

# La restructuration récente des politiques sociales au Canada et au Québec

## éléments d'analyse

Lionel-Henri Groulx

Volume 63, Spring 2009

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/llt63art01>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Canadian Committee on Labour History

ISSN

0700-3862 (print)

1911-4842 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Groulx, L.-H. (2009). La restructuration récente des politiques sociales au Canada et au Québec: éléments d'analyse. *Labour / Le Travail*, 63, 9–46.

Article abstract

Since the mid-1990's, Canada and Quebec have initiated important changes to their system of social protection; the objectives of the reforms were to control public expenditure or attain zero deficit, improve the efficiency of social policies, particularly in relation to employment incentives, and guarantee acceptable living conditions. Such objectives were conveyed by a restructuring of several social protection mechanisms, achieved by reconfiguring protection parameters and activating the same social expenditure. To understand this restructuring, the article analyses the changes introduced in certain income security mechanisms including unemployment insurance, universal family allowance and welfare, at both the Federal and Quebec levels. To explain this approach, the paper is divided into three parts: the first on the reconfiguration of each mechanism, the second on the activation of social expenditure and the third introducing the elements of analysis towards this recent restructuring of social policies. The subject matter is dominated by a fundamental question, that of knowing whether the reforms convey a neo-liberal change of policy in the disengagement of the state and erosion of social rights or whether they convey a reorganization, a modification of the framework as a result of change of paradigm or reference in a socially active state or as a form of social investment.

## ARTICLE

# La restructuration récente des politiques sociales au Canada et au Québec : éléments d'analyse

**Lionel-Henri Groulx**

### Introduction

L'ÉTAT-PROVIDENCE EST EN CRISE, diagnostiquaient au début des années 1980 les experts de l'OCDE. Cette crise serait d'abord financière, car l'État ne serait plus en mesure d'assurer le développement des politiques sociales et le plein emploi à cause d'un ralentissement de l'expansion économique et d'un déséquilibre entre les recettes fiscales et les dépenses sociales. S'ajouterait une crise plus profonde qui toucherait à l'efficacité et à la légitimité de l'État-providence comme tel. Les principes d'universalité, de solidarité et de redistribution entre bien-portants et malades, travailleurs et retraités, jeunes et aînés, célibataires et familles avec enfants seraient devenus inadaptés aux capacités de financement de l'État et aux nouveaux besoins des individus et des familles qu'entraînent les transformations économiques et sociales. Le contrat social hérité de la génération de l'après-guerre, qui était fondé sur un ensemble de garanties contre les risques sociaux et qui protégeait le niveau de vie des individus et des familles, se devait d'être repensé sur des bases nouvelles, car, selon ces mêmes experts, « certaines politiques ont des effets négatifs sur l'économie, au point d'empêcher en partie le retour d'une croissance non inflationniste<sup>1</sup> ».

Dans les années 1990, les injonctions vis-à-vis d'une restructuration de l'État-providence ont été plus persistantes et pressantes. La régulation keynésienne,

---

1. OCDE, *L'État protecteur en crise* (Paris 1981), 5.

qui visait une harmonisation entre croissance économique et protection sociale, était, selon plusieurs, devenue inefficace et inadaptée aux nouvelles exigences de la réalité économique dues en particulier à la mondialisation des échanges économiques. Alors, l'État se devait de se renouveler et de s'adapter aux nouveaux défis posés par la transformation du marché du travail, de la nature de l'emploi et du chômage et par les modifications intervenues à l'intérieur de la famille entraînant l'apparition de nouvelles formes de pauvreté.

Le Canada se trouvait, au début des années 1990, dans un contexte de crise des finances publiques où le déficit atteignait 4,5 p. 100 du PIB (38,4 milliards de dollars) en 1993-1994 et où la dette, l'une des plus élevées des pays industrialisés, s'élevait à 92,2 p. 100 du PIB. On s'est alors retrouvé dans l'obligation de réformer les politiques sociales, mesures qui devaient permettre à la fois de résoudre la crise des finances publiques, s'adapter aux exigences d'une économie mondialisée et répondre aux nouveaux risques ou besoins engendrés par les transformations du marché du travail et de la famille. C'est ainsi que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, dont celui du Québec, ont procédé à des changements importants en ce qui a trait à leur système de protection sociale, en particulier sur le plan de l'assurance-chômage, de l'assistance sociale et des allocations familiales. Les objectifs de ces réformes étaient de contrôler les dépenses publiques<sup>2</sup> ou d'atteindre le déficit zéro, d'augmenter l'efficacité des politiques sociales, notamment en ce qui concerne l'incitation à l'emploi, et de garantir des conditions de vie convenables.

Le contrôle des dépenses sociales s'est traduit par une restructuration de plusieurs dispositifs de protection sociale, laquelle a été concrétisée par la reconfiguration des paramètres de protection et par l'activation de ces mêmes dépenses sociales. L'idée de reconfiguration renvoie aux changements des instruments de protection sociale concernant les conditions d'éligibilité et d'attribution des prestations ainsi qu'à la nature et au niveau des barèmes. L'activation des dépenses sociales vise une réaffectation des ressources vers de nouvelles priorités afin que celles-ci deviennent plus productives et plus favorables à l'emploi, qu'elles servent de réinvestissement dans de nouveaux champs des politiques sociales et qu'elles favorisent une nouvelle articulation entre la protection sociale, les politiques de l'emploi et le marché du travail.

Cette restructuration du champ des politiques sociales ne se réduit pas, selon plusieurs, à un simple réajustement des dispositifs de protection sociale pour l'adapter à la conjoncture. Elle traduirait plutôt un changement de paradigme dans les manières de concevoir et de faire de la protection sociale<sup>3</sup>. Ainsi, la compréhension de la dynamique propre de ces changements de même que l'interprétation de la logique et du contenu de ces réformes ont donné lieu à

2. Christopher Pierson, *Beyond the welfare state? The new political economy of welfare* (Cambridge, MA 1999).

3. Bruno Palier, *Gouverner la sécurité sociale* (Paris 2002).

deux types de lecture. L'une, plus pessimiste, voit dans ces réformes un virage vers un État néolibéral entraînant un désengagement de la part de cet État et un affaiblissement des droits sociaux. L'autre, plus optimiste, y repère un virage vers un État social actif s'exprimant par de nouveaux investissements dans le social grâce à l'instauration d'un ensemble de nouveaux droits sociaux visant à contrer l'exclusion sociale et à favoriser l'intégration dans une nouvelle économie du savoir.

Pour les tenants de la première thèse, celle du virage vers un État néolibéral<sup>4</sup> on se trouverait confronter à de nouvelles régulations politiques qui seraient subordonnées aux exigences de la flexibilité du marché et qui auraient pour objectif prioritaire de maintenir l'offre de travail, plutôt que de soutenir la demande, tout en orientant les programmes sociaux vers les catégories les plus pauvres. L'adoption et la diffusion de nouvelles prescriptions néolibérales dans l'espace public constitueraient de fait une remise en question des acquis de l'État-providence en matière des droits sociaux et engageraient une redéfinition du régime de la citoyenneté sociale. Ce virage serait le propre des régimes anglo-saxons libéraux, dont ferait partie le Canada, car ceux-ci ne disposeraient pas de mécanismes de veto ou de blocage à l'intérieur de leur dispositif de protection sociale ou de forces politiques capables d'empêcher toute tentative d'érosion des droits sociaux. Les réformes entreprises ne feraient qu'accentuer les tendances proprement libérales à l'intérieur du système de protection sociale au Canada qui serait caractérisé, selon Esping-Andersen<sup>5</sup>, par l'importance donnée aux dispositifs d'assistance fondés sur l'évaluation des besoins et sur le faible développement des programmes d'assurance et de transfert universel; les prestations seraient plus ciblées, conditionnelles aux ressources, et ne seraient destinées qu'aux personnes en situation de pauvreté. Ce virage néolibéral viendrait de la mondialisation, phénomène qui intensifie la concurrence pour

4. Jacques Beauchemin, Gilles Bourque et Jules Duchatel, « Du providentialisme au néolibéralisme : de Mars à Axworthy. Un nouveau discours de la régulation sociale », *Cahiers de recherche sociologique*, 24 (janvier 1995), 15–47; Gérard Boismenu et Jane Jenson, « La réforme de la sécurité du revenu pour les sans-emploi et la dislocation du régime de citoyenneté canadien », *Politique et sociétés*, 30 (automne 1996), 29–51; Sylvia Bashvkin, « Rethinking Retrenchment: North American Social Policy during the Early Clinton and Chrétien Years », *Canadian Journal of Political Science*, 31 (mars 2000), 35–36; Susan Prentice, « Manitoba's Childcare Regime: Social Liberalism in Flux », *Canadian Journal of Sociology*, 29 (printemps 2004), 193–207; Jacob S. Hacker, « Privatising Risk without Privatising the Welfare State », *American Political Science Review*, 98 (mai 2004), 243–260; Nicole F. Bernier, *Le désengagement de l'État providence* (Montréal 2003); Ramesh Mishra, *Globalisation and the Welfare State* (Cheltenham 1999); Robert Henry Cox, « The Consequences of Welfare Reform: How Conceptions of Social Rights are Changing », *Journal of Social Policy*, 27 (janvier 1998), 1–16; Martin Morris et Nadine Changfoot, « The Solidarity Deficit: the Rise of Neoliberalism and the Crisis of Social Unity », *International Journal of Canadian Studies*, 14 (automne 1996), 136–153; David Clark, « Neoliberalism and Public Service Reform: Canada in comparative perspective », *Canadian Journal of Political Science*, 35 (décembre 2002), 771–793.

5. Gosta Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'État-providence* (Paris 1999).

les entreprises dans une économie de plus en plus ouverte au marché mondial et à l'augmentation des échanges et qui impose de nouvelles contraintes aux gouvernements par rapport à leurs choix sociaux. Ce virage affaiblirait donc les liens de solidarité et la volonté politique de redistribution. L'intégration des économies obligerait aussi à une homogénéisation des politiques sociales en ce sens que les politiques publiques seraient adaptées aux exigences de la flexibilité des marchés. On parle alors d'une remarchandisation des besoins, car le marché dicterait à l'État une trajectoire néolibérale en érodant solidarité et droits sociaux.

Pour les tenants de la deuxième thèse, les réformes en cours seraient annonciatrices de la formation d'un nouvel État social actif ou d'un nouvel État d'investissement social<sup>6</sup>. S'y trouverait en voie de réalisation une réconciliation entre la logique du bien-être et celle du marché du travail, entre l'économique et le social. La notion d'investissement social reposerait sur le projet de rendre productives les dépenses sociales afin que ces dernières ne découragent pas à l'emploi, n'engendrent pas de dépendance sociale et ne grèvent pas les budgets. Plutôt qu'une marchandisation des besoins, la restructuration des politiques sociales traduirait un investissement dans le capital humain afin d'améliorer le niveau d'employabilité, la capacité d'intégration et de participation à l'emploi. Ce seraient les transformations sociales à l'intérieur de la société qui commanderaient le développement d'un État social actif plutôt que des pressions économiques externes telles que la mondialisation des marchés. De ce point de vue, il n'y aurait pas incompatibilité entre emploi et protection sociale. Les dépenses sociales, parce qu'elles sont investissement social, ne seraient plus source de rigidité sur les marchés du travail et de l'épargne. En devenant conditionnelles à une insertion ou au maintien en emploi, ces dépenses, tout en luttant contre l'exclusion sociale, favoriseraient l'implication des individus et des groupes de la société civile. L'État social actif deviendrait alors stratège et partenaire auprès de la société civile. L'ambition providentialiste de redistribution sociale serait remplacée par un projet d'investissement. Dans ce

6. Denis Saint-Martin, « Apprentissage social et changement institutionnel : la politique de l'investissement dans l'enfance au Canada et en Grande-Bretagne », *Politique et Sociétés*, 21 (printemps 2002), 41-67; Denis Saint-Martin, « De l'État-providence à l'État d'investissement social : un nouveau paradigme pour enfanter l'économie du savoir » dans Leslie A. Pal (éd.), *How Canada Spends 2000-2001* (Toronto 2000), 33-58; Jane Jenson, « Le nouveau régime de citoyenneté du Canada : investir dans l'enfance », *Lien social et politique*, 42 (automne 2000), 11-23; Ruth Lister, « Investing in Citizen-Workers of the Future: Transformations in Citizenship and State under New Labour », *Social Policy and Administration*, 37 (octobre 2003), 427-443; Ruth Lister, « An Agenda for Children: Investing in the Future or Promoting Well-Being in the Present? » dans Jane Lewis (éd.), *Children, Changing Families and Welfare States* (Northampton, MA 2006), 51-68; Franc Vanderbroucke, « European Social Democracy and the Third Way: Convergence, Divisions and Shared Questions » dans Stuart White (éd.), *New Labour and the Future of Progressive Politics* (London 2001); Tom Kent, « A Route for the Third Way », *Policy Options/Options Politiques*, 27 (janvier-février 1999), 19-22.

contexte, l'enfant deviendrait le premier bénéficiaire et remplacerait le père-mari pourvoyeur en tant que figure centrale des politiques sociales<sup>7</sup>.

