations sociales, économiques et politiques qu'a traversées la société québécoise. Nous avons vu notamment comment le contexte de mondialisation a été intégré au discours des acteurs et a eu une incidence sur les stratégies mises de l'avant. Nous remarquons donc des dissimilitudes entre les logiques des acteurs, mais aussi quelques constantes. Par exemple l'acteur socio-communautaire interpelle toujours l'État dans son rôle de régulateur et évoque des causes structurelles pour expliquer la pauvreté et l'exclusion sociale. Enfin, nous constatons une unanimité des acteurs en présence en 1969 pour l'adoption d'une loi démarchandisante qui fait défaut en 2002 alors même que l'acteur patronal, fort de l'idéologie dominante actuelle, propose une remarchandisation de la question sociale. Le deuxième chapitre de notre discussion tentera de répondre à la seconde partie de notre question de recherche en mettant en lumière les conditions de production spécifiques aux deux lois et ce, dans une perspective de rapport et de dynamique entre les acteurs en présence.

VIII. Discussion : 1969-2002 : conditions de production distinctes, hybridation des acteurs et dynamiques différentes

Dans notre question de recherche, nous nous questionnons sur les conditions de production des lois mises à l'examen. Nous avons fait ressortir dans notre démonstration du Bill 26 que l'élaboration de la loi a essentiellement été menée par l'État. Que ce soit à travers l'influence du RAPC, du rapport Boucher, ou des gouvernements successifs de Lesage et de Bertrand, l'État a été le principal levier de développement social. À l'image du modèle de développement fordiste et providentialiste, il a joué dans le Bill 26 un rôle hégémonique de planification. L'interaction anémique entre la société civile et l'État et la faible institutionnalisation des organisations et des mouvements étaient caractéristiques de la décennie 1960 et du modèle de régulation étatique. En ce sens, les conditions de production du Bill 26, par le peu d'espace qu'elle accorde aux acteurs de la société civile, a impliqué des rapports de production de type fordiste providentialiste.

Effectivement, la modernisation de la société québécoise passait à cette époque par une régulation plus importante de l'État. Dans ce contexte de protectionnisme et de fleurissement de l'économie au sein du territoire national, la légitimité des élites politiques et de la démocratie représentative était grande. Les structures de gouvernement étaient alors simples et centralisées et les États assumaient une grande responsabilité dans la planification, la régulation et le financement des politiques sociales (Vaillancourt, 2003). L'adoption du Bill 26 a pris place dans le modèle québécois de première génération où l'État québécois était maître-d'œuvre dans le développement des politiques sociales, les rapports avec les autres

acteurs de la société civile étaient marqués par l'exclusion (Lévesque, 2001). Cependant, la prépondérance de l'acteur étatique était justifiée par la légitimité qui lui était accordée.

En 2002, la situation est tout autre. La Loi 112 découle d'une initiative du Collectif, ce qui démontre l'émergence et la reconnaissance de nouveaux acteurs. Les origines de la loi, le processus d'élaboration de type co-construction (Vaillancourt, à paraître) et les stratégies mises de l'avant s'apparentent à un modèle de développement plus inclusif envers l'acteur socio-communautaire. Il y aurait donc un parallèle à faire entre les acteurs et les conditions de production de la Loi 112 et le modèle de développement partenarial dans lequel l'État concède une place aux différents acteurs sociaux dans l'application des politiques, mais aussi dans le processus décisionnel, le différenciant radicalement de l'État-providence de la Révolution tranquille. En effet, les conditions de production de la Loi 112 se distinguent de celles du Bill 26, car elles impliquent une dynamique et un poids différent entre les acteurs en présence.

Mais d'où provient cette transformation de la dynamique entre acteurs? La crise du providentialisme serait une source d'explication. Nous avons évoqué la montée du néo-libéralisme dans les années 1980, la critique qu'il adressait à l'État-providence jugé trop coûteux (Guest, 1993) et les nouveaux impératifs de la mondialisation. Mais la critique de l'État-providence venait aussi d'une gauche désenchantée, celle-ci accusant ce premier d'entretenir des rapports de consommation hiérarchique générant de l'exclusion (Bélanger et Lévesque, 1991) et de ne pas tenir compte des acteurs dans le processus décisionnel (Moreault, 2004). L'État comme régulateur social était aussi accusé d'inaptitude à innover,

générant par le fait même une inertie face au renouvellement de son intervention (Laville, 1995). Cette contestation aurait donc entraîné la remise en question du modèle de développement fordiste providentialiste et l'apparition d'un nouveau modèle de développement, le modèle partenarial (Noël, 1996). La critique économique de la droite, et les exigences de la compétitivité qu'elle soulève, doublée de la critique politique de la gauche, aurait graduellement amené les gouvernements successifs à accorder plus de place aux acteurs de la société civile.

Ces explications sous-entendent que la transformation des rapports entre l'État et les acteurs sociaux serait un choix délibéré de la part des gouvernements. Pourtant, bien qu'en accord avec ces explications, d'autres auteurs (Duchastel, 2004; Moreault, 2004; Canet, 2004) suggèrent que le passage à un mode de régulation plus inclusif découlerait en partie de la perte de légitimité engendrée par l'érosion des pouvoirs et du rôle des États-nations dans le cadre de la mondialisation économique et de la gouvernance mondiale. Ainsi, la mondialisation économique néolibérale qui est une réalité exogène aux États-nations s'accompagnerait de la création de paliers de gouvernance mondiaux qui entacherait la souveraineté des États. Dès lors, les élus par suffrage universel n'ont plus la liberté que leur accordait le modèle de développement fordiste providentialiste qui s'épanouissait au sein des territoires des État-nations. Pour palier à la perte de légitimité, les gouvernements en place n'ont d'autres choix que d'inclure de nouveaux acteurs dans la régulation politique de la société. Donc, l'inclusion des acteurs dans la régulation serait devenue un impératif dans un monde globalisé. Cette ouverture à la société civile et la multiplication des paliers décisionnels est souvent désignée comme la gouvernance. Cette nouvelle approche implique

une pluralité d'acteurs, rejetant du même coup les rapports de pouvoir verticaux et hiérarchique. Elle suppose non pas une déconcentration comme il était question lors des débats de 1969, mais une décentralisation, donc davantage de latitude et une imputabilité vers le bas (Vaillancourt, à paraître). La gouvernance aurait donc transformé la structure de représentation du Québec en intégrant de nouveaux acteurs dans le processus décisionnel (Dufour, 2004). Elle va de pair avec le modèle de développement partenarial en ce sens qu'elle renouvelle les rapports de production, tout comme les rapports de consommation. Nous serions passé d'un mode de régulation impliquant le gouvernement en 1969 à un mode de régulation impliquant la gouvernance en 2002.

Soit. La dynamique entre les acteurs en 2002 correspondrait à un modèle de développement partenarial qui est compatible avec la gouvernance. Mais qu'implique ce concept de gouvernance? Elle est vue comme une nécessaire modernisation de l'État qui tiendrait compte des demandes de démocratisation et de la complexification des sociétés libérales. Mais, aux yeux de certains auteurs, la gouvernance évacue le politique en ne répondant qu'à une contrainte d'efficacité politico-administrative (Blondiaux dans Moreault, 2004; Canet, 2004), glissant de la décision aux techniques managériales apolitiques (Schweyer, 1996). Les acteurs impliqués dans la gouvernance ont des logiques, des valeurs et des intérêts opposés et la gouvernance propose de concilier ces intérêts à travers la négociation et la délibération. Donc celle-ci présupposerait dans son application qu'il est possible d'éliminer ou de dépasser le conflit sous-jacent au rapport de classe. En incluant de nouveaux acteurs dans le processus de régulation fonctionnel et technique, la gouvernance manifesterait sa méfiance à l'égard du suffrage universel et de la démocratie. Ainsi, la

légitimité de ces nouveaux acteurs dans le processus décisionnel n'est pas entérinée par la démocratie représentative. Ainsi, Duchastel (2004, p.45) affirme que « les organisations de la société civile n'ont de légitimité que due à la justesse de leur cause et la rigueur de leur propre fonctionnement démocratique ». Ce n'est cependant pas là l'avis de Lévesque (2007) et Vaillancourt (2003; à paraître) qui soutiennent que la gouvernance et les partenariats peuvent être utilisés pour mettre en place un projet alternatif ayant un contenu et une finalité autre que celle du néo-libéralisme et allant dans le sens de l'intérêt général. Le nouveau compromis de la gouvernance participerait donc à un approfondissement et à un renouvellement de la démocratie allant dans le sens de la démocratie participative. Donc, pour ces auteurs, le paradigme de la gouvernance implique la mise en place d'un modèle de développement partenarial qui pourrait être le véhicule des acteurs de la société civile pour promouvoir la solidarité. Dans le développement régional tout comme dans la formulation des politiques publiques, la gouvernance permettrait aux acteurs sociaux de faire contrepoids à l'entreprise privée par une logique démarchandisante. Mais, sous des allures de démocratie participative et délibérative, la gouvernance n'évacuerait-elle pas le processus démocratique en mettant en relation des acteurs ayant des rapports de force profondément inégaux? Dans le cas d'un rapport de force inégal, le vainqueur ne serait-il pas désigné à l'avance?