Chacune de ces deux thèses apporte une réponse différente au conflit d'objectifs présent dans toute politique sociale, soit ceux entre le contrôle des coûts, l'efficacité économique et l'équité ou l'égalité sociale. Plutôt que d'y voir un arbitrage entre des exigences en concurrence ou incompatibles, chacune de ces thèses y perçoit plutôt un lien d'autorenforcement entre elles à la manière d'une causalité circulaire, mais dans des directions opposées.

Pour les tenants de la thèse du virage néolibéral, les exigences de discipline budgétaire et de contrôle des coûts font en sorte que le social (équité) devient subordonné aux exigences de flexibilité du marché du travail (efficacité économique), ce qui entraîne une spirale régressive des droits. Pour les tenants de la thèse du virage vers un État d'investissement social, les nouvelles dépenses sociales (gestion budgétaire) réduisent l'exclusion sociale (équité sociale) tout en agissant comme investissement dans la capacité des individus à s'adapter aux changements du marché du travail ou à s'intégrer en emploi (efficacité économique), ce qui entraîne un cercle vertueux de la croissance et du bien-être.

Le champ des politiques sociales est, dans chacune de ces deux thèses, appréhendé comme étant un ensemble homogène se transformant dans une seule et même direction. L'État y est de fait pensé comme « un bloc dont on ne parle qu'au singulier, comme s'il était une structure unifiée, une chose cohérente<sup>8</sup> ». Cette position amène trop souvent à généraliser un changement de forme de l'État ou de paradigme<sup>9</sup> ou de régime de citoyenneté à partir de la seule analyse des discours dans l'espace public ou de l'observation des changements apportés à un dispositif particulier de protection sociale. On s'empêche ainsi d'apercevoir la diversité des formes des politiques sociales ainsi que le caractère pluraliste, complexe et hétérogène des divers dispositifs de protection sociale constitutifs de l'État-providence. Se limiter à la rationalisation des prestations sociales et à la conditionnalité aux ressources ou à l'emploi peut laisser penser que le social est devenu subordonné à la flexibilité du marché du travail et qu'il est soumis à un virage néolibéral. Considérer exclusivement les nouveaux investissements dans la socialisation des situations de pauvreté et dans l'activation des dépenses sociales vers l'emploi peut aussi nous amener à interpréter la direction des changements comme une orientation vers un État d'investissement social. Chacune de ces deux thèses oblitère dans son raisonnement l'un ou l'autre processus constitutif des transformations dans le champ des politiques sociales : l'une, la socialisation des situations de pauvreté;

7. Anthony Giddens, *The Third Way: the Renewal of Social Democracy* (Cambridge 1998); Anthony Giddens, *Europe in the Global Age* (Cambridge 2007).

8. Pierre Rosanvalon, *L'État en France de 1989 à nos jours* (Paris 1990), 11.

9. Peter A. Hall, « Policy Paradigms, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, 25 (avril 1993), 273–296.

l'autre, la restriction imposée à des prestations sociales et l'érosion de certains droits sociaux.

C'est pour prendre en compte la diversité et l'hétérogénéité des dispositifs de protection sociale, pour examiner la manière précise dont les arbitrages ont été rendus dans chaque cas et pour éviter de limiter l'analyse au seul registre du discours dans l'espace public que nous avons étudié les principaux changements introduits, depuis le milieu des années 1990, dans certains dispositifs de sécurité du revenu tel l'assurance-chômage, le régime universel des allocations familiales et le système d'assistance sociale, tant au niveau du gouvernement fédéral que du gouvernement du Québec. Pour rendre compte de cette démarche, le texte a été divisé en trois parties : la première porte sur la reconfiguration de chacun des dispositifs; la deuxième, sur l'activation des dépenses sociales; et la troisième introduit des éléments d'analyse par rapport à cette restructuration récente des politiques sociales. Tout le long du texte, une question est soulevée : devrait-on voir ces réformes comme un désengagement de l'État et une érosion des droits sociaux, à savoir un virage vers un État néolibéral, ou ne serait-il pas mieux d'y voir plutôt une réorganisation, ou une modification de son architecture, qui traduirait un changement de paradigme ou de référentiel, à savoir un virage vers un État social actif ou vers un État d'investissement social.

## 1. La reconfiguration des dispositifs

### 1.1 *Vers une logique actuarielle de l'assurance-chômage*

En 1940 et 1971 ont été posés les principes fondateurs de l'assurance-chômage : généralisation de la protection et garantie du remplacement du revenu à l'ensemble de la population active privée d'emploi. Dispositif de protection obligatoire, l'assurance-chômage fixe des cotisations par rapport à un montant maximum du salaire cotisant annuel correspondant au salaire industriel moyen. La cotisation de l'employeur est 1,4 fois plus élevée que celle de l'employé. La prestation versée à l'employé en chômage agit comme un revenu de substitution proportionnel à son salaire.

En 1996, le gouvernement fédéral a procédé à une réforme de ce dispositif<sup>10</sup>. Pour marquer l'importance de celle-ci, on a remplacé le terme « assurance-chômage » par le terme « assurance-emploi ». L'un des volets de cette réforme portait sur les règles d'admissibilité, la durée et le niveau des prestations. Le gouvernement fédéral a aussi mis fin à sa participation financière au régime, laquelle consistait à combler les déficits et, depuis 1971, à modifier les frais d'une partie des prestations versées en fonction du taux de chômage. La réforme

10. Les dépenses consacrées à l'assurance-emploi ont diminué de 64 p. 100 entre 1992–1993 et 2002–2003 (dollars constants de 1992). Canada, Développement des ressources humaines, *Statistiques de la sécurité sociale, 1978–1979 à 2002–2003* (Ottawa 2005).

a été réalisée dans le cadre de l'atteinte du déficit zéro, objectif du ministère fédéral des Finances de l'époque. Ce qui préoccupait alors les artisans de la réforme, c'était l'augmentation du nombre de prestataires et la durée de leur séjour, augmentation qui se traduisait par une croissance des coûts du régime, lesquels avaient doublé entre 1982 et 1995. Le système, disait-on, devait servir à récompenser les efforts de travail, et ce, de façon équitable et devait avoir pour objectif prioritaire de réduire de 10 p. 100 les dépenses du programme d'assurance-chômage.

Avec la réforme, l'admissibilité au programme et le calcul des prestations s'établissent, non plus par rapport au nombre de semaines travaillées, mais en fonction des heures assurables. Étant donné qu'aucune cotisation n'était prélevée, avant cette réforme, à moins de quinze heures de travail et que celle-ci, depuis la réforme, est prélevée dès la première heure travaillée, sauf si la rémunération totale annuelle est inférieure à 2 000 dollars, nous nous sommes retrouvés avec une augmentation de près de 500 000 cotisants, groupe constitué de travailleurs à temps partiel. Les normes d'admissibilité en ce qui concerne les heures travaillées ont été augmentées, ce qui entraîne un calcul de la prestation sur un plus grand nombre de semaines en moyenne (de 12 à 20 semaines à 16 à 20 semaines). Quant à la durée maximale des prestations, elle a été écourtée de 50 à 45 semaines. Le taux de prestation est passé de 60 à 55 p. 100 et le maximum de la rémunération a été réduit de 8 p. 100<sup>11</sup>. Le nombre d'heures admissibles pour les primo-demandeurs d'emploi et pour ceux qui redeviennent membres de la population active après une longue période d'arrêt a été augmenté par rapport aux autres travailleurs (910 heures par rapport à 420-700 heures selon la région).

Deux nouvelles règles, qui fonctionnent comme mécanisme de dissuasion ou de pénalité, ont été instaurées : la règle de recouvrement et la règle d'intensité. La première oblige les hauts salariés à rembourser une partie des prestations reçues afin de les dissuader de demander des prestations de façon répétée (taux de remboursement de 30 p. 100 pour un revenu net de 48 750 \$ et plus). La deuxième entraîne une baisse du taux de prestation de 1 à 5 p. 100 pour les utilisateurs fréquents de l'assurance-chômage. En 1996, on chiffrait à 40 p. 100 les prestataires d'assurance-chômage ayant reçu des prestations de façon régulière au cours des cinq dernières années, comparativement à 15 p. 100 il y a douze ans. Cette dernière mesure punitive affecte de façon importante les travailleurs dans les régions où le travail saisonnier domine. Cette clause a été abolie en 2000 à la suite des pressions effectuées par les organisations syndicales et les partis de l'opposition.

L'ensemble des changements apportés aux paramètres de l'assurance-chômage a réduit la prestation à laquelle un cotisant avait droit avant la

11. Le maximum des gains assurables a été calculé selon le maximum de la rémunération assurable qui est déterminé, non plus par rapport au salaire industriel moyen, mais par rapport au salaire moyen.



réforme. L'une des idées directrices à la base du resserrement des conditions aux indemnités était d'éviter que l'indemnisation chômage ne devienne une sorte de revenu minimum garanti autour duquel se structure l'action des salariés<sup>12</sup>. L'idée dominante était que l'assurance-chômage devenait « une source de revenu plus ou moins permanente » et qu'elle encourageait certaines personnes à se servir de l'assurance-chômage comme source habituelle de revenu en les dissuadant de travailler plus longtemps<sup>13</sup>. Le dispositif de protection chômage serait donc lui-même devenu, pour certains prestataires, une barrière à l'emploi.

Ces quatre nouvelles mesures, soit les règles de l'intensité et du recouvrement, l'augmentation du nombre d'heures assurables et la réduction de la durée maximale, visaient toutes à dissuader les prestataires de recourir de façon jugée trop fréquente au régime. On s'éloigne ainsi du principe à l'origine de l'assurance-chômage : réparer le risque en rétablissant une proportion du revenu antérieur. Par conséquent, ceux dont les difficultés de travail sont passagères se trouvent mieux protégés que ceux dont les difficultés surviennent plus souvent et durent plus longtemps.

D'un revenu de remplacement, le régime d'assurance-chômage serait devenu un instrument de gestion de l'emploi. Les changements introduits participent de la flexibilisation du marché du travail, où les normes concernant l'emploi et la conception du chômage se modifient et sont redéfinies. D'une part, on élargit le droit au chômage des travailleurs à temps partiel en substituant les semaines assurables par les heures assurées. On reconnaît ainsi de nouvelles formes d'emploi (emploi précaire ou atypique ou à temps partiel) qui s'éloignent de l'emploi à durée indéterminée et stable. S'ajoute aussi un supplément au revenu familial pour les travailleurs dont le revenu familial est inférieur à 26 000 \$ (en 2006)<sup>14</sup>. D'autre part, l'assurance-chômage privilégie une protection contre les risques d'interruption accidentelle et de courte durée du travail et exclut l'interruption fréquente et prolongée de l'inactivité en la renvoyant au dispositif d'assistance.