Justement, quel est le poids de ces nouveaux acteurs par rapport à la gouvernance internationale et à l'hégémonie néolibérale depuis la chute du mur de Berlin? Nous l'avons dit précédemment, l'État a perdu, depuis l'apparition d'instances internationales, une partie du pouvoir qui lui revenait. Les gouvernements successifs sont liés à des traités internationaux sur lesquels ils n'ont aucune emprise. Ils sont engagés dans des traités qui les enjoignent à la

compétitivité et, corollairement, limitent la possibilité de conserver une orientation sociale-démocrate. En s'appuyant sur l'exemple de la Suède, Mahon (1998) soutient que la mondialisation a contribué à favoriser le capital dans tous les pays de l'OCDE, donnant à ses détenteurs le pouvoir de transformer les institutions dans le sens du néolibéralisme propre au post-fordisme. Dans ce contexte où les organisations de la société civile n'ont guère de légitimité, où les gouvernements sont contraints par les formes de gouvernance internationales et où le discours néolibéral s'impose, comment les acteurs syndical et socio-communautaire parviendraient-ils à donner une orientation démarchandisante aux politiques sociales? Dans le cadre d'un modèle de développement partenarial, ces acteurs peuvent-ils infléchir la tendance imprimée par le néolibéralisme?

Le processus d'adoption et de co-construction (Vaillancourt, à paraître) de la loi 112 pourrait nous permettre de croire que c'est possible, car le Collectif, en tant qu'acteur de la société civile, a initié le projet et l'a si bien défendu qu'il a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale. Plus encore, c'est un projet de loi démarchandisant qui va à l'encontre de la logique néolibérale selon laquelle, d'une part, seul le marché est apte à créer la richesse et à la redistribuer et, d'autre part, l'État ne représente qu'un obstacle. Donc, dans ce cas bien précis que nous ne pourrions généraliser, l'acteur socio-communautaire aurait eu assez de poids dans le rapport de force pour faire pencher la balance du côté social-démocrate. Mais est-ce vraiment le cas? Selon Mahon (dans Dufour, 2004), la hiérarchie dans la représentation légitime des intérêts dans un système politique donné est, en règle générale, liée à la détention ou non de capitaux. Cette affirmation n'est guère surprenante et est appuyée par le triomphe tonitruant du néolibéralisme à l'échelle mondiale qui, nous le savons, ne fait pas de sa priorité

la défense des droits humains et la juste redistribution de la richesse (Duchastel, 2004). Au moment des audiences publiques, le patronat a émis d'importantes réserves quant à l'adoption de la Loi 112, mais la loi a été entérinée malgré tout. Là encore, nous pourrions en déduire que l'acteur socio-communautaire a réellement acquis un poids non négligeable dans la structure de représentation québécoise qui lui a permis de défendre ses intérêts et ce, malgré l'opposition d'un acteur important véhiculant l'idéologie dominante du néolibéralisme. Quant à la réalité de cette influence prodigieuse d'un acteur ne détenant aucun capital, se faisant le défenseur des pauvres et, qui plus est, revendiquant une intervention accrue de l'État allant à l'encontre de l'État minimal prescrit par les tenants du néolibéralisme, nous nous permettons de douter.

Le capital en sort-il vainqueur?

Nous avançons que la Loi 112, bien qu'ayant en somme un contenu assez fidèle à la proposition du départ faite par le Collectif, n'a pas tout le 'mordant' qu'aurait souhaité ce dernier puisque son caractère de loi cadre est très faible. Elle prévoit une clause d'impact, certes, mais celle-ci est peu contraignante. Bien qu'il ne soit pas dans notre propos ici de traiter de l'application et de l'impact de la loi, nous savons qu'elle n'a pas eu les répercussions que le Collectif aurait souhaitées[30]. Ainsi, dès juin 2003, des incartades importantes ont été faites vis-à-vis des engagements : « Les exemples sont nombreux de mesures allant à l'encontre des obligations contactées par le gouvernement au moment de l'adoption de la loi 112. Compte tenu des impacts "par omission" évidents du budget annoncé

[30] Bien que nous soyons consciente que notre question de recherche ne s'intéresse pas à l'application de la loi, la prise en compte des ses répercussion nous en apprend beaucoup sur les acteurs et les conditions qui ont présidé à son adoption. Notre interprétation est donc très différente de ce qu'elle aurait pu être si nous avions écrit ce mémoire immédiatement après l'adoption de la loi. Nous estimons donc qu'il est de notre devoir de chercheure de souligner l'inefficacité de la loi et de questionner le rapport de force entre les acteurs.

aujourd'hui, le Collectif somme le ministre Séguin d'expliquer comment il a fait pour estimer l'impact de ses "non propositions" sur la pauvreté, incluant les reculs sur le budget de mars, et faire état de cet impact » (Collectif, 10 août 2003). L'adoption de la Loi 57 sur l'aide sociale en 2005 enfreint aussi plusieurs points de la Loi 112 :

> Il ignore la nécessité, pourtant vitale, de couvrir les besoins essentiels des personnes et des familles. Piégé dans des préjugés graves, il consolide les discriminations entre personnes dites aptes ou inaptes au travail. Il échoue même à opérer les changements spécifiques qui lui sont imposés sur l'instauration d'une prestation minimale protégée de toute réduction, sur l'amélioration des biens et avoirs liquides permis et sur l'exemption de la pension alimentaire du calcul de la prestation. Il diminue plutôt les garanties et protections spécifiées dans la loi, augmente les pouvoirs arbitraires du ministre et ouvre même la porte à des formes de sécurité du revenu privée (Collectif, 5 octobre 2004).

Nous ne prétendons pas à être exhaustive au sujet des répercussions qu'a eu l'adoption de la loi, mais ces brefs exemples dénotent son faible pouvoir coercitif envers les gouvernements subséquents. Ainsi, il est possible qu'elle ait été adoptée puisqu'il n'en coûtait rien et qu'elle ne pouvait devenir un véritable outil orientant l'action des gouvernements. Dès lors, sa portée serait plus symbolique que pratique, car les personnes pauvres n'ont connu qu'une très relative amélioration de leurs conditions depuis l'adoption de la loi (Dufour, 2004).

Sachant cela, nous affirmons qu'un nouvel acteur a effectivement pris d'assaut la structure du pouvoir en participant à la co-construction d'une loi, ce qui différencie grandement le processus d'élaboration de la Loi 112 de celui du Bill 26. Les rapports de production de la loi sont donc distincts de ceux de 1969 et peuvent être associés à un modèle plus partenarial et à une logique de gouvernance. Le rôle de l'État comme maître-d'œuvre des politiques sociales s'est estompé pour céder la place à la société civile. Mais, à long

terme, l'impact de la loi a été très faible et n'a pas permis d'infléchir l'orientation néolibérale du gouvernement. Donc, l'adoption de la Loi 112 ne peut être considérée comme un pied de nez à la logique néolibérale qui s'impose à travers la gouvernance internationale. Est-ce donc dire que l'inclusion de l'acteur socio-communautaire dans une forme de gouvernance ne permettrait pas réellement de défendre les intérêts des plus défavorisés puisqu'il ne fait pas le poids dans les rapports de forces? Peut-être. Il donnerait l'impression de participer à une gestion plus démocratique à travers la mise en place d'une forme de démocratie participative et délibérative qui pallie la crise de légitimité de l'État dans un contexte de mondialisation, mais dans les faits il n'en serait rien. Cela expliquerait la faiblesse de la contestation de l'acteur patronal qui, de toute manière sait que le gouvernement est soumis aux impératifs de la compétitivité et ne peut se lier les poignets en adoptant une loi cadre réellement contraignante. Forte des précédents constats, nous affirmons que le rapport de force réel et le rapport de force présumé ne correspondent pas puisque le Collectif et l'acteur socio-communautaire ont eu beaucoup moins d'impact que ce que les évènements laissaient entendre.

Synthèse des conditions de production : une nouvelle structure de pouvoir?

Enfin, la dynamique des acteurs en présence dans l'adoption du Bill 26 reflète bien les rapports de production qui distinguaient le modèle de développement fordiste providentialiste. Quant aux rapports entre les acteurs au moment de l'élaboration et de l'adoption de la loi 112, ils s'inscrivent dans un modèle beaucoup plus partenarial et correspondent aux modalités de la gouvernance. Pour caricaturer, nous pourrions qualifier le processus d'élaboration du Bill 26 de *top-down* et celui suivi pour la Loi 112 de *bottom-up*, même si ce dernier implique des

rapports de pouvoir profondément inégaux. Néanmoins nous ne saurions généraliser le processus d'élaboration et d'adoption de la loi 112 à toutes les lois contemporaines puisqu'elle fait figure d'exception. Le fait qu'elle soit le produit d'une initiative de la base et le résultat d'un travail acharné et de longue haleine mené par le Collectif fait d'elle une loi unique (Dufour, 2004). On ne pourrait conclure de cette épopée que la société civile, malgré une reconnaissance évidente, a désormais un poids important dans le rapport de force qui lie les acteurs. Il ne faut pas oublier qu'en dépit de la volonté d'instaurer un modèle plus partenarial, la concertation qui accompagne la gouvernance est non institutionnalisée dans les procédures et, par conséquent, demeure discrétionnaire. Le modèle partenarial et les nouvelles formes de gouvernance qui y sont associées laissent donc davantage de place aux acteurs de la société civile, mais comportent néanmoins des limites importantes puisque ultimement, malgré l'influence des groupes de pression, les élus demeurent les décideurs officiels (Dufour, 2004)[31]. De plus, ne négligeons pas de rappeler que dans une société capitaliste, le pouvoir est généralement indissociable de la possession de capitaux et ce, surtout dans un contexte de mondialisation économique où les appareils de gouvernance cherchent à imposer leur idéologie aux États qui progressivement s'aliènent leur souveraineté (Duchastel, 2004). Mais dans ce contexte de rapport de force inégaux et de contraintes de plus en plus grandes découlant de la gouvernance internationale, un modèle véritablement partenarial peut-il tenir la route? Le nouveau contrat social qui le sous-tend est-il équitable pour toutes les parties? Voilà une question pour laquelle l'objet de notre recherche n'est pas

[31] La réforme de la sécurité du revenu (1997-2000) est un exemple du caractère discrétionnaire de la consultation puisque malgré une opposition presque unanime des acteurs sociaux, la loi a été adoptée sans prise en compte de leurs positions.

en mesure d'apporter de réponse, mais peut-être pourrait-ce être une piste de réflexion à approfondir…..