La réforme introduit donc une distinction proprement actuarielle entre bons et mauvais risques. Le « bon risque » est celui où l'interruption du revenu est temporaire et où le lien ou l'attachement avec le travail est durable.

12. Canada, Développement des ressources humaines, *Programme emploi et croissance : le Canada de demain* (Ottawa 1994).

13. « Les résultats fournissent un soutien empirique à la théorie des contrats implicites pour décrire les habitudes d'emploi et de chômage, théorie selon laquelle en réponse aux fluctuations de la demande les entreprises mettent temporairement les travailleurs à pied et ces derniers s'accommodent de cet arrangement puisqu'ils ont une certaine garantie d'être réembauchés par le même employeur ». Shawn de Raaf, Anne Motte et Carole Vincent, *Pour mieux comprendre le recours à l'assurance-emploi* (Ottawa 2004), 24.

14. Ce supplément au revenu familial accroît le montant des prestations versées aux familles prestataires à faible revenu ayant des enfants. Celui-ci peut représenter jusqu'à 80 p. 100 du revenu assurable comparativement au taux de base de 55 p. 100.

L'interruption du revenu serait due à une perte involontaire et de courte durée d'un emploi. L'assurance-emploi couvrirait prioritairement ce segment stable de la main d'œuvre, celui où le chômage n'est que provisoire. Pour ceux qui connaissent une alternance entre des périodes d'emploi et de chômage, les nouvelles mesures plus dissuasives viseraient à freiner le rythme et la fréquence de cette alternance. Pour les autres, ceux qui ont épuisé leur droit à l'indemnisation, dont le chômage est récurrent et durable et pour qui le lien avec le marché du travail est instable ou temporaire, ils sont plutôt considérés comme de « mauvais risques », et de fait, exclus du régime d'indemnisation et renvoyés au régime d'assistance sociale. Il y a ici renforcement de la distinction entre ces deux mécanismes de protection sociale que sont l'assurance et l'assistance. Le premier vise les travailleurs qui ont un attachement durable au marché du travail et qui sont privés de façon temporaire d'emploi. Le deuxième s'adresse à ceux dont le chômage est fréquent ou de longue durée ou récurrent ainsi qu'aux premiers arrivants qui ne peuvent accumuler un nombre d'heures assurables suffisant. Le chômage est ici repensé comme une rupture temporaire par rapport au travail. La longue durée est redéfinie en fonction de l'exclusion sociale faisant l'objet d'autres mesures sociales. Il y a ici deux changements dans la structure de solidarité et dans le niveau de garantie du revenu : l'un, d'ordre professionnel, qui maintient une partie du revenu antérieur; l'autre, d'ordre régional ou provincial, qui garantit la protection vis-à-vis des besoins essentiels à partir d'une évaluation des ressources.

### ***1.2. Recentrement du dispositif d'assistance vers son noyau dur***

Dans le cadre des réformes du régime d'assistance, on se retrouve devant le même processus que celui identifié pour l'assurance-emploi. Le principe d'une aide sociale accordée indépendamment de la cause du besoin instauré dans le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) en 1966 a été remis en question lors de l'abolition du régime en 1995. Le gouvernement fédéral sous le RAPC finançait la moitié des dépenses d'assistance des provinces si celles-ci acceptaient trois conditions rattachées à ce financement, soit le droit de recevoir l'aide financière indépendamment de la cause du besoin, le droit de faire appel contre les décisions administratives rendues et le droit de transférabilité (pas de condition de résidence dans la province). En 1995, le ministère fédéral des Finances décide de restructurer le système des transferts aux provinces. Il abolit l'ancien système de transfert, dont faisait partie le RAPC, et le remplace par un nouveau transfert, le TSCPS (le Transfert social canadien en matière de programmes sociaux), système qui a fait en sorte que, sur une période de trois ans, 23 p. 100 des transferts aux provinces soient réduits. Ce changement s'est traduit non seulement par une diminution du financement des dépenses sociales en assistance, mais aussi par une modification du mode de financement, lequel n'était plus établi en fonction des dépenses effectuées, mais plutôt en fonction du nombre d'habitants. La règle du financement par

habitant permettait au gouvernement fédéral d'assurer un plus grand contrôle sur ses dépenses sociales et de mieux les prévoir, ce que ne permettait pas l'ancienne formule. Parallèlement à cette réforme fiscale, le gouvernement fédéral n'a conservé comme condition des transferts aux provinces pour les dépenses d'assistance que la règle de la transférabilité. Ce changement dans les règles donnait aux provinces plus de flexibilité pour réformer leur dispositif d'assistance, mais accentuait par contre leurs contraintes budgétaires.

Ce changement de la part du gouvernement fédéral concernant les transferts a cependant renforcé l'inégalité entre les provinces. Ce mode de financement (par habitant) pour les dépenses d'assistance fait en sorte que les provinces ayant proportionnellement moins de personnes sur l'assistance se trouvent favorisées comparativement à une autre province ayant le même nombre d'habitants tout en ayant une plus grande proportion de personnes sur l'assistance. C'est dans ce contexte d'une plus grande flexibilité d'une part (réduction des conditions) et de contraintes plus fortes d'autre part (réduction des transferts) que les provinces, dont le Québec, ont procédé à une restructuration des conditions d'admissibilité et du barème des allocations d'assistance.

À la base des modifications successives apportées par le gouvernement du Québec à sa loi d'assistance se trouve l'objectif de mettre l'employabilité au centre de son dispositif. Aussi la législation d'assistance<sup>15</sup> de 2005, intitulée *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* (dans le cadre du programme d'assistance-emploi), établit trois filières de prise en charge construites autour de la distinction entre trois catégories de prestataires : ceux qui ont des contraintes sévères à l'emploi; ceux qui ont des contraintes temporaires à l'emploi et ceux qui n'ont pas de contraintes à l'emploi. Chacune de ces catégories est soumise à un barème d'indemnité différent.

L'allocation pour contraintes sévères à l'emploi est accordée aux personnes dont l'état physique ou mental est affecté de façon importante pour une durée permanente ou indéfinie. On vise ici le noyau dur traditionnel des dispositifs d'assistance. La prestation reçue par cette population est 47 p. 100 supérieure à celle des personnes qui n'ont aucune contrainte à l'emploi (566,67 \$ comparativement à 835,67 \$)<sup>16</sup>. L'allocation pour contraintes temporaires

15. Une nouvelle législation (Loi sur l'aide aux personnes et aux familles) votée en 2005 et mise en vigueur en janvier 2007 n'a pas été prise en compte dans ce travail. Cette nouvelle législation se situe dans une perspective d'activation des personnes et des familles vers l'emploi. Le programme *Aide-Emploi* est remplacé par deux programmes : le programme d'aide sociale qui rejoint les personnes n'ayant pas de contraintes ou ayant des contraintes temporaires à l'emploi et le programme de Solidarité sociale qui s'adresse aux personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi. Trois nouveaux programmes (*Devenir*, *Interagir* et *Réussir*) ont été mis sur pied pour rejoindre des clientèles spécifiques selon le degré de proximité ou d'éloignement par rapport au marché du travail. Québec, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, *Programme d'aide et de solidarité sociale* (Québec 2007).

16. Québec, ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *Le programme d'assistance-emploi* (Québec 2005).

à l'emploi est accordée aux personnes qui ne peuvent entreprendre une démarche d'insertion à cause de leur incapacité, durant au moins un mois, de réaliser une activité d'intégration, et ce, pour diverses raisons : une grossesse d'au moins vingt semaines, la charge d'un enfant de moins de cinq ans ou l'âge (55 ans et plus). Le montant d'allocation de ces gens est 20 p. 100 supérieur à celui des personnes n'ayant aucune contrainte à l'emploi. Ces dernières touchent une prestation de base qui peut être augmentée ou diminuée selon leur volonté d'entreprendre des activités d'intégration au travail. Pour cette dernière population, le gouvernement a refusé de s'engager à établir un barème minimal sans pénalisation ou diminution. La garantie d'un barème minimal, de même que la garantie d'une indexation, ne concerne que ceux qui présentent des contraintes à l'emploi. Comme cette indexation n'est pas garantie pour ceux qui n'ont pas de contraintes à l'emploi, ces derniers subissent une réelle réduction du barème de leur montant d'allocation depuis les années 1970.

La substitution d'une allocation accordée indépendamment de la cause du besoin par une autre accordée en fonction du degré d'employabilité constitue une rupture des normes d'admissibilité puisqu'elle traduit un changement dans la vocation des dispositifs d'aide de dernier recours. L'aide se différencie maintenant entre une aide inconditionnelle – pour ceux qui ont des contraintes à l'emploi – et une aide au conditionnel, où le soutien est moins accessible et plus limité, pour les personnes ne présentant aucune contrainte à l'emploi. C'est encore plus la logique de la contrepartie qui s'applique pour eux, ce qui englobe des mesures de soutien ou de secours qui se veulent actives<sup>17</sup>.

Le raisonnement à la base de cette distinction reste analogue à celui élaboré pour l'assurance-chômage. On craint la formation de trappes à pauvreté où le dispositif d'assistance viendrait à dissuader les bénéficiaires, en particulier les personnes sans contraintes à l'emploi, d'intégrer le marché du travail et risquerait de les enfermer dans une culture de dépendance. Le dispositif d'assistance est perçu comme étant contre-productif en matière d'emploi<sup>18</sup>.

Selon le gouvernement, le dispositif doit devenir un filet de protection sociale permanent pour ceux qui présentent des contraintes sévères à l'emploi et un tremplin pour ceux qui n'ont pas de contraintes à l'emploi. Le séjour de ces derniers à l'intérieur du régime se doit d'être court et temporaire et doit être accompagné de mesures actives qui se définissent selon les diverses formes que prend le *workfare*<sup>19</sup>.

17. Pascal Dufour, Gérard Boismenu et Alain Noël, *L'aide au conditionnel* (Montréal 2003).

18. Les chiffres avancés pour justifier cette thèse sont de deux ordres : l'augmentation des dépenses gouvernementales d'assistance au Québec, lesquelles sont passées de 5,7 p. 100 (1975) à 8,8 p. 100 (1995) et un renversement de la proportion des gens aptes par rapport aux gens inaptes. Les personnes aptes, qui formaient 41 p. 100 de l'ensemble des prestataires en 1975, atteignaient 78 p. 100 en 1995. Les personnes inaptes sont par contre passées de 57 p. 100 à 22 % durant la même période. Québec, ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *Le programme d'assistance-emploi* (Québec 2005).

19. Le terme *Workfare* est une contraction du mot « work » (*travail*) et du mot « welfare »

Le droit à l'assistance, fondé traditionnellement sur l'idée de besoin, ne s'applique qu'à un noyau dur d'une catégorie de la population, les gens qui ont des contraintes à l'emploi, soit ceux qui sont inaptes au travail<sup>20</sup>. Pour les autres, c'est le critère nouveau de l'employabilité qui s'applique.

### 1.3. La fiscalisation des allocations familiales

Les gouvernements fédéral et québécois ont été très actifs dans la réorganisation de leur dispositif d'aide financière aux familles. D'universelles, les allocations familiales sont devenues conditionnelles aux ressources. Elles ont été fiscalisées et équilibrées grâce à une augmentation de leur montant et elles ciblent les familles à revenu modeste. Les réformes du gouvernement fédéral visaient en tout premier lieu à contrer la pauvreté des enfants tandis que celles du gouvernement québécois ciblaient d'abord la pauvreté des familles monoparentales ou celle des mères vivant seules avec leurs enfants.