IX. Conclusion : hypothèses avérées, mais prudence exigée

En dépit de ses limites, ce mémoire nous apporte une meilleure connaissance des acteurs et des conditions de production des deux lois à l'étude. Après avoir, d'une part, identifié la nature de la pauvreté pendant la société salariale fordiste et l'émergence du phénomène d'exclusion sociale dans la société post-fordiste et, d'autre part, avoir tracé les contours des contextes d'émergence des deux lois, nous avons formulé deux hypothèses générales et deux hypothèses spécifiques. Nous avons émis l'hypothèse que les acteurs, et leurs logiques d'acteurs, impliqués dans la formulation des deux lois (1969 et 112) sont différents. Forte de notre démonstration, nous pouvons confirmer cette hypothèse générale. Effectivement, le chapitre VII nous a permis de mettre en lumière de nouveaux acteurs, notamment des partis politiques émergents, des acteurs s'étant affirmé, comme le socio-communautaire, et des acteurs s'étant retiré, comme le gouvernement fédéral. Or, nous devons être prudente et ne saurions conclure que les acteurs sont totalement différents puisqu'une certaine continuité apparaît, ne serait-ce que l'existence d'un appareil d'État. Néanmoins, l'essentiel des transformations entre 1969 et 2002 se situent du côté des logiques des acteurs. Nous avons constaté une unanimité quant à la mise en place d'un filet de protection sociale en 1969 qui faisait défaut en 2002. Nous avons expliqué cette tiédeur de certains acteurs à l'égard de la protection sociale par le nouveau contexte de compétitivité internationale et de gouvernance supra-étatique qui diminue les capacités d'action des États-nations (Jessop, 2002b). Bien qu'existante en 1969, nous avons aussi identifié des revendications beaucoup plus marquées en 2002 en faveur de la mise en place de stratégies

partenariales de lutte à la pauvreté faisant appel à la participation des citoyens et des organisations. Nous avons expliqué ces demandes en faveur d'une transformation des rapports de consommation par l'existence du phénomène d'exclusion sociale (Lévesque, 1995). Pour nombre d'acteur, la lutte à la pauvreté économique par des mécanismes de redistribution doit être complétée par une lutte à l'exclusion grâce à une régulation plus participative. Ces constats nous renvoient à notre première hypothèse spécifique qui avançait que les stratégies émises par les acteurs impliqués dans la formulation de la Loi 112 pour faire face à la pauvreté seraient plus axées sur la participation des individus, des organisations et des communautés.

D'autre part, nous avons fait l'hypothèse que les conditions de production des deux lois ont aussi changé entre 1969 et 2002. Bien qu'il subsiste des constantes, des différences majeures marquent les conditions de production. La prédominance de l'État dans l'adoption du Bill 26 n'est plus à prouver. Même si une commission parlementaire a été tenue en 1969, le rôle joué par les acteurs sociaux, que ce soit le patronat, les syndicats ou le socio-communautaire est demeuré secondaire. Nous avons établi des parallèles entre la manière qu'a été élaboré le Bill 26 et le paradigme sociétal dominant du modèle de développement fordiste providentialiste qui estimait efficient que l'organisation de la société soit réservée à des groupes dominants (Lipietz, 1989). En regard du Bill 26, les conditions de production de la Loi 112 sont toutes autres. Nous avons démontré qu'elles sont un exemple de dynamique *bottom-up* (Bouchard et *al.*, 2005) et de co-production d'une politique sociale (Vaillancourt, à paraître). Les rapports entre les acteurs ont été caractérisés par une volonté d'inclusion de l'acteur socio-communautaire. L'élaboration de la Loi 112 contraste avec celle du Bill 26

puisque le Collectif est même parvenu à pénétrer la structure de représentation. Alors qu'en 1969 le modèle de développement fordiste providentialiste accordait une grande légitimité aux élus issus de la démocratie représentative, nous avons démontré qu'aujourd'hui, la gouvernance internationale, la perte de légitimité des élus et les revendications pour une plus grande participation des citoyens tend à rendre désuète la seule démocratie représentative (Hamel et Jouve, 2006). Bien qu'elle soit une expérience unique au Québec, la loi 112 est un exemple d'élargissement de la démocratie vers une démocratie plus sociale, plus participative. Donc, nous sommes en mesure de confirmer notre seconde hypothèse spécifique selon laquelle les conditions de production de la Loi 112 sont marquées par une plus grande ouverture à la contribution des acteurs sociaux que la loi de 1969. Mais, ici encore, une certaine réserve est de mise puisque, comme nous l'avons démontré dans le chapitre VIII, il n'est pas du tout évident qu'un modèle plus partenarial et orienté vers la participation permette de mieux défendre les intérêts des plus démunis par l'adoption de politiques démarchandisantes qu'un modèle étatiste. Il faut garder à l'esprit que derrière la participation et ladite démocratisation se profilent des rapports de forces profondément inégaux entre les acteurs. De plus, la participation des acteurs sociaux au processus de décision publique, en tant qu'il est non institutionnalisé, demeure discrétionnaire et non contraignant pour les gouvernements en place (Dufour, 2004).

Terminons ce mémoire en rappelant que nous ne saurions généraliser les acteurs et les logiques d'acteurs présentes ainsi que les conditions de production du Bill 26 et de la Loi 112 aux autres législations sociales adoptées pendant les deux périodes. Bien que nous attestions d'une ouverture plus grande à la contribution des acteurs sociaux et de la société civile dans le

processus entourant la formulation de la loi 112 et son application, nous ne sommes pas en mesure de confirmer le passage d'une régulation de type fordiste providentialiste à une régulation plus partenariale. De telles conclusions nécessiteraient l'étude des acteurs et des conditions de production de plusieurs autres lois. Néanmoins, nous avons beaucoup appris sur l'état des rapports sociaux d'une société donnée à deux périodes historiques spécifiques. En ce qui concerne le contexte contemporain, nous avons réfléchi en termes de concertation, de participation, de complicité, mais aussi d'instrumentalisation, d'asymétrie et de cooptation. Nous avons tenté de faire la lumière sur le sens et la nature des rapports qu'entretiennent les acteurs, mais la complexité et la différenciation de la société québécoise post-fordiste et post-industrielle embrouille les cartes. Comme nous l'avons identifié dans notre problématique, le modèle de développement fordiste providentialiste est dépassé, mais la question de savoir s'il est remplacé par un modèle plus partenarial ou néolibéral reste toujours en suspend.... Il ne faut pas oublier que la marge est mince entre le modèle de développement partenarial et le modèle néolibéral, la volonté de mettre en place des rapports de consommation plus inclusifs et l'instrumentalisation des acteurs de la société civile, le désengagement et la démission de l'État-providence et sa reconfiguration, la volonté réelle de co-production des politiques sociales et les calculs stratégiques d'un Parti en mal d'appui populaire.

X. Bibliographie

Références générales

AGLIETTA, M. (1976). Régulation et crises du capitalisme, l'expérience des Etats-Unis, Paris, Éditions Calmann-Lévy, Collection Perspectives de l'économique, 334 pages.

AGLIETTA, M. et A. BRENDER, (1984). *Les métamorphoses de la société salariale. La France en projet.* Paris, Éditions Calmann-Levy, Collection Perspectives de l'économique, 274 p.

ANDERSON, L. et D. A. SNOW, (2001). « L'exclusion sociale et le soi, une perspective d'interactionnisme symbolique. » dans *Sociologie & Sociétés,* vol. XXXIII, no 2, p.13-27.

ANDRÉ, C. (1995). « État-providence et compromis institutionnalisés. Des origines à la crise contemporaine » dans Robert Boyer et Yves Saillard, *Théorie de la régulation. L'état des savoirs,* Paris, La Découverte, p.144-152.

ASSEMBLÉE NATIONALE (1969). *Loi sur l'aide sociale.* Lois du Québec (chapitre 63), sanctionnée le 12 décembre 1969, Éditeur officiel du Québec.

ASSEMBLÉE NATIONALE (2002). *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.* Projet de loi n 112 (chapitre 61), deuxième session, trente-sixième législature, sanctionnée le 18 décembre 2002, Éditeur officiel du Québec.

AUCLAIR, R. (2003). *Introduction à la sécurité sociale,* Les Presses de l'Université Laval, 176 pages.

AUTÈS, M. (1992). *Travail social et pauvreté.* Paris, Éditions Syros-Alternatives, 313 pages.

BACQUÉ, M.-H., H. REY et Y. SINTOMER, (2005). « La démocratie participative, un nouveau paradigme de l'action publique » dans Bacqué, M.-H., H. Rey et Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative,* Paris, La Découverte, p. 9-46.

BEAUCHEMIN, J. (1997). « Conservatisme et traditionalisme dans le Québec duplessiste, aux origines d'une confusion conceptuelle » dans Gagnon, Alain-G. et Michel Sarra-Bournet, *Duplessis, entre la Grande Noirceur et la société libérale,* Éditions Québec/Amérique, p.33-54.

BEAUCHEMIN, J., G. Bourque et J. Duchastel, (1995). «Du providentialisme au néolibéralisme : de Marsh à Axworthy. Un nouveau discours de légitimation.» dans J. Beauchemin et alii, «L'État dans la tourmente», *Cahiers de recherche sociologique*, no 24, p.15-47.

BEAUCHEMIN, S. et J. BEAUCHEMIN, (1998). « La réforme québécoise de la sécurité du revenu. La citoyenneté au service d'une solidarité gestionnaire » dans *Lien social et Politiques – RIAC*, vol 39, printemps 1998, p.139-147.