Les prestations familiales, en devenant crédits d'impôt, assurent aujourd'hui aux deux paliers de gouvernement un contrôle sur les coûts et une meilleure efficacité dans le ciblage des familles en situation de besoin. Cette modification permet aussi de réajuster les prestations afin d'éviter qu'elles ne constituent un obstacle pour les bénéficiaires dans leur insertion à l'emploi. Ces changements font finalement en sorte que le barème des prestations familiales dépende en fin de compte des seules décisions fiscales ou budgétaires.

#### a) Les allocations familiales fédérales

Le gouvernement fédéral a établi en 1944 un régime universel d'allocations familiales<sup>21</sup> en fonction du nombre d'enfants. Ce programme visait à soutenir la demande de biens de consommation des familles selon une optique keynésienne et à compenser les charges familiales. L'universalité était une caractéristique forte de ce programme, qui reposait sur la citoyenneté et qui cherchait à assurer une redistribution de type horizontal, des célibataires et

---

(allocations d'assistance). Celui-ci se caractérise par l'obligation d'une contrepartie en échange de l'allocation; cette obligation peut être un travail ou la mise en activité comme par exemple, une démarche de formation. Ivar Lodemel et Heather Trickey (dirs.), *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective* (Bristol 2001); Jamie Peck et Nicolas Theodor, «Work First: Workfare and the Regulation of Contingent Labour Market », *Cambridge Journal of Economic*, 24 (mars 2000), 119–138; Patricia M. Evans, « Not Taking Account of Precarious Employment: Workfare Policies and Lone Mothers in Ontario and the UK », *Social Policy and Administration*, 41 (février 2007), 29–49; Sylvie Morel, *Modèle du Workfare ou modèle de l'insertion ? La transformation de l'assistance au Canada et au Québec* (Ottawa 2002).

20. Avec l'objectif de l'atteinte du déficit zéro, le gouvernement du Québec a aussi fixé l'objectif de pauvreté zéro, mais cet objectif ne visait que les personnes ayant des contraintes à l'emploi (garantie d'un minimum).

21. Dominique Marshall, *Aux origines sociales de l'État-providence* (Montréal 1998).

des couples sans enfants vers les familles avec enfants. En 1973, la valeur des allocations a triplé; elle est devenue imposable et a été indexée au coût de la vie. Le gouvernement fédéral a institué en 1978 un crédit d'impôt remboursable pour enfants destiné aux familles avec enfants à faible et moyen revenu. À partir des années 1980, les montants d'allocation n'ont été que partiellement indexés et, en 1989, une clause de récupération des allocations familiales a été instaurée pour les familles à revenu élevé.

Enfin, en 1993, le gouvernement fédéral a mis définitivement fin à l'universalité des allocations familiales en regroupant les dépenses allouées aux allocations familiales et aux crédits d'impôt pour un enfant ou plus, remboursables et non remboursables. Il a alors transféré et fiscalisé ces sommes dans une nouvelle prestation familiale unique en fonction du revenu, soit la Prestation fiscale pour enfants. Étaient exclues de cette nouvelle prestation les familles à haut revenu. Les familles à faible revenu ayant un revenu d'emploi devenaient admissibles à une nouvelle prestation, le Supplément au revenu gagné (SRG). Ce dernier supplément s'ajoutait à la prestation fiscale de base pour enfants, mais n'était pas accordé aux prestataires de l'aide sociale, car il ne s'adressait qu'aux familles de travailleurs pauvres.

En 1998, le gouvernement fédéral a remplacé la Prestation fiscale pour enfants (PFE) et le Supplément au revenu gagné (SRG) par la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) et, par la même occasion, a mis en place un nouveau régime national de prestations pour enfants<sup>22</sup>.

La PFCE est versée aux familles sous forme de paiements mensuels exemptés d'impôt dans le but de les aider à subvenir au soutien de leurs enfants de moins de dix-huit ans. Elle est indexée et élaborée en fonction du revenu de la famille, du nombre et de l'âge des enfants. Le droit à cette prestation relève dorénavant du ministère des Finances, qui la calcule lors de la déclaration d'impôt. Bien que plus de 80 p. 100 des familles avec enfants la reçoivent, seules les familles ayant des revenus plus faibles (jusqu'à 36 378 \$ en 2006) sont admissibles à la prestation maximale (taux de base par enfant). Au-dessus de ce seuil, la prestation est réduite progressivement (2 p. 100 par enfant) jusqu'à zéro lorsque le revenu familial atteint un plafond. Cette prestation vise donc prioritairement les familles à revenu faible ou modeste et est accordée indépendamment de la source du revenu.

À cette prestation fédérale s'ajoute le régime national de prestations pour enfants (RNPE), qui est constitué de fonds destinés aux provinces pour le développement de la petite enfance, de services de soutien aux enfants des familles à faible revenu et du Supplément de la prestation nationale pour enfants (SPNE). Le calcul de cette dernière prestation est fait en fonction du nombre d'enfants plutôt qu'en fonction du revenu exclusif de la famille. Ce supplément vise directement les enfants vivant dans des familles pauvres. La

22. S'ajoute aussi une nouvelle prestation pour enfants handicapés pour les familles aux revenus modestes.

prestation maximale est réservée aux familles ayant un revenu inférieur à un certain seuil (20 435 \$ en 2006), soit un montant plus faible que celui de la PFCE (36 378 \$). Le revenu familial excédant ce montant de base est réduit selon un taux plus élevé (12 p. 100 par enfant) atteignant un plafond qui correspond au revenu accordé pour la prestation maximale de la PFCE.

Ce supplément, qui cible les enfants pauvres, est accordé indépendamment de la source des revenus des parents. Cependant, des ententes avec la plupart des gouvernements provinciaux ont fait en sorte que des montants équivalents à ce supplément ont été déduits des paiements faits aux familles avec enfants qui sont sur l'assistance. Les provinces peuvent ainsi réaffecter une partie des sommes épargnées pour améliorer les services et les prestations accordées aux familles à faible revenu qui travaillent.

Tableau 1 : Paramètres de la prestation fiscale canadienne pour enfants (2006)

	Prestation de base	Supplément de la prestation nationale pour enfants
<b>Montant de base par enfant</b>	1 255 \$	1 945 \$ (1 enfant) 1 720 \$ (2 <sup>e</sup> enfant) 1 635 \$ (3 <sup>e</sup> enfant et plus)
<b>Supplément pour enfants de 6 ans et plus</b>	249 \$	—
<b>Seuil de revenu familial net</b>	36 378 \$	20 435 \$ (1 enfant)
<b>Taux de réduction</b>	2 % (1 enfant) 4 % (2 enfants et plus)	12 % (1 enfant) 22,8 % (2 enfants) 32,9 % (3 enfants et plus)

Source : (www.cra-arc.gc.ca)

Le nouveau critère d'attribution des prestations familiales – indépendamment de la source des revenus des parents – et la stratégie de réduire le Supplément de la prestation nationale pour enfants (SPNE) du montant des allocations d'assistance participent du même objectif de lutte contre la pauvreté des enfants en leur garantissant une sécurité financière. L'objectif ici est de faire en sorte que les parents qui quittent le régime d'assistance pour l'emploi ne subissent pas de pénalités en se voyant retirer une partie de leur prestation familiale.

L'idée à la base de la PFCE et de la SPNE est de garantir un soutien économique aux enfants, indépendamment du comportement économique des parents. Serait ici affirmée, selon plusieurs<sup>23</sup>, une égalité de statut entre

23. Ken Battle et Sherri Torjma, *Breaking down Canada's « Welfare Wall » : the New National Child Benefit*, (Ottawa 2000); Bruno Theret, *De l'assurance-emploi au régime national de prestations pour enfants. Discours et politiques des années 1994–1997*, 15 novembre 1999,

toutes les familles à faible revenu, sans discrimination quant à la source de leur revenu, que ce soit l'aide sociale, l'assurance-emploi ou le travail. Il y aurait ainsi abolition de la distinction entre pauvre méritant et pauvre non méritant, car les seuls critères d'admissibilité à la prestation deviendraient le niveau de revenu des parents et la présence d'un enfant ou plus dans la famille. Pour Battle<sup>24</sup>, ce nouveau régime fédéral des prestations familiales identifie et reconnaît la pauvreté comme étant un risque social susceptible de toucher tous les enfants en fonction de la situation économique de leurs parents. La pauvreté prendrait alors ici un « caractère sociétal, universel et non seulement économique et professionnel<sup>25</sup> ». Ainsi, le Régime de la prestation nationale pour enfants (RPNE), par la reconnaissance institutionnelle et le traitement de la pauvreté comme risque social – même si cette reconnaissance est limitée aux pauvres avec enfants – constitue, selon Théret, une innovation importante qui serait « porteuse d'un changement de paradigme<sup>26</sup> ». Il y aurait, par le fait même, individualisation et reconnaissance d'un nouveau risque, celui de la pauvreté, et d'un nouveau droit pour les enfants<sup>27</sup>.

Pour les parents, par contre, il y a différenciation des dispositifs selon leur comportement par rapport à l'emploi. Pour ceux qui bénéficient de l'aide sociale, il y a restriction dans l'indemnisation et pour les travailleurs pauvres, il y a bonification des allocations grâce au Supplément au revenu gagné et au Supplément de la prestation nationale pour enfants. Cependant, en diminuant la prestation d'assistance des familles en proportion du montant du SPNE reçu, on réintroduit dans la logique de l'assistance le principe de la moindre admissibilité, selon lequel la prestation d'assistance se doit d'être moindre que le salaire du travailleur le plus pauvre. Le tableau 2 indique qu'au Québec, en

---

document de travail (Université Paris IX, Paris).

24. Ken Battle, « The 1997 Budget and the child benefits package » dans Thomas Courchene et Thomas Wilson (éds.), *The 1997 Federal Budget: Retrospect and Prospect* (Toronto 1997), 65–98.

25. Bruno Theret, *De l'assurance-emploi au régime national de prestations pour enfants. Discours et politiques des années 1994–1997*, 15 novembre 1999, document de travail (Université Paris IX, Paris).

26. Theret, *De l'assurance-emploi au régime national de prestations pour enfants. Discours et politiques des années 1994–1997*, 99.

27. Ces réorganisations de la prestation familiale fédérale traduisent un recentrement et une nouvelle priorité d'investissement pour le gouvernement fédéral dans l'enfance, par rapport à la pauvreté des enfants. Les dépenses sociales au Canada consacrées aux seules prestations familiales ont augmenté entre 1992–1993 et 2002–2003 de 3,9 à 6,4 milliards de dollars (en dollars constants de 1992), soit une augmentation de plus de 64 p. 100. Canada, Développement des ressources humaines, *Statistiques de la sécurité sociale, 1978-1979 à 2002–2003* (Ottawa 2005). Cependant, selon les données de l'OCDE, les dépenses sociales nettes publiques, en 2001, constituaient au Canada 17,8 p. 100 du PIB comparativement à 20,4 p. 100 pour la moyenne de 23 pays faisant partie de l'OCDE, 14,7 p. 100 pour les États-Unis, 21,8 p. 100 pour le Royaume-Uni, 13,8 p. 100 pour l'Irlande et 29 p. 100 pour la Suède. OECD, *Social Expenditure Database* (Paris 2002).



**Tableau 2 : Comment le SPNE modifie l'aide financière aux familles à la sécurité du revenu depuis août 1998**

<b>Famille monoparentale avec 1 enfant âgé de 12 à 17 ans</b>			
(admise au programme APTE, barème de non-participation)		<b>Juin 1998</b>	<b>Août 1998</b>
Sécurité du revenu		561,33 \$	498,33 \$
Suppl. enfants 12 à 17 ans		0,00 \$	8,58 \$
Allocation familiale		189,58 \$	189,58 \$
Prestation fiscale canadienne pour enfants :	PFE	72,41 \$	85,00 \$
	Suppl. enfants 12 à 17 ans	8,58 \$	0,00 \$
	SPNE	0,00 \$	50,41 \$
<b>Total</b>		<b>831,90 \$</b>	<b>831,90 \$</b>
<b>Famille biparentale avec 2 enfants (l'un âgé de 10 ans et l'autre âgé de 19 ans et aux études secondaires générales)</b>			
(admise au programme APTE, barème de non-participation)		<b>Juin 1998</b>	<b>Août 1998</b>
Sécurité du revenu		1 027,00 \$	964,00 \$
Allocation familiale		81,25 \$	81,25 \$
Prestation fiscale canadienne pour enfants :	PFE	72,41 \$	85,00 \$
	SPNE	0,00 \$	50,41 \$
<b>Total</b>		<b>1 180,66 \$</b>	<b>1 180,66 \$</b>
<b>Famille biparentale avec 3 enfants âgés de 7, 9 et 11 ans</b>			
(admise au programme APTE, barème de non-participation)		<b>Juin 1998</b>	<b>Août 1998</b>
Sécurité du revenu		853,42 \$	755,00 \$
Allocation familiale		195,66 \$	243,75 \$
Prestation fiscale canadienne pour enfants :	PFE	295,07 \$	261,25 \$
	SPNE	0,00 \$	111,66 \$
<b>Total</b>		<b>1 344,15 \$</b>	<b>1 371,66 \$</b>

Source : Gouvernement du Québec (1998)

1998, lors de la mise en place du SPNE, un montant équivalent de l'aide sociale a été soustrait aux parents avec enfants sans que toutefois le montant global des prestations reçues soit diminué.

Ainsi une famille monoparentale ayant un enfant âgé entre douze et dix-sept ans (admise au programme APTE, barème non-participation) a vu sa prestation d'aide sociale passer de 561,33 \$ en juin 1998 à 498,33 \$ en août 1998. Cette diminution équivaut aux montants nouveaux provenant du supplément de la prestation fiscale fédérale. Une famille biparentale (admise au programme APTE, barème de non-participation) ayant deux enfants, le premier âgé de dix-neuf ans et qui aux études secondaires générales et le deuxième âgé de dix ans, a vu sa prestation d'aide sociale passer, durant cette même période, de 1 027 \$ à 964 \$ pour les mêmes raisons.

#### *b) Les allocations familiales québécoises*

Le Québec a établi son propre système d'allocations familiales universelles dans les années 1970. Dans une perspective nataliste plus marquée, le gouvernement québécois a ajouté dans les années 1980 l'allocation à la naissance (1988) et l'allocation pour jeune enfant (1989). Il a procédé en 1996 à un réaménagement complet de ce système de prestations familiales en instaurant une nouvelle allocation unifiée pour enfants. Cette nouvelle allocation remplaçait la portion d'assistance sociale versée aux familles pour les enfants et l'ensemble des autres aides à la famille (les allocations familiales, les allocations à la naissance et l'allocation pour jeune enfant). Cette stratégie de réforme reste similaire à celle entreprise parallèlement par le gouvernement fédéral, en particulier pour ce qui est de sortir les allocations familiales de l'aide sociale et de les distribuer indépendamment de la source du revenu.

Cette nouvelle allocation familiale québécoise a mis fin à l'universalité et à la visée nataliste. En effet, elle ciblait les familles pauvres et elle était calculée en fonction du revenu des familles. La prestation s'éliminait lorsque le revenu familial dépassait un plafond, qui était relativement plus bas que ceux établis au niveau fédéral avec la PFCE et le SPNE. Cette allocation visait plus particulièrement les familles monoparentales à faible revenu, car ces dernières recevaient une allocation plus élevée (30 p. 100 de plus) que les familles biparentales ayant le même niveau de revenu et le même nombre d'enfants.

En 2005, une nouvelle prestation gouvernementale, le Soutien aux enfants (SE), a vu le jour. Cette mesure remplace l'allocation unifiée pour enfants, le crédit d'impôt non remboursable pour enfants à charge et la réduction d'impôt à l'égard de la famille. Cette nouvelle prestation pour enfants a été revalorisée par rapport à l'allocation unifiée pour enfants. Elle est redevenue universelle même si elle est établie en fonction du niveau du revenu des familles, ce qui signifie qu'elle est composée d'une prestation maximale accordée aux familles pauvres – prestation qui diminue à partir d'un certain seuil pour atteindre un plafond – et qu'une prestation minimale continue d'être accordée. La prestation

maximale de base est égale à trois fois celle de la prestation minimale. Le soutien aux enfants continue d'être bonifié pour les familles monoparentales, comme l'indique le tableau 3.

**Tableau 3 : Paramètres du Soutien aux enfants (2005)**

Paramètres	Montants
<b>Soutien</b>	
- 1 <sup>er</sup> enfant	2 000 \$
- 2 <sup>e</sup> enfant	1 000 \$
- 3 <sup>e</sup> enfant	1 000 \$
- 4 <sup>e</sup> enfant et enfants suivants	1 500 \$
- famille monoparentale	700 \$
<b>Seuil de réduction<sup>1</sup></b>	
- couple	42 800 \$
- famille monoparentale	31 600 \$
<b>Taux de réduction</b>	4 %
<b>Soutien minimal</b>	
- 1 <sup>er</sup> enfant	553 \$
- 2 <sup>e</sup> enfant et enfants suivants	510 \$
- famille monoparentale	276 \$

(1) Revenu familial

Source : Québec, ministère des Finances (2004)

Cette mesure de soutien aux enfants fonctionne comme un crédit d'impôt remboursable. Elle est donc totalement fiscalisée<sup>28</sup> sous l'autorité du ministère des Finances qui en a piloté la réforme. Tout comme sa cousine fédérale, elle vise à prévenir et à réduire l'étendue de la pauvreté chez les familles; cependant elle cible plus les familles monoparentales que les enfants, ce qui démontre la préférence du gouvernement québécois envers une politique dont la visée est plus familialiste.

Supprimée dans le cadre de la PFCE et réduite de façon substantielle pour le Soutien aux enfants (SE), l'aide attribuée auparavant aux familles à haut revenu est réorientée vers les familles à revenu faible ou modeste. Il faut cependant souligner la différence entre le gouvernement fédéral et celui du Québec.

28. La fiscalisation des prestations familiales n'obéit pas à une logique assistantielle selon l'évaluation des besoins; le procédé est anonyme et ne tient compte que des revenus imposables. Il ne relève pas non plus de la démosubvention, qui est une allocation uniforme et universelle. La prestation familiale fiscalisée reste variable en fonction du niveau du revenu des familles et cible les familles à faible revenu. Lionel-Henri Groulx, « Les nouvelles mesures de soutien financier aux familles » dans Marie-Claude Parent (dir.), *La parentalité* (Québec 2008), 180–213.

Le premier particularise ou individualise l'aide vers les enfants pauvres, le deuxième maintient davantage le côté familialiste de l'aide en conservant une couverture plus universaliste pour les familles et en privilégiant un type particulier de famille, soit les familles monoparentales (tableau 4).

**Tableau 4 : Différence entre le fédéral et le provincial quant aux prestations familiales**

Gouvernement fédéral	Gouvernement du Québec
1. Sans égard au rang (PFCE) 2. Selon l'âge (– 7 ans) (PFCE) 3. Supplément 3 <sup>e</sup> enfant et suivants 4. Sans égard à la configuration familiale 5. Double prestation • PFCE : exclusion revenus élevés • SPNE : cible bas revenus	1. Selon le rang de l'enfant (1 <sup>er</sup> ) 2. Sans égard à l'âge 3. Supplément 4 <sup>e</sup> enfant et suivants 4. Selon la configuration familiale (famille monoparentale) 5. Une seule prestation • soutien aux enfants • soutien minimal universel

Les stratégies de restructuration des allocations tant fédérales que provinciales vont cependant dans le même sens. Les diverses réformes des allocations familiales sont d'abord un redéploiement des masses financières destinées aux familles. Ce brassage des sommes d'argent sous la responsabilité des ministères des Finances de chaque gouvernement entraîne aussi une réorientation des aides qui cessent d'être uniformes et universelles pour devenir sélectives et ciblées vers la pauvreté des enfants ou des familles. La redistribution originellement horizontale devient principalement verticale. La lutte contre la pauvreté remplace les objectifs traditionnellement familialistes et natalistes des allocations familiales. Les nouveaux critères d'admissibilité – indépendamment de la source du revenu – traduisent le nouvel objectif qui est d'éviter que les allocations deviennent un incitatif à ne pas retourner en emploi pour les parents prestataires de l'assistance sociale.

Le retrait de la portion des allocations versées pour les enfants du dispositif ayant trait à l'assistance et leur transfert vers des prestations familiales distribuées indépendamment de la source des revenus traduisent une forte volonté d'agir de la part des deux gouvernements. Ceux-ci souhaitent coordonner leurs efforts pour inciter les parents à s'insérer au marché du travail ou à demeurer au travail en faisant en sorte que leur passage de l'assistance à l'emploi n'occasionne pas pour ces familles une diminution de l'aide. Cette volonté entraîne cependant des réajustements du montant de l'aide sociale, en particulier pour les parents qui n'ont pas de contraintes à l'emploi; les sommes ainsi économisées sont réutilisées pour offrir des prestations ou des services aux familles de travailleurs pauvres<sup>29</sup>. L'établissement de ces

29. L'objectif est de faire sortir les enfants et les parents de l'aide sociale en transférant aux familles pauvres qui travaillent les avantages accordés aux familles sur l'aide sociale, soit des

nouvelles distinctions est dû au fait que l'emploi occupe le centre des nouveaux dispositifs qui relèguent à l'arrière-plan l'idée de risque ou de besoin pour la remplacer par l'idée d'incitation à l'emploi et d'activation des dépenses sociales. Les personnes qui ne correspondent pas, ou plus, aux nouvelles figures de référence se trouvent reléguées vers des mécanismes plus contraignants quant à la garantie de leurs droits.

## **2. L'activation des dépenses sociales vers l'emploi**

Le contrôle des coûts, qui a forcé un réajustement des instruments de protection, a aussi impliqué une réorientation des budgets vers ce que l'on nomme l'activation des dépenses sociales, procédé qui consiste à mettre en place de nouvelles prestations et de nouveaux services d'aide visant le retour et le maintien en emploi. Les prestations financières sont, dans ce contexte, qualifiées de passives et s'opposent aux mesures actives où les allocations, en devenant plus conditionnelles à un engagement dans un parcours qui mène à l'emploi, permettent d'accroître l'autonomie des individus et les opportunités qui leur sont offertes par rapport au travail. Avec ces mesures actives, les frontières entre l'assistance et l'assurance deviennent plus poreuses. L'idée est la même dans les deux cas, soit accroître les incitations à l'emploi ou à la reprise d'activités et atténuer les effets de trappe au chômage ou à la pauvreté engendrés par chacun de ces dispositifs.

Le Canada et le Québec ont opté pour une démarche volontariste en faveur de l'emploi pour les couches de la population les plus en difficulté. Ce choix a entraîné une plus grande décentralisation des services d'aide aux chômeurs. Ces nouvelles politiques cherchent cependant moins à transformer le marché du travail en tant que tel qu'à adapter la main d'œuvre aux nouvelles exigences de la flexibilité du marché du travail. Aux droits se greffent des responsabilités, l'assurance-emploi devient une politique active d'emploi, et l'assistance, une politique de lutte contre l'exclusion et la pauvreté.

### ***2.1. L'activation des dépenses de l'assurance emploi***

La réforme de l'assurance-emploi en 1996 a permis d'ajouter aux indemnisations de chômage des prestations d'emploi. Celles-ci se présentent comme des mesures actives<sup>30</sup> encore plus liées au fonctionnement du marché du travail.