BÉLANGER, P. R. et LÉVESQUE, Benoît (1988). « Une forme mouvementée de gestion du social : les CLSC », dans *Revue internationale d'action communautaire*, no 16/59, pages 49-64.

BÉLANGER, P.R. et B. LÉVESQUE, (1991). « La 'théorie' de la régulation, du rapport salarial au rapport de consommation. Un point de vue sociologique. » dans *Cahiers de recherche sociologique,* no 17, p. 17-51.

BÉLANGER, Paul R. et Benoît Lévesque, (1992). « Le mouvement populaire et communautaire: de la revendication au partenariat (1963-1992) » dans Gérard Daigle et Guy Rocher(dir.), *Le Québec en jeu. Comprendre les grands défis*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, p.713-747.

BÉLANGER, P.R. et B. LÉVESQUE, (2001). *Le modèle québécois : corporatisme ou démocratie sociale?* Cahiers du CRISES, Collection Working Papers, n° 0111, 15 pages.

BÉLANGER, P..R. et C. SAINT-PIERRE, (1980). « Dépendance économique, subordination politique et oppression nationale : le Québec de 1960 à 1977 » dans G. Boismenu, L. Mailhot et J. Rouillard, *Le Québec en textes,* Montréal, Boréal Express, p.225 à 231.

BÉLANGER, M. (2001) (Sous la direction de Paul R. Bélanger). *Système de santé, logiques de régulation, crises et réformes,* Cahiers du CRISES, Collection Études théoriques, No ET0113.

BELLIVEAU, J. et F. BOILY (2005). « Deux révolutions tranquilles? Transformations politiques et sociales au Québec et au Nouveau-Brunswick (1960-1967) » dans *Recherches sociographiques*, vol. XLVI, no 1, p. 11 à 34.

BERNIER, N. (1998). *Le processus de désengagement de l'État-providence : étude de la nouvelle politique de la sécurité du revenu au Canada*, Département de science politique, Faculté des Arts et des Sciences, Université de Montréal, 1997.

BERNIER, N. (2003). *Le désengagement de l'État-providence*. Les Presses de l'Université de Montréal, 268 pages.

BERTRAND, R. (1988). « Le rôle de l'État dans le secteur des affaires sociales : fluctuations ou évolution? » dans Vincent Lemieux (dir.), *Les institutions québécoises, leurs rôles, leur avenir*, Les Presses de l'Université Laval, p.259-277.

BLONDIAUX, L. (2005). «L'idée de démocratie particpative : enjeux, impensés et questions récurrentes» dans BACQUÉ, M.-H., H. REY et Y. SINTOMER, *Gestion de proximité et démocratie participative. Une perspective comparative*, Paris, La Découverte, p.119-137.

BOISMENU, G. (1980). « Politique économique au niveau provincial : le duplessisme » dans G. Boismenu, L. Mailhot et J. Rouillard, *Le Québec en textes,* Montréal, Boréal Express, p.90 à 98.

BOISMENU, G. (1995). « Perspectives sur l'exclusion des sans-emploi en matière de sécurité du revenu » dans J.-L. Klein et B. Lévesque, *Contrer l'exclusion, repenser l'économie,* Sainte-Foy, Presses de l'université du Québec, p.141-157.

BOISMENU, G. et J. JENSON, (1996). « La réforme de la sécurité du revenu pour les sans-emploi et la dislocation du régime de citoyenneté canadien » dans *Politique et Sociétés*, 1996, p.29-52.

BOISMENU, G. et A. NOËL, (1995). « La restructuration de la protection sociale en Amérique du Nord et en Europe » dans *Cahiers de recherche sociologique,* no 24, p.49-85.

BOIVIN, L. et M. FORTIER, (1998). *L'économie sociale, l'avenir d'une illusion*, Fides.

BOUCHARD, C. V. LABRIE et A. NOËL (1996). « Le Québec dans le monde et chez lui. » Tiré de C. Bouchard, V. Labrie et A. Noël, *Chacun sa part*, Gouvernement du Québec, p.3-11.

BOUCHARD, C. et M.-F. RAYNAULT, (2003). « Lutte contre la pauvreté –Une loi exemplaire. Le Québec fait le pari que *la réduction des inégalités sociales favorisera la paix, la justice et l'équité sociale.* » *Le Devoir*, 6 janvier 2003.

BOUCHARD, M., B. LÉVESQUE et J. ST-PIERRE, (2005). *Modèle québécois de développement et gouvernance : entre le partenariat e la concurrence,* Cahier du CIRIEC, Collection Working Paper, n°2005/02, 25 p.

BOUCHER, J. L. (1990). *La crise de l'État-providence*, Examen de synthèse, soc. 9040, Université du Québec à Montréal.

BOUCHER, J. L. (1990a). *Théorie de la régulation et rapport salarial*, cahier du CRISES, no 9001, 90 pages.

BOUCHER, J. L., (1990b). *Les mouvements sociaux. Réflexion à partir des théories de l'action collective et de la régulation*, cahier du CRISES, no 9003, 83 pages.

BOUCHER, J. L. (1994). *Transformation du discours de la Confédération des Syndicats Nationaux sur la modernisation sociale des entreprises (1970-1992),* cahier du CRISES, volume 1994, no 1, 282 pages.

BOUCHER, J. L. (2001). « Transformations sociales et orientation de société » dans Jacques L. Boucher, Guéorgui Fotev et Svetla Koleva (dir.), *Mutations de société et quête de sens*, Sofia, Éditions LIK, p.19-44.

BOUCHER, J. L. (2003). *Modèle de développement et mouvements sociaux : l'exception québécoise*, cahier de l'Aruc-économie sociale, no 1-01-2003, 31 pages.

BOUCHER, J. L. (2005). Document inédit, Cours *Mouvements sociaux et société québécoise*, Université du Québec en Outaouais.

BOUCHER, J. L. et L. FAVREAU, (1997). « Les misères de la pauvreté » dans revue *Relations*, octobre 1997, pp.244-248.

BOURQUE, D. (2003). *Essai de typologie du partenariat dans le secteur de santé et des services sociaux au Québec*, Cahier du CÉRIS, série RECHERCHES, no 24, 45 pages.

BOURQUE, G. (2003). « Un duplessisme post-moderne et néo-libéral? La question constitutionnelle. » dans Jean-Marie Piotte (dir.), *ADQ, à droite toute. Le programme de l'ADQ expliqué.* Éditions Hurtubise HMH, p.194-213.

BOURQUE, G. (2004). « Prolégomènes à l'analyse des transformations de la régulation politique au Québec 1960-2003 » dans Raphaël Canet et Jules Duchastel, *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement?* Outremont, Athéna Éditions, p.363-386.

BOURQUE, G. et DUCHASTEL, J. (1988). *Restons traditionnels et progressifs. Pour une nouvelle analyse du discours politique: le cas du régime Duplessis au Québec.* Montréal, Éditions Boréal, 399 pages.

BOURQUE, M. (2003). *Les fils et la trame de l'aide sociale au Canada : 1990-2002*, Thèse présentée à la Faculté des études supérieures, Département de Sciences politiques, Université de Montréal, 325 pages.

BOYCHUK, G. W. (1998). *Patchworks of Purpose, The development of Provincial Social Assistance Regimes in Canada*, Montréal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 159 pages.

BOYER, R. (1982A). « Origine, originalité et enjeux de la crise actuelle en France : une comparaison avec les années trente », in Dostaler, Gilles (dir.), *La crise économique et sa gestion*, Montréal, Boréal Express.

BOYER, R. (1986). La théorie de la régulation : une analyse critique, Paris, La Découverte, Collection Agalma, 142 p.

BOYER, R. (1995). « Aux origines de la théorie de la régulation » dans Robert Boyer et Yves Saillard, *Théorie de la régulation. L'état des savoirs,* Paris, La Découverte, p.21-30.

BOYER, R. (1995). « Vingt ans de recherches sur le rapport salarial, un bilan succinct » dans *Théorie de la régulation. L'État des savoirs* (dir. Robert Boyer et Yves Saillard), Paris, La Découverte, p.106-114.

BOYER, R. (2004). *Théorie de la régulation, 1 les fondamentaux,* Paris, La Découverte, 123 pages.

BRUNELLE, D. (1980). « De la Révolution tranquille à la chute de Bourassa » dans dans G. Boismenu, L. Mailhot et J. Rouillard, *Le Québec en textes,* Montréal, Boréal Express, p.214-224.

BRUNELLE, D. et B. LÉVESQUE, (1994). « Pour une citoyenneté plus active dans le domaine de l'économie » dans *Options CEQ,* no 11, automne 1994, p.63-72.

CANET, R. (2004). « Qu'est-ce que la gouvernance? » Séminaire *Les nouveaux modes de gouvernance et la place de la société civile*, Service aux collectivités de l'UQAM, Montréal, Écomusée du fier monde – 16 mars 2004.

CASTEL, R. (1994). « Les dynamiques des processus de marginalisation : de la vulnérabilité à la désaffiliation », *Cahier de recherche sociologique*, no 22, p. 11-25.

CASTEL, R. (1996). « Les marginaux dans l'histoire » dans Serge PAUGAM, *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, Éditions la Découverte, p.32-41.

CASTELLS, M. (1998). *La société en réseaux,* Paris, Fayard.

CHÂTEL, V. (2003). « Agir en situation de vulnérabilité : un essai de problématisation? » dans Vivianne Châtel et Marc-Henry Soulet (dir), *Agir en situation de vulnérabilité*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.

CLARK, C. (1999). *Les programmes de sécurité du revenu au Canada*, Ottawa, Conseil canadien de développement social, 158 pages.

COLLECTIF POUR UNE LOI SUR LA PAUVRETÉ, (2003, EN LIGNE). *Le gouvernement n'a pas de parole,* [http://www.pauvrete.qc.ca/article.php3?id_article=4].