---

prestations en espèces et en nature. Pour les prestations en espèces, le Supplément d'allocation familiale pour les familles sur l'aide sociale est transféré à un système d'allocations familiales générales dont les familles pauvres qui travaillent peuvent dorénavant bénéficier. Pour les prestations en nature, les familles de travailleurs pauvres se voient attribuer des services auxquels les familles sur l'aide sociale n'ont pas droit ou n'ont pas accès. Les nouveaux services ont été financés grâce à l'économie réalisée lorsque les prestations d'aide sociale ont été réduites à cause de la mise en place du Supplément de la prestation nationale pour enfants.

30. Dans son exposé budgétaire en 1995, le gouvernement justifiait la réforme de l'assurance-

Elles concernent la préparation à l'emploi, l'insertion et le maintien en emploi et la création et la stabilisation de l'emploi. C'est pourquoi elles agissent sur l'offre de travail en augmentant le volume de l'emploi par des subventions salariales pour aider les employeurs à embaucher des personnes sans emploi ou par la création d'emploi en dehors du secteur marchand ou en appuyant des projets et des expériences de travail par l'entremise d'organismes communautaires. Elles interviennent aussi sur la demande de travail sous forme de suppléments temporaires de revenus pour encourager les travailleurs à réintégrer plus rapidement le marché du travail ou sous forme de prêts ou de subventions de perfectionnement accordés aux personnes sans emploi qui veulent poursuivre une formation.

D'autres aides sont aussi offertes pour encourager des personnes sans emploi à démarrer leur propre entreprise. L'ensemble de ces mesures s'adresse autant au secteur marchand (subventions salariales, aide au travail indépendant) qu'au secteur non marchand (partenariat pour la création d'emploi dans les organismes communautaires). Elles visent soit à inciter à l'emploi (suppléments de revenus) soit à améliorer les capacités et les compétences des travailleurs pour l'emploi (programmes de formation). Elles interviennent ainsi autant au niveau du fonctionnement du marché du travail qu'au niveau de l'amélioration de l'employabilité et de la facilitation de l'accès à l'emploi des personnes sans emploi.

Si les prestations de revenu de l'assurance-emploi ne sont accessibles qu'aux chômeurs ayant cotisé un certain nombre réglementaire d'heures assurables requis, les prestations d'emploi, par contre, ne sont pas limitées aux prestataires actifs de l'assurance-chômage, mais sont destinées à tous ceux qui ont déjà touché des prestations de chômage depuis les trois dernières années. L'objectif ici est de rejoindre le plus grand nombre de chômeurs possible et d'empêcher le recours à l'aide sociale en incitant à l'emploi les personnes qui ont de la difficulté à réintégrer le marché du travail.

Les dépenses en prestations d'emploi équivalent à 20 p. 100 de l'ensemble des dépenses de l'assurance-emploi. Ces mesures sont considérées comme étant un investissement. Elles cherchent à améliorer les compétences, les qualifications et les capacités de mobilité professionnelle des travailleurs dans le but de restaurer leur autonomie et de récompenser l'activité et l'initiative. Plusieurs de ces mesures visent à réagir aux changements que subissent les marchés du travail, en particulier sur la scène locale ou régionale. Leur implantation nécessite l'approbation et la collaboration des provinces. C'est ainsi que le gouvernement fédéral a conclu des ententes avec plusieurs provinces dont le Québec concernant le transfert de la gestion et de la mise en œuvre des prestations d'emploi au moyen des sommes correspondantes provenant

---

chômage en ces termes: « Nous devons passer d'un système de soutien passif – favorisant la dépendance – à des mesures d'aide actives – à l'indépendance. L'un des rôles essentiels de l'assurance-chômage à l'avenir sera d'aider les Canadiens à ne pas se retrouver sur l'assurance-chômage. » Canada, ministère des Finances, *Les mesures budgétaires* (Ottawa 1995).

**Encadré 1****Prestations d'emploi**

L'assurance-emploi comprend cinq mesures d'aide à l'emploi pour aider les gens à retourner au travail :

- 1. Subventions salariales** : pour aider les employeurs à embaucher les personnes sans emploi.
- 2. Suppléments de revenus** : aide temporaire pour encourager les travailleurs à réintégrer plus rapidement le marché du travail.
- 3. Prestations d'aide au travail indépendant** : services pour encourager des personnes sans emploi à démarrer leur propre entreprise.
- 4. Partenariats pour la création d'emplois** : pour appuyer, en collaboration avec les provinces, des projets d'expérience de travail par l'entremise d'organismes communautaires.
- 5. Prêts et subventions de perfectionnement** : pour offrir, avec l'approbation des provinces, une aide financière aux gens sans emploi qui veulent poursuivre leur formation.

Source : Développement des ressources humaines Canada

du compte de l'assurance-emploi. Ces transferts d'argent et de personnel ont obligé les gouvernements provinciaux à procéder à des changements importants dans l'architecture du système quant à la prise de décision et aux modes de régulation du marché du travail.

L'entente conclue en 1997 entre le gouvernement canadien et le gouvernement québécois a fait en sorte de transférer au Québec l'entière responsabilité de la mise en œuvre des services publics d'emplois, y compris la formation de la main d'œuvre, services qui sont entièrement financés par l'assurance-emploi. Cette entente a constitué une réforme administrative et organisationnelle d'envergure qui a occasionné le transfert de plus de mille employés du gouvernement fédéral au gouvernement du Québec.

La décentralisation des services publics d'emplois au Québec a entraîné une double fusion : l'une, entre les services publics d'emplois provinciaux et fédéraux et l'autre, entre les services publics d'emplois et les services d'assistance sociale. Ces fusions se sont traduites par la mise en place d'un guichet unique pour les demandeurs d'emploi, qu'ils soient chômeurs ou assistés sociaux. Cette réorganisation administrative autour de l'emploi, indépendamment du statut de non-emploi (chômeur, assisté social), a favorisé la mise en place de structures nouvelles (Emploi Québec, Commission des partenaires du marché du travail) et a entraîné une gestion de la main d'œuvre plus territorialisée ainsi que des modes de gouvernance qui mobilisent un plus

grand nombre d'acteurs de la société civile et qui donnent aux partenaires sociaux une relative autonomie vis-à-vis de l'État<sup>31</sup>.

À ces prestations d'emploi s'est ajoutée, en 1997, au niveau fédéral, la mise sur pied du Fonds transitoire pour la création d'emploi, doté d'un budget de 300 millions de dollars s'échelonnant sur trois ans. Ce fonds vise à soutenir des activités de création d'emploi dans les régions à chômage élevé, soit des régions ayant 12 p. 100 et plus de chômage. Les projets admissibles peuvent provenir de particuliers, d'organismes communautaires, d'entreprises privées ou d'organismes publics. La majorité des projets ont été l'initiative, selon Développement des ressources humaines Canada<sup>32</sup>, de promoteurs du secteur privé provenant de la petite ou moyenne entreprise. Ce qui est compréhensible puisque les promoteurs des projets doivent assumer 50 p. 100 du coût total, recevoir l'appui de leur province et avoir un projet d'affaires conforme aux plans stratégiques de développement économique de la localité ou de la région, ayant pour objet soit la mise sur pied de nouvelles entreprises, soit l'expansion de l'activité existante, soit l'accélération de la création d'une entreprise, soit le démarrage d'une usine ou d'une entreprise ou l'évitement de sa fermeture<sup>33</sup>. Ce fonds constitue un instrument de redistribution important qui vise à aider les régions défavorisées à s'adapter aux transformations de l'économie canadienne.

## **2.2. Activation et assistance-emploi**

La mise en place des prestations d'emploi et la décentralisation de leur administration et de leur gestion, mesures qui mettaient fin à la séparation des interventions fédérales et provinciales en matière d'emploi, ont brouillé, jusqu'à un certain point, la distinction entre personnes sur l'assistance et personnes en chômage, et ce, en décloisonnant les clientèles et les services. Cependant, des mesures sociales actives spécifiques ont aussi été développées au Québec à l'intérieur du dispositif de l'assistance-emploi en fonction du degré de contrainte à l'emploi. Ces mesures ciblent davantage les couches les plus vulnérables de la population active dont la relation à l'emploi reste précaire et fragile.

Avec les mesures actives de l'assistance-emploi, on se trouve dans une logique d'insertion ou de réinsertion professionnelle qui entraîne la construction d'itinéraires d'accès ou de retour en emploi plus individualisés. L'objectif n'est pas de réussir une intégration à l'emploi en fonction des salaires

31. Denis Saint-Martin, « Guichet unique et reconfigurations des réseaux de politiques publiques : le cas d'Emploi-Québec », *Politique et Sociétés*, 20 (janvier 2001), 117–139.

32. Canada, Développement des ressources humaines, *Analyse de la couverture assurée par le régime d'assurance-emploi* (Ottawa 1998).

33. Canada, Développement des ressources humaines, *Analyse de la couverture assurée par le régime d'assurance-emploi*, 2.



ou des qualifications antérieurs, mais plutôt de réduire la distance qui éloigne les chômeurs des emplois potentiellement accessibles. Il s'agit d'aménager des conditions qui provoquent ou mobilisent un engagement actif dans un parcours d'employabilité ou d'insertion.

Les mesures actives de préparation à l'emploi visent à permettre aux personnes plus défavorisées sur le plan de l'emploi d'acquérir et de développer des compétences personnelles et sociales pour l'insertion au marché du travail. Plusieurs de ces personnes ont été exposées à un chômage prolongé en raison de leur faible niveau d'employabilité, et ce, à cause d'un faible niveau de scolarité, de formation ou d'expérience personnelle. Le travail d'accompagnement consiste en des activités de soutien et en des suivis personnalisés. Il est centré sur le développement et l'acquisition de comportements et d'habitudes préalables à l'intégration à l'emploi. L'accent est mis autant sur l'insertion sociale que sur l'insertion en emploi.

À la base des mesures actives d'assistance se trouve l'objectif de rendre le dispositif d'assistance efficace dans la lutte, non pas directement contre la pauvreté comme telle, mais contre les trappes à inactivité ou contre ce que l'on appelle le mur de l'aide sociale, qui serait une barrière à l'incitation en emploi ou à la production. Améliorer l'efficacité des dépenses d'assistance signifie, dans ce contexte, la possibilité d'inciter au retour à l'emploi et d'agir sur l'employabilité des personnes et sur les opportunités qu'offre le marché du travail à travers la création d'emplois, principalement en dehors du secteur marchand.

Pour les personnes n'ayant aucune contrainte à l'emploi, on retrouve au Québec les programmes Destination emploi et Place à l'emploi, lesquels programmes obligent le participant ou la participante à élaborer un plan pour réaliser sa réintégration à l'emploi. Ce dispositif force la participation à des mesures d'insertion en emploi ou de formation sous peine de pertes financières en cas de refus. À ceux et celles qui acceptent de participer aux mesures d'aide à l'emploi, des allocations supplémentaires sont accordées.

Est réintroduite, dans le dispositif de l'assistance, l'obligation de chercher activement du travail étant donné que la prestation varie selon l'engagement des personnes à intégrer des programmes d'insertion ou de réinsertion en emploi. Le droit à l'assistance devient alors plus conditionnel puisque le critère de besoin est remplacé par celui de l'employabilité.

D'autres programmes spécifiques ont été développés pour les catégories sociales les plus touchées par le chômage, à savoir les jeunes et les mères seules. Ces programmes se font sur une base volontaire et n'entraînent pas de pénalité en cas de refus.

Le programme Solidarité jeunesse devenu Alternative-jeunesse assuré par l'intermédiaire d'un organisme jeunesse un accompagnement aux jeunes de 18 à 25 ans prestataires de l'assistance-emploi durant un an. Il comporte un plan d'action qui peut être soit un retour aux études soit la participation à une activité d'insertion soit l'occupation d'un emploi. La participation est

volontaire et s'adresse aux jeunes sans contrainte à l'emploi ou avec contraintes temporaires en raison de la présence d'enfants à charge de moins de cinq ans. Ceux-ci reçoivent une allocation supplémentaire pour leur participation. Pour les responsables de familles monoparentales qui n'ont pas terminé leurs études secondaires, le programme appelé *Ma place au soleil* vise à soutenir leur retour aux études ou à les aider à obtenir un diplôme en formation professionnelle ou technique.

À ces mesures s'ajoute le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail, remplacé en 2004 par le Fonds québécois d'initiative locale qui remplit les mêmes objectifs. Ce dernier fonds vise l'intégration au travail des personnes démunies. Contrairement au fonds fédéral, qui provient du compte de l'assurance-emploi et qui finance des entreprises privées, le fonds québécois tire son financement du ministère des Finances et est réservé aux organismes à but non lucratif et aux organismes municipaux ou régionaux de type public qui n'ont pas à rembourser une partie du coût des projets. Ce fonds, ayant un budget annuel de 20 à 30 millions de dollars, vise à soutenir les projets et les interventions dans les territoires à forte concentration de pauvreté. En 2003-2004, on a enregistré un nouveau taux de participation de 40,2 p. 100 dans les projets de création d'emploi et de 38 p. 100 dans les initiatives d'insertion. Parmi les personnes engagées dans ces projets, 72,7 p. 100 d'entre elles étaient prestataires de l'assistance-emploi et 53,2 p. 100 avaient profité de l'aide sociale durant plus de 48 mois<sup>34</sup>.

Ce virage vers l'emploi est caractéristique des changements apportés à la composante familiale de l'aide sociale que nous avons vus précédemment. Avant la réforme, une aide supplémentaire pour assurer la couverture des besoins pour enfants à charge s'ajoutait à la prestation d'assistance aux familles avec enfants. Comme cette aide supplémentaire était retirée si un membre de la famille retournait sur le marché du travail, la situation faisait en sorte que les gens n'étaient pas incités à quitter l'aide sociale. C'est pourquoi, lors de la réforme de 1996, cette portion des allocations pour charges familiales a été enlevée du régime d'assistance pour être transférée dans le régime général d'allocations familiales, où celles-ci étaient distribuées en fonction du revenu, mais indépendamment de sa source. Cette modification signifiait que dorénavant le fait de quitter l'assistance n'entraînait plus de perte d'allocations en raison de charges familiales.

Activer les dépenses d'assistance a fait aussi en sorte de les réduire proportionnellement au montant du Supplément de la prestation fédérale pour enfants (SPNE). Les sommes ainsi économisées ont été réinvesties dans des services pour les familles de travailleurs pauvres. Cette stratégie d'incitation au travail oblige à penser chacun des dispositifs d'assistance et de prestations familiales de façon interdépendante et croisée, ce qui force aussi à songer à

34. Québec, ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, *Fonds québécois d'initiatives sociales 2003-2004* (Québec 2005), 27.

une nouvelle collaboration entre les paliers gouvernementaux, tant fédéral que provincial. Pour faire la gestion des politiques sociales, il faut alors prendre en compte l'effet rétroactif de chaque politique les unes par rapport aux autres, ce qui rend plus poreuses les frontières entre les diverses politiques sociales tant provinciales que fédérales.

Le changement d'attitude vis-à-vis du statut de mère seule avec enfant dans le dispositif d'assistance traduit aussi ce virage vers l'emploi. Traditionnellement, la mère seule avec enfant était considérée comme une mère nécessiteuse qui avait le droit à l'aide publique. Avec la réforme de l'assistance, le statut de mère est reconnu jusqu'à ce que l'enfant ait cinq ans. Dès que l'enfant dépasse cet âge, la mère est considérée comme toute autre personne sans emploi, disponible au travail, et voit, de ce fait, sa prestation d'assistance diminuée, car elle passe du statut d'adulte ayant des contraintes temporaires à l'emploi à celui d'adulte sans contrainte à l'emploi.

Ces changements traduisent en outre une tendance vers une individualisation des aides ou vers leur défamilialisation. En excluant de l'assistance la composante familiale, c'est encore plus l'individu ou l'adulte dans son statut par rapport à l'emploi qui est pris en compte et non plus sa situation familiale, d'où un parcours individualisé vers l'emploi.

L'idée derrière les diverses mesures actives est de rendre le travail plus payant que le non-travail. L'une des façons de mieux le rémunérer consiste à accroître l'écart entre l'allocation d'assistance et le revenu tiré du travail en diminuant les allocations d'assistance. Une autre est d'accorder des suppléments aux bas salaires pour inciter les travailleurs pauvres à choisir le travail plutôt que l'aide sociale.

Le gouvernement fédéral avait introduit en 1997, dans sa réforme des allocations familiales, un Supplément au revenu gagné. Cette mesure a été par la suite modifiée par des prestations plus directement ciblées vers les enfants pauvres et leur famille. Le gouvernement du Québec avait, quant à lui, mis sur pied à la fin des années 1970 le programme SUPRET (Supplément pour les revenus de travail), qui accordait un supplément de revenu aux personnes à faible revenu sur le marché du travail et ayant au moins un enfant à charge. Ce programme a été remplacé par le programme APPORT (Aide aux parents pour leur revenu de travail), qui avait les mêmes buts. Le gouvernement du Québec a décidé en 2005 de remplacer les prestations familiales et les crédits d'impôt non remboursables pour enfants à charge, le programme APPORT et la réduction d'impôt à l'égard des enfants par deux nouveaux programmes sociaux, soit le Soutien aux enfants (SE) – que nous avons examiné précédemment – et un nouveau crédit d'impôt attribuant une prime au travail (PT). La gestion de ces programmes a aussi été transférée du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et de la Famille au ministère des Finances.

La prime au travail, instaurée en janvier 2005, vise à augmenter le niveau de vie des travailleurs pauvres et à inciter les personnes peu qualifiées à reprendre un emploi « en soutenant et en valorisant leur effort au travail ». Elle participe

aussi d'une logique fiscale de regroupement des sommes d'argent pour leur donner plus d'efficacité par le biais de programmes plus ciblés. Cette prime au travail s'adresse aux travailleurs à faible et moyen revenu. Le nombre des personnes admissibles à la prime au travail par rapport à l'ancien programme APPORT est passé de 30 000 à 536 000, et le budget, de 26 à 269 millions de dollars

Cette prime fonctionne comme un crédit d'impôt remboursable et est calculée sur l'ensemble des revenus annuels des adultes dans le ménage. Elle fait varier le crédit d'impôt selon la structure familiale, avec des taux de prime et des seuils de réduction variables, selon que le ménage est une personne seule, un couple, une famille monoparentale ou un couple avec un enfant ou plus. Les revenus de travail exclus correspondent au montant du revenu de travail autorisé par le programme d'assistance emploi sans réduction des allocations d'aide sociale. La prime reste modeste pour les personnes seules et les couples sans enfants. Elle atteint un montant annuel maximum de 2 190 \$ pour une famille monoparentale et de 2 800 \$ pour un couple avec un enfant ou plus selon un taux respectif de 30 % et de 25 %. La famille monoparentale reçoit la prime maximale pour un revenu de 9 700 \$ et le couple avec un enfant ou plus retire un revenu de 14 800 \$. Ces chiffres signifient que, pour la famille monoparentale, la prime devient équivalente à ce qu'offre un travail à plein temps au salaire minimum. Ainsi, pour une famille bi-parentale dont le revenu de travail familial est de 14 800 \$, la prime est de 2 800 \$ ( $14\,800 \$ - 3\,600 \$ \times 25 \% = 2\,800 \$$ ), soit une augmentation de revenu de 20 %; pour une famille monoparentale dont le revenu de travail familial est de 14 800 \$, la prime constitue une augmentation de 25 % de son revenu annuel ( $14\,800 \$ - 2\,400 \$ \times 30 \% = 3\,720 \$$ ). On cible ainsi de façon prioritaire les travailleurs pauvres et plus spécifiquement les mères seules avec enfants (tableau 5).

Tableau 5 – Paramètres de la prime au travail – 2005

	Personne seule	Couple sans enfants	Famille monoparentale	Couple avec un enfant ou plus
Revenus de travail exclus	2 400 \$	3 600 \$	2 400 \$	3 600 \$
Taux de la prime	7 %	7 %	30 %	25 %
Prime maximale	511 \$	784 \$	2 190 \$	2 800 \$
Seuil de réduction	9 700 \$	14 800 \$	9 700 \$	14 800 \$
Taux de réduction	10 %	10 %	10 %	10 %
Seuil de sortie	14 810 \$	22 640 \$	31 600 \$	42 800 \$

Source : Québec, ministère des Finances (2004)

### 3. Analyse

#### 3.1. Rationalisation des dépenses publiques et/ou marchandisation des besoins

Toutes les réformes, tant au niveau de l'assurance-chômage que de l'assistance sociale et des allocations familiales fédérale et provinciale, participent d'un même projet de rationalisation et de contrôle des coûts et de diminution des dépenses. Chaque gouvernement, par les changements apportés, cherche à régler les problèmes inhérents aux trois dispositifs : le déficit de la caisse d'assurance-chômage; l'imprévisibilité des dépenses d'assistance; la dépendance prolongée des personnes n'ayant aucune contrainte à l'emploi envers l'assistance; et l'inefficacité des allocations familiales. Au nom d'une meilleure allocation des ressources et d'un souci de maîtrise des finances publiques, le système des politiques sociales au Canada et au Québec s'est transformé en un régime plus catégoriel de protection, où l'accent est mis sur le ciblage ou la sélectivité des prestations. Cette rationalisation des dépenses, à savoir le contrôle des coûts et le ciblage des prestations, vise cependant plus l'efficacité et l'efficacité que l'équité.

En réduisant les prestations de l'assurance-emploi tout en maintenant le niveau des cotisations, le gouvernement fédéral a réussi à réaliser, par ce processus de réajustement, une économie de plus de 40 milliards de dollars sur une période de dix ans. L'excédent a été transféré directement au budget consolidé du gouvernement fédéral pour réduire le déficit et la dette. La chute des transferts aux provinces de près de 26 p. 100 pour l'aide sociale participe d'un même projet d'austérité budgétaire. Quant aux allocations familiales fédérales, bien que le gouvernement ait injecté des ressources nouvelles à la fin des années 1990 et au début des années 2000, ceci n'a pas empêché, selon Lefebvre<sup>35</sup>, une réduction des dépenses par enfant, en dollars constants, de l'ordre de 14 p. 100, entre 1974 et 2000. De même, la fiscalisation des prestations familiales rend l'aide aux familles plus dépendante des politiques et décisions fiscales et budgétaires.

Le contrôle des coûts a été accompagné d'un réajustement de chacun des dispositifs réformés vers des cibles prioritaires : recentrement ou ciblage des indemnités de chômage vers les « bons risques » et éviction des risques plus lourds, comme le chômage de longue durée et récurrent des primo-demandeurs d'emploi; différenciation des allocations d'assistance en fonction de la sévérité des contraintes à l'emploi; ciblage des prestations familiales vers les familles pauvres, en particulier les enfants et les familles monoparentales. Tous ces changements ou déplacements traduisent-ils une marchandisation des besoins sociaux ?

35. Pierre Lefebvre, *Limites et problèmes de la politique familiale canadienne*, janvier 2003, document de travail (Université du Québec à Montréal, Montréal).

Esping-Andersen<sup>36</sup> a été le premier à utiliser cette notion de marchandisation dans son étude comparative entre les États-providences. Selon lui, un dispositif de protection sociale est d'autant plus démarchandisé, quand la structure d'éligibilité est moins conditionnelle et plus accessible, que les droits sociaux sont soumis à moins de conditions restrictives, que les règles d'indemnisation restent relativement généreuses afin de permettre l'octroi d'indemnités suffisant pour répondre aux besoins ou pour procurer des revenus de remplacement proches du revenu antérieur. Selon lui, plus les conditions de protection sont démarchandisées, plus elles garantissent une autonomie vis-à-vis du marché, et « le travail [devient] plus proche du libre choix que de la nécessité ». À l'inverse, un resserrement de la structure d'éligibilité augmente la dépendance au marché et indique une plus grande emprise du capitalisme sur la vie du travailleur. La marchandisation des besoins et des gens, dans ce cas, consoliderait « la machine de l'accumulation capitaliste mais affaiblirait le travailleur individuel<sup>37</sup> ».