COLLECTIF POUR UNE LOI SUR LA PAUVRETÉ, (2004, EN LIGNE). *Projet de loi 57 réformant l'aide sociale. Le Collectif exige le retrait du projet de loi 57 et propose des solutions pour améliorer le régime d'aide sociale*, communiqué de presse, [http://www.pauvrete.qc.ca/article.php3?id_article=220].

COLLECTIF POUR UNE LOI SUR LA PAUVRETÉ, (2006, EN LIGNE). *Deux raisons de dénoncer l'action gouvernementale en matière de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/10-7-Resume-Deux_raisons_de_denoncer_2e_annee_du_Plan_d_action.pdf*

DE COSTNER, M. (1996). *Introduction à la sociologie*, Paris, Bruxelles, De Boeck & Larcier, 290 p.

DESCHÊNES, J.-C. ET ALII, (1996). « Une société en mutation profonde», dans J.-C. Deschênes et ali, *Nouvelles orientations des politiques sociales pour une société en mutation,* Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, p.9-27.

DORÉ, G. (1992). « L'organisation communautaire et les mutations dans les services sociaux au Québec, 1961-1991, la marge et le mouvement comme lieux de l'identité » dans *Service social,* vol.41, no 2, p.131-162.

DOUCET, L. et L. Favreau (1997). « L'organisation communautaire de 1960 à aujourd'hui » dans Laval Doucet et Louis Favreau, *Théorie et pratiques en organisation communautaire*, Ste-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 35-56.

DUCHASTEL, J. (1997). « L'autonomie provinciale et la défense de l'État libéral » dans Gagnon, Alain-G. et Michel Sarra-Bournet, *Duplessis, entre la Grande Noirceur et la société libérale,* Éditions Québec/Amérique, p.245-262.

DUCHASTEL, J. (2004). « Du gouvernement à la gouvernance. Crise ou ajustement de la régulation néolibérale » dans Raphaël Canet et Jules Duchastel, *La régulation néolibérale. Crise ou ajutement?,* Montréal, Athéna éditions, p.17-47.

DUFOUR, P. (2003). « Une « formule » pour les pauvres ? Quand la fiscalité prend la place des politiques sociales », dans Jean-Marie Piotte (dir.), *ADQ, à droite toute. Le programme de l'ADQ expliqué.* Éditions Hurtubise HMH, p.101-120.

DUFOUR, P. (2004). « L'adoption du projet de loi 112 au Québec : le produit d'une mobilisation ou une simple question de conjoncture politique » dans *Revue québécoise de science politique*, vol. 23, no 2-3, p.159-182.

DUFOUR, P., G. BOISMENU et A. NOËL, (2003). *L'aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord,* Presses de l'Université de Montréal, 248 p.

DURAND, C. et A. Blais, (2004). « La mesure » dans Benoît Gauthier (dir.), *Recherche sociale, de la problématique à la collecte des données*, Ste-Foy, Presses de l'Université de Québec, p. 185-209.

ESPING-ANDERSEN, G., (1996). *Welfare States in Transition, national Adaptations in Global Economies,* London, Sage, 276 p.

ESPING-ANDERSEN, G. (1999). *Les trois mondes de l'État-providence*, Paris, Presses universitaires de France, 310 pages.

ESPING-ANDERSEN, G. , D. GALLIE, A. HEMERIJCK et J. MYLES, (2001). *A New Welfare Architecture for Europe*, Report submitted to the Belgium Presidency of the European Union, 281 p.

EWALD, F. (1986). *L'État-providence*, Paris, Bernard Grasset.

FAVREAU, L et B. Lévesque (1999). *Développement économique communautaire, économie sociale et intervention sociale*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 230 p.

FECTEAU, J.-M. (1999). « Une économie historique du minimum : propos sur les origines de l'État-providence » dans Lien social et Politiques –RIAC, volume 42, automne 1999, page 61 à 70.

FORTIN, D. (1988). *Riches contre pauvres, deux poids, deux mesures*, Québec, Les éditions autogestionnaires, 233 pages.

FOURNIER et al. (2001). « La dynamique partenariale sur les pratiques des organismes communautaires dans le contexte de la réorganisation du réseau de la santé et des services sociaux », *Nouvelles pratiques sociales*, vol 14, no 1, dossier, p.111-131.

GAGNON, M.-J. (2003a). « Derrière les bons sentiments : incompétence et répression des syndicats » dans Jean-Marie Piotte (dir.), *ADQ, à droite toute. Le programme de l'ADQ expliqué.* Éditions Hurtubise HMH, p.137-157.

GAGNON, M.-J. (2003b). « Syndicalisme et classe ouvrière. Histoire et évolution d'un malentendu », dans *Lien social et politiques – RIAC*, no 49, printemps 2003, p.15-33.

GAUTHIER, M. (1994). « Les jeunes, les autres groupes d'âge et l'emploi. » dans *Interventions économiques*, no 25, printemps 1994, p.69 à 89.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, (1963). *Rapport du comité d'étude sur l'assistance publique,* juin 1963, 230 pages.

GRAEFE, P. (2004a). « L'économie sociale renforce-t-elle la démocratie ou le néolibéralisme? » dans Raphaël Canet et Jules Duchastel, *La régulation néolibérale. Crise ou ajustement?* Outremont, Athéna Éditions, p.201-222.

GRAEFE, P. (2004b). « Welfare Regimes and the Third Sector: Rendering Path Dependency Contingent? », Paper presented the 6th International Conference of the International Society for Third-Sector Research, "Contesting Citizenship and Civil Society in a Divided World," Toronto, July 14, 2004.

GRELL, P. (1998). «L'État-providence : de la politique sociale à l'économie sociale?» dans Louise Boivin et Mark Fortin, *L'économie sociale, l'avenir d'une illusion,* Fides, p.187-214.

GROULX, L.-H. (2005). *Revenu minimum garanti, Comparaison internationale, analyse et débats*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 333 pages.

GUEST, D. (1993). *Histoire de la sécurité sociale*, Éditions Boréal, 478 pages.

HAMEL, J. et J.-F. LÉONARD, (1980). « Les groupes populaires dans la dynamique socio-politique québécoise » dans G. Boismenu, L. Mailhot et J. Rouillard, *Le Québec en textes,* Montréal, Boréal Express, p.463-473.

HAMEL, P. et B. JOUVE, (2006). *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique,* Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 142 pages.

HASSENTEUFEL, p. et PALIER, B. (2001). « Le social sans frontières? Vers une analyse transnationaliste de la protection sociale » dans *Lien social et politiques – RIAC,* no 45, p.13-27.

HIRSCH, M. (1994). *Les enjeux de la protection sociale*, Collection clefs politique, Montchrestien, Paris, 157 pages.

HOULE, F. et J.-Y. THÉRIAULT, (2001). « La société des individus et la solidarité » dans G. GIROUX (dir.), *L'État, la société civile et l'économie,* Presses de l'université Laval, p.47 à 75.

JESSOP, B. (2002a). *The Future of the Capitalist State,* Polity Press, Cambridge, 330 p.

JESSOP, B. (2002b). 'Liberalism, Neoliberalisme, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective', *Antipode,* vol. 34, no 3, p.452-472.

LAGREE, J.-C. (1994). « Exclusion sociale ou formation d'une *underclass* » dans Françoise Bouchayer (dir.), *Trajectoires sociales et inégalités, recherches sur les conditions de vie*, Ramonville, Saint-Agne, Éditions Érès, p. 297-325.

LANGLOIS, R. (2003). « À la porte du bunker, déjà dans le cirque... L'économie en question » dans Jean-Marie Piotte (dir.), *ADQ, à droite toute. Le programme de l'ADQ expliqué.* Éditions Hurtubise HMH, p.59-76.

LAROSE, G. (2002). « Projet de loi contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ne pas bouder son plaisir! » dans *Nouvelles Pratiques sociales*, vol. 15, no 1, p.1 à 8.

LAVILLE, J.-L. (1995). « De la genèse à la crise de l'État-providence » dans *Lien social et politiques – RIAC*, no 33, printemps 1995, p.37-46.

LeBEL, G.A. (1998). « La reconnaissance de l'économie sociale, ou l'étatisation du communautaire » dans Louise Boivin et Mark Fortin, *L'économie sociale, l'avenir d'une illusion,* Fides, p.101-133.

LEONETTI, I. T. (1994). « Intégration et exclusion dans la société duale. Le chômeur et l'immigré » dans *Revue internationale d'action communautaire*, no 31/71, 1994, p.93-103.

LESEMANN, F. (1994). « La pauvreté : aspect sociaux » dans Fernand Dumont, Simon Langlois et Yves Martin (dir.), *Traité des problèmes sociaux,* Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, p.581-603.

LESEMANN, F. (2001). «De l'État-providence à l'État partenaire» dans Guy Giroux, *L'État, la société civile et l'économie*, Les presses de l'Université Laval, p.13 à 46.

LEVASSEUR, C. (1995). « Gouverner l'insécurité sociale. La centralité du politique dans la construction de l'État-providence contemporain » dans *Lien social et Politiques – RIAC*, vol. 33, printemps 1995, p.47-60.

LÉVESQUE, B. (1995). « Repenser l'économie pour contrer l'exclusion sociale : de l'utopie à la nécessité » dans Juan-Luis Klein et benoît Lévesque (dir.), *Contrer l'exclusion, repenser l'économie,* Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p.17-44.

LÉVESQUE, B. (2001). *Le modèle québécois : un horizon théorique pour la recherche, une porte d'entrée pour un projet de société?*, cahier du CRISES, collection Working Papers, no 0105, 34 pages.

LÉVESQUE, B. (2003). « Vers un modèle québécois de seconde génération? » dans Michel Venne (dir.) *Justice, démocratie et prospérité, l'avenir du modèle québécois,* Québec Amérique, p.49-70.

LÉVESQUE, B. (2005). *Innovations et transformations sociales dans le développement économique et le développement social : approches théoriques et politiques publiques*, cahier du CRISES, collection Études théoriques, no ET0507, 72 pages.

LÉVESQUE, B. (2007). *Une gouvernance partagée et un partenariat institutionnalisé pour la prise en charge des services d'intérêt général,* cahier du CRISES, collection Études Théoriques, no ET0701, 33 pages.

LÉVESQUE, B., BOURQUE, G. L. et Y. VAILLANCOURT, (1999). « Trois positions dans le débat sur le modèle québécois » dans *Nouvelles pratiques sociales,* vol. 12, no 2.

LÉVESQUE, B. et L. MAGER, (1995). «L'institutionnalisation des nouvelles dynamiques de concertation locale et régionale au Québec : les acteurs sociaux à la recherche d'une stratégie gagnante», dans A.G. Gagnon et A. Noël, *L'espace québécois*, Montréal, Québec/Amérique, p.135-170.

LIPIETZ, A. (1989). *Choisir l'audace*. Paris, La Découverte, 155 p.

MAHON, R. (1998). « D'un modèle paradigmatique à une coquille vide? Les syndicats suédois à la fin du XXième siècle. » dans *Sociologie et sociétés,* Vol. XXX, no 2, automne 1998.

MAIONI, A. (1998). *Les politiques sociales,* dans M. Tremblay (s.d.), « Les politiques publiques canadiennes ». Québec, Presses de l'Université Laval, p.111-134.

MAJNONI D'INTIGNANO, B. (1993). *La protection sociale*, Édition de Fallois, France.

MALENFANT, R. M. Lévesque, M. Jetté et D. White, (2004). *Étude de trajectoires liées à la pauvreté*, Cahier de recherche du RIPOST, CLSC-CHSLD Haute-Ville-Des-Rivières et Université Laval, 86 pages.

MARSHALL, D. (1998). *Aux origines sociales de l'État-providence*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 317 p.

MARTIN, C. [En ligne, 2007]. *Régulation politique, régulation domestique dans les trajectoires d'État-providence*, Réseau Européen Droit & Société/European Network on Law and Society, Recherches, synthèses, analyses et questions actuelles, **http://www.reds.msh-paris.fr/communication/textes/martin1.htm.**

MAYER, R. et M. GOYETTE, (2000). « Politiques sociales et pratiques sociales au Québec depuis 1960 » dans Jean-Pierre Deslauriers et Yves Hurtubise, *Introduction au travail social*, St-Nicolas, Presses de l'université Laval.

MAYER, R. H. Lamoureux et J. Panet-Raymond (1996). « Évolution des pratiques communautaires au Québec » dans Lamoureux, Henri et al (dir.), *La pratique de l'action communautaire*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec.

MERCIER, L. (1995). « La pauvreté : phénomène complexe et multidimensionnel » dans *Service social*, vol. 44, no 3, pp.7-27.

MERRIEN, F.-X., (1996). « État-providence et lutte contre l'exclusion » dans Paugam, Serge, *L'exclusion, l'état des savoirs*, Éditions la Découverte, Paris, p. 417-427.

MERRIEN, F.-X., (2002). « États-providence en devenir. Une relecture critique des recherches récentes » dans *Revue française de sociologie,* vol 43, no 2, p.211-242.

MORASSE, J.-A., (2005). *Inventaire des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale,* Québec, Institut de la statistique du Québec et Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale, 94 pages.

MOREAULT, F., (2004). « Penser la démocratie dans un contexte mondialisé : La gouvernance à l'épreuve du politique » Conférence organisée par la Chaire MCD, *Gouvernance et démocratie : quel avenir pour la souveraineté?,* 18 novembre 2004 à l'UQAM.

MORIN, A., (2006). *Recueil statistique sur la pauvreté et les inégalités socioéconomiques au Québec*, Québec, Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale, Gouvernement du Québec, 135 pages.

MYLES, J. (1996). «When Market Fail: social welfare in Canada and the Unites States» in Esping-Andersen, Gosta, *Welfare states in Transition,*United Nations Research Institute for Social Development, London, p.116-140.

MYLES, J. et J. GUADAGNO, (2002). "Political Theory of the Welfare states" in *Social Service review*, University of Chicago, p.34-57.

NADEL, H. (1995). « La régulation et Marx » dans Rober Boyer et Yves Saillard (dir.), *La théorie de la régulation. L'état des savoirs*, Paris, La découverte, p.40-48.

NOËL, A. (1996). Vers un nouvel État-providence? Enjeux démocratiques. *Politique et sociétés*, no 20, p.3-27.

NOËL, A. (2003). *Une loi contre la pauvreté : la nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Cahier du CPDS, Université de Montréal, No 03-01.

NOËL, A. (2004). *Priorité au soutien du revenu : la mise en œuvre de la Loi québécoise visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.* Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, Ottawa.

NORMAND, B. (1998). *L'obligation de travailler, l'aptitude au travail et l'employabilité : trois normes au cœur du retournement de l'aide sociale au Québec au cours des années quatre-vingt*, mémoire de maîtrise en droit social et du travail, UQAM, 139 pages.
Ordre Professionnel des Travailleurs Sociaux du Québec, (2004). *Mémoire sur le Projet de loi no 57, Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, document inédit, OPTSQ, 16 septembre 2004.

OFFE, C. (1997). *Les démocraties modernes à l'épreuve*, Paris, Éditions L'Harmattan, 350 pages.

ORLOFF, A.S. (1993). « Gender and the social rights of citizenship : the comparative analysis of gender relations and welafre states » in *American Sociological Rewiew*, vol 58, June, p.303-328.

PARAZELLI, M. ET G. TARDIF, (1998). « Le mirage démocratique de l'économie sociale » dans Louise Boivin et Mark Fortin, *L'économie sociale, l'avenir d'une illusion,* Fides, p.55-99.

PAUGAM, S. dir. (1996). *L'exclusion, l'état des savoirs,* Paris, Éditions La Découverte, 583 pages.

PAUGAM, S. (2007). « Les formes élémentaires de la pauvreté », communication au Colloque *La pauvreté et les pauvres, Enjeux pour la compréhension et l'intervention*, Université du Québec en Outaouais, 29 mars 2007.

PELLETIER, R. (1992). « La Révolution tranquille » dans Gérard Daigle et Guy Rocher, *Le Québec en jeu, Comprendre les grands défis,* Montréal, Les presses de l'université de Montréal, p.609-624.

PLAMONDON, A., sous la direction de Yvan Comeau (2006). *La lutte du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté*, Cahier du CRISES, Collection Mouvements sociaux, 47 pages.

PROCACCI, G. (1996a). « Exclus ou citoyens. Les pauvres devant les sciences sociale », *Archives européennes de sociologie,* vol.XXXVII, no 2, p.323-342.

PROCACCI, G. (1996b). « La naissance d'une rationalité moderne de la pauvreté » dans Serge PAUGAM, *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, Éditions la Découverte, p.405-416.

REMY, J. (1990). « L'analyse structurale et la symbolique sociale » dans J. Remy et D. Ruquoy, *Méthodes d'analyse de contenu et sociologie*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, p.111-132.

RENÉ, J.-F. et L. GERVAIS, dir. (2001). « Dossier : la dynamique partenariale : un état de la question », *Nouvelles pratiques sociales*, vol 14, no 1, dossier, p.20-29.

RIOUX, M. (1980). « L'idéologie de rattrapage » dans dans G. Boismenu, L. Mailhot et J. Rouillard, *Le Québec en textes,* Montréal, Boréal Express, p.128 à 134.

ROBERT, J.-C. (1980). « La Révolution tranquille » dans Gérard Boismenu, Laurent Mailhot et Jacques Rouillard, *Le Québec en texte*, Montréal, Boréal Express, p.207-213.

ROSANVALLON, P. (1981). *La crise de l'État-providence,* Paris, Éditions du Seuil, 183 pages.

ROSANVALLON, P. (1995). *La nouvelle question sociale, repenser l'État-providence*, Paris, Éditions du Seuil, 223 pages.

QUIVY, R. et L. VAN CAMPENHOUDT, (1995). *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Éditions Dunod, 284 pages.

SABOURIN, P. (2004). « L'analyse de contenu » dans Benoît Gauthier (Dir.), *Recherche sociale. De la problématique à la collecte de données,* Québec, Presses de l'Université du Québec, p.357-285.

SAINT-ARNAUD, S. et P. BERNARD, (2003) « Convergence ou résilience? : Une analyse de classification hiérarchique des régimes providentiels des pays avancés. » dans *Sociologie et sociétés,* vol. 35, no1.

SCHNAPPER, D. (1996). « Intégration et exclusion dans les sociétés modernes » dans Serge PAUGAM, *L'exclusion, l'état des savoirs*, Paris, Éditions la Découverte, p. 23-31.

SCHWEYER, F.-X. (1996). «Vers un État partenaire?» dans Serge PAUGAM, *L'exclusion, l'état des savoirs*, Éditions la Découverte, Paris, p.487 à 496.

Secrétariat à l'action communautaire autonome (2004). *Cadre de référence des organismes communautaires et bénévoles sur une politique de reconnaissance des organismes autonomes dans le cadre du programme SOC*, Ministère de l'emploi et de la Solidarité sociale, Gouvernement du Québec {en ligne} http://www.mess.gouv.qc.ca/saca/action-communautaire/cadre-reference.asp.

THÉRET, B. (1999). *De l'assurance-emploi au régime national de prestation pour enfants : l'État-providence canadien aux risques de la mondialisation et de la désagrégation de la fédération.* Discours et politiques des années 1994-1999, Recherches et régulation Working Papers, LEPII-CNRS, Université Pierre-Mendès, 151 pages.

TREMBLAY, D. (2001). « La lutte contre l'exclusion sociale au Canada et au Québec : à la croisée des influences américaines et européennes », dans Jacques L. Boucher, Guéorgui Fotev et Svetla Koleva (dir.), *Mutations des sociétés et quête de sens. Une rencontre entre des sociologues bulgares et québécois,* Sofia, LIK, p.76-91.

TREMBLAY, J. (2005). « Les déterminants de la santé et les CSSS » dans *Revue du RQIIAC*, no 69, été 2005, http://www.rqiiac.qc.ca/site/article.

TREMBLAY, P.-A. et J. L. KLEIN, (1997). « De l'appauvrissement des lieux à la reconstruction des communautés » dans *Cahiers de recherche sociologique*, no 29, p. 103-117.

ULYSSE, P.-J. et F. LESEMANN, (2004). *Citoyenneté et pauvreté. Politiques, pratiques et stratégies d'insertion en emploi et de lutte contre la pauvreté,* Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 303 pages.

VAILLANCOURT, Y. (1986). *L'État et le social au Québec*, édition numérique réalisé le 29 juin 2005 à Chicoutimi, Québec, Canada avec l'autorisation formelle de M. Yves Vaillancourt, 23 pages.

VAILLANCOURT, Y. (1988). *L'évolution des politiques sociales au Québec 1940-1960,* Montréal, Les presses de l'université de Montréal, 513 pages.

VAILLANCOURT, Y. (1991a). « Un bilan québécois des quinze premières années du Régime d'assistance publique du Canada (1966-1981) : la dimension constitutionnelle » dans *Nouvelles pratiques sociales,* vol. 4, no 2, p.115-146.

VAILLANCOURT, Y. (1991b). « Les acteurs gouvernementaux dans le champ des politiques sociales à Québec et à Ottawa au milieu des années 60 » dans *Nouvelles pratiques sociales,* vol. 4, no 2, p.173-192.

VAILLANCOURT, Y. (1992). « Les origines du Régime d'assistance publique du Canada examinées en mettant l'accent sur le rôle du ministère de la Santé nationale et du Bien-être sociale : une lecture québécoise (1960-1966) » dans *Canadian Review of Social Policy,* vol.29 et 30, p.25-51.

VAILLANCOURT, Y. ET B. LÉVESQUE (1996). « Économie sociale et reconfiguration de l'État-providence » dans *Nouvelles pratiques sociales,* volume 9, no 1, p. 4-14.

VAILLANCOURT, Y. (2002). *Le modèle québécois de politiques sociales et ses interfaces avec l'union sociale canadienne*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), 2003.

VAILLANCOURT, Y. (2003). *Jalons théoriques pour l'examen des politiques sociales touchant les personnes handicapées*, Collection Working Papers, Cahiers du CRISES, no ET0304, 51 pages.

VAILLANCOURT, Y. (à paraître). *Vers un État stratège en partenariat avec la société civile*, présentation au Colloque organisé par l'Observatoire de l'administration publique, ÉNAP, 5-6 octobre 2006.

VALLIÈRES, P. (1980). « Autobiographie précoce d'un terroriste » dans G. Boismenu, L. Mailhot et J. Rouillard, *Le Québec en textes,* Montréal, Boréal Express, p. 108-111.

WYNANTS, B. (1990). « Le projet de l'analyse de contenu en sociologie » dans dans J. Remy et D. Ruquoy, *Méthodes d'analyse de contenu et sociologie*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, p. 163 à 173.

Composition du corpus de données

Liste des mémoires présentés à la Commission permanente de la Famille et du Bien-Etre social (ordre alphabétique)

Allied Jewish Community Services of Montreal and the Federation of Catholic Charities of Montreal, (1969). *Statement to the Government of the province of Quebec on bill 26, Social Aid Act and regulations*, 6 pages.

Association des familles ouvrières, (1969). *Mémoire sur le bill 26 présenté par l'Association des familles ouvrières à la Commission parlementaire de la santé et du bien-être*, 7 pages.

Conseil régional du bien-être de Sherbrooke, Agence de service social de la région de Sherbrooke, chapitre de la Corporation des T.S.P. de Sherbrooke, (1969). *Représentations à la Commission parlementaire sur le bill 26, Loi de l'aide sociale et le projet de règlements s'y rapportant*, 7 pages.

Corporation des conseillers sociaux du Québec, (1969). *Réflexions soumises à la Commission parlementaire de la famille et du bien-être social relativement au bill 26 "Loi d'aide sociale" et au projet de règlements s'y rapportant*, 19 pages.

Corporation des travailleurs sociaux professionnels de la province de Québec, (1969). *Mémoire de la Corporation des travailleurs sociaux professionnels de la province de Québec à la Commission parlementaire de l'Assemblée nationale chargée d'étudier le projet de règlement généraux du bill 26, Loi de l'aide sociale*, 7 pages.

Family service Association of Montreal, (1969). *Mémoire présenté par le Family Service Assocation of Montreal sur le bill 26 et ses projets de règlements, Loi sur l'assistance sociale*, 3 pages.

La Fédération des services sociaux à la famille du Québec, (1969). *Mémoire sur le bill 26 et ses projets de règlements*, 19 pages.

L'Ordre des infirmières de Victoria de la province de Québec (1969). *Bill 26 : l'aide sociale et les besoins spéciaux,* 2 pages.

Montreal Council of Social Agencies, (1969). *Opinion of the Montreal Council of Social Agencies and the Conseil des oeuvres de Montréal on Bill 26 and the related regulations*, 11 pages.

Montreal Diet Dispensary (1969). *Budgeting for basic needs*, 31 pages.

Opération alarme, (1969). *Pour une loi cadre de sécurité sociale*, 6 pages.

School of Social Work, McGill University, (1969). *Submission to the Standing Committee on Health and Social Welfare, bill 26, Social Aid Act*, 4 pages.

Secrétariat social de Saint-Roch, inc, (1969). *Mémoire présenté à la Commission d'étude sur le bill 26*, 12 pages.

Liste des mémoires présentés à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale concernant la loi 112 retenus dans notre échantillon (ordre alphabétique)

Assemblée des évêques catholiques du Québec, (septembre 2002). *L'égalité des droits dans la lutte à la pauvreté, Mémoire présenté par l'Assemblée des évêques catholiques du Québec À la Commission parlementaire sur le Projet de loi no 112 Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 16 pages.

Association des centres jeunesse du Québec (septembre 2002). *Mémoire de l'Association des centres jeunesse du Québec à la commission parlementaire des affaires sociales sur le projet de loi 112 – Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 18 pages.

Association des CLSC et des CHSLD du Québec (2002). *Mémoire de l'Association des CLSC et des CHSLD du Québec sur le projet de loi 112 : Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale présenté à la commission parlementaire*, 11 pages.

Centraide Québec, (septembre 2002). *Mémoire portant sur le projet de loi 112 visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 21 pages.

Centrale des syndicats du Québec (septembre 2002). Bâtir *le Québec de la solidarité sociale*, 27 pages.

Chambre de commerce du Québec (octobre 2002). *Commentaire de la chambre de commerce sur le projet de loi 112 : Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 12 pages.

Chantier de l'économie sociale, (2002). *Mémoire du Chantier de l'économie sociale présenté à la Commission des affaires sociales et portant sur la stratégie gouvernementale de lutte à la pauvreté et l'exclusion sociale,* 19 pages.

Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, (2002). *Jeter les bases d'un Québec sans pauvreté, Mémoire du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté à la Commission des affaires sociales chargée d'examiner le Projet de loi 112 «Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale»*, 94 pages.

Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec, (septembre 2002). *Mémoire sur le projet de loi 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 20 pages.

Confédération des syndicats nationaux (septembre 2002). *Mémoire sur le projet de loi no 112 - Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Jeter les bases d'un Québec sans pauvreté*, 11 pages.

Conseil du patronat du Québec (octobre 2002). *Lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2002-2012 : pour une décennie de progrès social*, 4 pages.

Fédération des commissions scolaires du Québec (septembre 2002). *Mémoire présenté par la Fédération des commissions scolaires du Québec à la Commission parlementaire des affaires sociales dans le cadre de la*

consultation générale sur le projet de loi n° 112 Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 26 pages.

Fédération des femmes du Québec, (septembre 2002). *Mémoire concernant le projet de loi 112 – Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 33 pages.

Fédération des travailleurs et des travailleuses du Québec (2002). Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ) présenté à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale du Québec sur le projet de loi no 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 20 pages.

Fédération étudiante collégiale du Québec (août 2002). *Projet de loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale – mémoire*, 18 pages.

Fédération québécoise des organismes communautaires famille (Fédération des unions de familles), (septembre 2002). *Mémoire sur le Projet de loi no 112 Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale,* 6 pages.

Front d'action populaire en réaménagement urbain, (septembre 2002). *Stratégie et loi contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Vers un Québec sans pauvreté ? Mémoire soumis aux audiences de la Commission parlementaire concernant le Projet de loi 112*, 11 pages.

Jeune chambre de commerce de Montréal (2002). *Mémoire sur la responsabilisation sociale des entreprises présenté a la Commission des affaires sociales*, 12 pages.
Lesemann, Frédéric et Pierre-Jospeh Ulysse, (septembre 2002). *Mémoire présenté à la Commission parlementaire sur le projet de loi 112*, 11 pages.

Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec, (septembre 2002). *Mémoire du MÉPACQ Sur le projet de loi 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 14 pages.

Québec (province), Conseil de la famille et de l'enfance (2002). Un pas de plus pour contrer la pauvreté des familles : mémoire sur l'énoncé de politique concernant la stratégie nationale et sur le projet de loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 28 pages.

Québec (province). Conseil de la santé et du Bien-être (2002) *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale : une nécessité pour tous les Québécois et toutes les Québécoises : mémoire déposé à la Commission des affaires sociales concernant le projet de loi 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale / Conseil de la santé et du bien-être social,*13 pages.

Parti québécois (2002). *La pauvreté et l'exclusion sociale : un défi, la solidarité : une solution : mémoire du Parti québécois : Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale du Québec : projet de loi no 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale,* 17 pages.

Regroupement des CDEC du Québec, (septembre 2002). *Mémoire présenté par le regroupement des CDEC du Québec à la commission des affaires sociale de l'assemblée nationale sur le projet de loi 112, loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 30 pages.

Réseau des Carrefour jeunesse-emploi du Québec, (septembre 2002). *Mémoire portant sur le projet de loi 112 Loi pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale,* 9 pages.

Société St-Vincent de Paul, Conseil provincial (septembre 2002). *Projet de loi No 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 9 pages.

Table de concertation sur la faim et le développement social de l'Outaouais, (septembre 2002). *Mémoire sur la loi 112*, 10 pages.

Union des municipalités du Québec (septembre 2002). *Mémoire présenté à la Commission des affaires sociales sur le projet de loi no 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale,* 16 pages.

Liste des procès-verbaux concernant le Bill 26

Débats de l'Assemblée nationale du Québec, quatrième session, 28ième législature, le mardi 20 mai 1969, vol. 8, no 41, p.1803.

Débats de l'Assemblée nationale du Québec, quatrième session, 28ième législature, le vendredi 13 juin 1969, vol.8, no 59, p.2796-2797.

Débats de l'Assemblée nationale du Québec, quatrième session, 28ième législature, Commission permanente de la Famille et du Bien-être social, Bill 26-Loi de l'aide sociale, le 11 septembre 1969, p.3383-3397.

Débats de l'Assemblée nationale du Québec, quatrième session, 28ième législature, Commission permanente de la Famille et du Bien-être social, Bill 26-Loi de l'aide sociale, le 18 septembre 1969, p.3479-3536.

Débats de l'Assemblée nationale du Québec, quatrième session, 28ième législature, Commission permanente de la Famille et du Bien-être social, Bill 26-Loi de l'aide sociale, le 6 novembre 1969, p.3801-3826.

Débats de l'Assemblée nationale du Québec, quatrième session, 28ième législature, Commission permanente de la Famille et du Bien-être social, Bill 26-Loi de l'aide sociale, le 20 novembre 1969, p.3845-3881.

Débats de l'Assemblée nationale du Québec, quatrième session, 28ième législature, le lundi 1 décembre 1969, vol.8, no 94, p.4416-4458.

Débats de l'Assemblée nationale du Québec, quatrième session, 28ième législature, le mardi 2 décembre 1969, vol.8, no 95, p.4470-4510.

Débats de l'Assemblée nationale du Québec, quatrième session, 28ième législature, le lundi 15 décembre 1969, vol.8, no 104, p.4899.

Liste des procès-verbaux concernant la loi 112

Audition publique de l'Assemblée des évêques du Québec (AEQ), Les travaux parlementaires, 36e législature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales, Cahier n°74, 1 octobre 2002, pages 1-57.

Audition publique du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, Les travaux parlementaires, 36e législature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales, Cahier n°74, 1 octobre 2002, pages 1-57.

Audition publique de la Centrale des syndicats du Québec (CSQ), Les travaux parlementaires, 36e législature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales, Cahier n°74, 1 octobre 2002, pages 1-57.

Audition publique de Centraide Québec, Les travaux parlementaires, 36e législature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales, Cahier n°74, 1 octobre 2002, pages 1-57.

Audition publique du Conseil de la santé et du bien-être (CSBE), Les travaux parlementaires, 36e législature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales, Cahier n°74, 1 octobre 2002, pages 1-57.

Audition publique du Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail inc. (CIAFT) et Fédération des femmes du Québec (FFQ)Les travaux parlementaires, 36e législature, 2e session Commission permanente des affaires sociales, Cahier n°75, 2 octobre 2002, pages 1-67.

Audition publique du Chantier de l'économie sociale, Les travaux parlementaires, 36e législature, 2e session Commission permanente des affaires sociales, Cahier n°75, 2 octobre 2002, pages 1-67.

Audition publique de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), Les travaux parlementaires, 36e législature, 2e session Commission permanente des affaires sociales, Cahier n°75, 2 octobre 2002, pages 1-67.

Audition publique de la Fédération québécoise des organismes communautaires Famille (FQOCF)Les travaux parlementaires, 36elégislature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales, Cahier n°76, 15 octobre 2002, pages 1-48.

Audition publique de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), Les travaux parlementaires, 36elégislature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales, Cahier n°76, 15 octobre 2002, pages 1-48.

Audition publique de la Chambre de commerce du Québec (CCQ), Les travaux parlementaires, 36elégislature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales, Cahier n°76, 15 octobre 2002, pages 1-48.

Audition publique du Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), Les travaux parlementaires, 36elégislature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales, Cahier n°76, 15 octobre 2002, pages 1-48.

Audition publique de la Jeune Chambre de commerce de Montréal (JCCM), Les travaux parlementaires 36elégislature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales Cahier n°77, 16 octobre 2002, pages 1-53.

Audition publique du Parti québécois (PQ), Les travaux parlementaires, 36elégislature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales Cahier n°78, 17 octobre 2002, pages 1-43.

Audition publique de la Confédération des syndicats nationaux (CSN), Les travaux parlementaires, 36elégislature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales Cahier n°78, 17 octobre 2002, pages 1-43.

Audition publique de MM. Frédéric Lesemann et Pierre-Joseph Ulysse, Les travaux parlementaires, 36elégislature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales Cahier n°78, 17 octobre 2002, pages 1-43.

Audition publique de la Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN), Les travaux parlementaires, 36elégislature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales Cahier n°79, 22 octobre 2002, pages 1-31.

Audition publique de l'Association des CLSC et des CHSLD du Québec (ACCQ), Les travaux parlementaires, 36elégislature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales Cahier n°79, 22 octobre 2002, pages 1-31.

Audition publique du Réseau des carrefours jeunesse-emploi du Québec (RCJEQ), Les travaux parlementaires, 36elégislature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales Cahier n°79, 22 octobre 2002, pages 1-31.

Audition publique de l'Association des centres jeunesse du Québec (ACJQ)Les travaux parlementaires 36elégislature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales, Cahier n°80, 23 octobre 2002, pages 1-52.

Audition publique de la Société de Saint-Vincent-de-Paul (SSVP), Conseil provincial du Québec, Les travaux parlementaires 36elégislature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales , Cahier n°81, 24 octobre 2002, pages 1-54.

Audition publique du Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MEPACQ), Les travaux parlementaires, 36elégislature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales , Cahier n°81, 24 octobre 2002, pages 1-54.

Audition publique de la Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ), Les travaux parlementaires, 36e législature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales, Cahier n°83, 29 octobre 2002, pages 1-47.

Audition publique de la Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ) et Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ), Les travaux parlementaires, 36e législature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales, Cahier n°83, 29 octobre 2002, pages 1-47.

Audition publique du Regroupement des corporations de développement économique communautaire (CDEC) du Québec et Corporation de développement économique communautaire (CDEC) de Trois-Rivières, Les travaux parlementaires, 36e législature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales, Cahier n°83, 29 octobre 2002, pages 1-47.

Audition publique du Conseil du patronat du Québec (CPQ)Les travaux parlementaires, 36elégislature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales, Cahier n°84, 30 octobre 2002, pages 1-51.

Audition publique du Conseil de la famille et de l'enfance (CFE), Les travaux parlementaires, 36elégislature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales, Cahier n°86, 5 novembre 2002, pages 1-50.

Audition publique de la Table de concertation sur la faim et le développement social de l'Outaouais inc. et Comité régional de l'Outaouais (CRO) pour une loi visant l'élimination de la pauvreté, Les travaux parlementaires, 36e législature, 2e session, Commission permanente des affaires sociales, Cahier n°91, 14 novembre 2002, pages 1-41.

Annexe I

1) Syndicats
2) État
2.1) Partis politiques
2.2) Paliers gouvernementaux
2.3) Paliers municipaux et régionaux
2.4) Institutions publiques et parapubliques
2.4.1) Santé et services sociaux
2.4.2) Éducation
2.5) Commission parlementaire
3) Socio-communautaire et société civile
3.1) Communautaire
3.1.1) Action sociale
3.1.1.1) Défense de droits, éducation populaire et information
3.1.1.2) Groupe d'action sociopolitique autour de la pauvreté spécifiquement
3.1.2) Développement local, social et économique communautaire
3.1.2.1) Organisation de développement local, coopératives et mutuelles
3.1.2.2) Organisations vouées à l'insertion
3.1.3) Organismes offrants des services à des clientèles spécifiques et ressources alternatives
3.1.4) Solidarité Internationale
3.2) Société civile, charité et philanthropie
3.2.1) Philanthropie
3.2.2) Regroupement religieux, institutions religieuses ou organismes de charité
3.2.3) chercheurs, organismes de recherche, individus
3.2.4) Fédération, regroupement, ordre, ligue de personnes
4) Patronat

FORMULAIRE

AUTORISATION POUR DIFFUSER UN MÉMOIRE

Je (sous-signé) _____accorde le droit à l'Université du Québec en Outaouais de diffuser mon mémoire à des fins d'évaluation.

Titre du mémoire : Le Bill 26, Loi de l'aide sociale et la Loi 112 sur l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale : Une illustration d'acteurs et de modèles de développement différents

Directeurs : M. Jacques L. Boucher et M. Paul Leduc-Browne

Signature _____ date_____