Les mesures sociales actives vers l'emploi, malgré leur diversité, restent libérales<sup>38</sup> en ce sens qu'elles interviennent relativement peu dans la structuration du marché du travail. On ne peut parler d'une véritable politique sociale de l'emploi, car il n'y a ni droit à l'emploi clairement exprimé ni politique ou dispositif de redistribution de l'emploi ou de réduction de la durée ou du temps de travail ni politique d'égalisation des salaires. L'objectif principal reste la relance de l'emploi et la restauration d'une certaine flexibilité salariale par la réduction des coûts salariaux pour certaines entreprises. Avec les mesures actives, on se trouve devant un traitement économique et social des populations évincées par la réforme de l'assurance-chômage, soit les personnes victimes d'un chômage récurrent ou de longue durée. Le filet de sécurité sociale vise à se transformer en tremplin vers l'emploi<sup>39</sup>.

Tout se passe comme si toute forme d'emploi, même le travail occasionnel ou précaire, était préférable à l'inactivité<sup>40</sup>. On fait l'hypothèse que la mise en

36. Gosta Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'État-providence* (Paris 1999).

37. Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'État-providence*, 3.

38. L'activation des dépenses d'assurance-emploi participe à une marchandisation de la force de travail en rendant les citoyens capables d'intégrer ou de réintégrer le marché du travail. Jean Claude Barbier, « Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, 43 (octobre-décembre 2002), 307-332.

39. Il y a ici un changement important en matière de citoyenneté sociale, en particulier dans le déplacement du droit au soutien économique par le biais de la sécurité sociale vers l'autonomie par l'emploi. John Kvist, « Les stratégies scandinaves dans les années quatre-vingt-dix », *Revue française des affaires sociales*, 57 (octobre-décembre 2003), 193-221.

40. Selon une étude sur les effets des mesures actives au Québec, les participants à ces mesures ont occupé dans l'année, suivant leur participation, « un emploi temporaire ou saisonnier et plus fréquemment qui ne requiert aucune formation particulière ». Québec, ministère de l'Emploi de la Solidarité sociale et de la Famille, *Étude des effets des mesures actives offertes aux individus par Emploi-Québec* (Québec 2003), 110.

emploi va permettre la progression dans un parcours professionnel plutôt que le maintien dans un ghetto d'emploi. L'objectif premier reste le retour rapide en emploi ou l'obligation de chercher activement du travail<sup>41</sup>. Les mesures, dans l'ensemble, viennent soutenir un marché du travail défaillant et participent à la consolidation d'un second marché du travail destiné à absorber les catégories sociales qui sont les plus durablement mises à l'écart de l'emploi et qui ne peuvent subsister sans le soutien de ces mesures sociales actives. Dans ce contexte, ces mesures s'inscrivent à l'intérieur des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ou les chevauchent. Les mesures actives agissent alors comme mécanisme de distribution vers des catégories particulières de travailleurs ou d'entreprises; celles-ci en étant ciblées et sélectives, permettent d'intervenir dans des situations économiques spécifiques et dans des zones géographiques en difficulté. La question sociale ici est plus la pauvreté que le chômage. Les prestations peuvent être aussi une aubaine pour les entreprises puisqu'elles permettent de réduire le coût du travail à l'embauche ou sur une période donnée.

Les réformes ne tendent pas cependant à une « mise au travail obligatoire des pauvres », et les gouvernements n'ont pas fait toutes les prescriptions néolibérales circulant dans l'espace public. Le gouvernement conservateur en 1987 et les autres gouvernements par la suite ont résisté à mettre en application plusieurs des recommandations néolibérales contenues dans les rapports Forget et McDonald, en particulier celles qui proposaient l'abolition de la modulation des indemnités chômage en fonction du taux de chômage régional parce qu'ils pensaient que cette modulation prolongeait artificiellement la durée du chômage. La marchandisation reste en somme toute relative comme le montre une étude comparative récente<sup>42</sup> mesurant le niveau de démarchandisation de l'assurance-emploi au Canada par rapport à celui de dix-huit autres pays industrialisés. Cette étude a révélé que les indicateurs de démarchandisation utilisés placent le Canada dans la moyenne des pays comparés, avec un écart par rapport aux pays anglo-saxons tels les États-Unis et la Grande-Bretagne<sup>43</sup>

41. David M. Gray, « Recent Changes to the Employment Insurance Regime: Encouraging Work On-Claim and Off-Claim », *Canadian Public Policy/Analyse des politiques*, xxxii (mars 2004), 99–108; Geoffrey Hele, « Reforming Employment Insurance: Transcending the Politics of the Status Quo », *Canadian Public Policy/Analyse des politiques*, xxiv (décembre 1998), 429–445; Edith Martel, Benoît Laplante et Paul Bernard, « Chômage et stratégies des familles : les effets mitigés du passage de l'assurance-chômage à l'assurance-emploi », *Recherches Sociographiques*, xlv (mai-août 2005), 245–280.

42. Clara Bamba, « Cash versus services: “Worlds of welfare” and the decommodification of cash benefits and health care services », *Journal of Social Policy*, 34 (avril 2005), 195–213; George Minahem, « Le taux de sécurité démarchandisé : un outil d'évaluation des systèmes de protection sociale européens », *Revue Internationale de Sécurité Sociale*, 60 (octobre-décembre 2007), 97–110; Clara Bamba, « Sifting the Wealth from the Chaff: a Two-dimensional Discriminant Analysis of the Welfare State Regime Theory », *Social Policy and Administration*, 41 (février 2007), 1–20.

43. Clara Bamba, « Cash versus services: “Worlds of welfare” and the decommodification of

(indice de démarchandistaion : Canada, 8,1; USA, 7,0; Grande-Bretagne, 4,6; Suède, 10,4; France, 8,4; moyenne des dix-huit pays de l'OCDE, 7,8).

Pour d'autres<sup>44</sup>, par contre, l'introduction de mesures sociales actives aurait entraîné une territorialisation des politiques sociales qui se serait manifestée par la décentralisation de leur administration et de leur gestion et par le soutien et le développement d'un marché de travail local non marchand constitué d'entreprises communautaires à but non lucratif et relevant de l'économie sociale. Les politiques sociales actives participeraient, de cette manière, au développement des collectivités locales. On se trouverait ainsi vis-à-vis de la formation de nouvelles formes de gestion qui feraient davantage intervenir et mettre en réseau les acteurs de la société civile, les entreprises privées et les groupements associatifs et communautaires sans but lucratif. On pourrait aussi dire qu'il y a importation, dans la logique d'État, non seulement des exigences de flexibilité de la part du marché mais aussi de la société civile et des groupes communautaires. D'où une mixité ou une hybridation des interventions. Le soutien au développement de l'économie sociale serait caractéristique de cette hybridation et de ce nouveau mode de gouvernement. L'activation des dépenses sociales deviendrait alors le pivot d'un nouveau modèle qui est axé sur l'individualisation et la territorialisation des mesures sociales et qui combine développement local et politique d'emploi<sup>45</sup>.

### **3.2. Socialisation des situations de pauvreté ou érosion des droits sociaux**

La restructuration des programmes sociaux a fait en sorte que les comportements individuels vis-à-vis de l'emploi, la situation familiale et le niveau des revenus sont devenus les nouvelles clés de modulation des anciennes prestations au fur et à mesure que de nouvelles prestations plus spécialisées se mettent en place et deviennent plus conditionnelles à l'emploi. Par contre, la rationalisation des

---

cash benefits and health care services », *Journal of Social Policy*, 2005.

44. Ce qui caractérise surtout ces politiques sociales actives, ce n'est peut-être pas le renforcement de la dépendance au marché, mais les modifications qu'elles amènent dans les relations du gouvernement central avec les provinces. S'installe un fédéralisme plus coopératif où chaque mesure oblige à des ententes sur la fixation des normes à établir quant aux cibles et aux modalités des prestations. La décentralisation du volet de formation et de réinsertion en emploi a amené, nous l'avons noté précédemment, les provinces à conclure des ententes qui ont fait fusionner leur offre de formation aux chercheurs d'emploi et aux bénéficiaires de dernier recours. Denis St Martin, « Guichet unique et reconfiguration des réseaux de politiques publiques », *Politique et Société*, 20 (printemps 2001), 117–139.

45. Certains auteurs y ont vu une nouvelle conception de la citoyenneté donnant plus de place aux acteurs de la société active puisque, avec des politiques sociales actives, on demande aux individus et aux agents économiques privés ou communautaires de se responsabiliser, de faire preuve d'initiative et de compétence, de s'adapter aux transformations de l'économie. Selon cette interprétation, l'emploi est plus une source de l'intégration sociale, de l'autonomie des individus et de la lutte contre la pauvreté. Louis Favreau et Benoît Lévesque, *Développement économique communautaire* (Québec 1998).



aides a permis à certaines populations d'acquiescer de nouveaux droits comme par exemple, les travailleurs à temps partiel pour l'assurance-emploi, les enfants et les familles monoparentales pauvres pour les prestations familiales et les personnes ayant des contraintes à l'emploi pour l'assistance-emploi. À l'intérieur de chaque dispositif s'est effectuée une réorientation des dépenses sociales vers une socialisation de certaines situations familiales, en particulier celles touchant les travailleurs pauvres à statut précaire ou à bas salaire.

Malgré cette acquisition de nouveaux droits, les réformes mises en place ne cherchent plus prioritairement à mettre à l'abri du besoin ou à garantir un minimum de protection, car les dépenses sociales sont maintenant vues comme créatrices d'inflation des coûts, d'enfermement des bénéficiaires dans des trappes à inactivité et contre-productives pour l'emploi en ce sens qu'elles introduisent des rigidités sur le marché du travail et de l'épargne. Ces trappes à inactivité sont qualifiées de trappes à chômage ou à pauvreté lorsque les indemnités ou les allocations agissent comme désincitatif pour le retour en emploi ou lorsque le choix d'aller sur le marché du travail ou d'accroître le temps de travail s'avère peu profitable ou désavantageux. À ces trappes à inactivité s'ajoutent, comme cibles et catégories spécifiques de l'intervention sociale de l'État, deux autres expressions de la pauvreté : celle qui est engendrée par les transformations du marché du travail, soit la pauvreté laborieuse désignée sous le vocable des travailleurs pauvres, et celle qui est causée par les changements dans la composition et la structure de la famille, soit la pauvreté infantile ou familiale.

Ne devrait-on pas voir la restructuration des programmes sociaux comme une adaptation à la diversité des formes de pauvreté et comme une réponse aux nouveaux besoins soulevés par les transformations de l'État, du marché du travail ou de la famille<sup>46</sup> ? Toute réforme implique, selon Héclo<sup>47</sup>, un processus d'ajustement des buts et des techniques des politiques sociales en fonction de l'évaluation de l'expérience passée et des nouvelles informations. On se retrouverait, avec ces réformes, confronté à un travail d'ajustement et d'adaptation où les nouvelles mesures sociales prendraient en compte les nouvelles formes de pauvreté engendrée par les transformations du marché du travail, de la famille et de l'État. Cette piste d'interprétation laisse cependant échapper un trait essentiel de ces réformes, soit le système de

46. Si l'on considère que les conditions ont changé, des réformes deviennent nécessaires. L'adaptation des dispositifs est commandée par la transformation des risques sociaux et par l'apparition de nouveaux besoins suscités par les changements dans les structures familiales et dans le marché du travail, car l'assurance-chômage a été pensée dans un contexte de chômage frictionnel de courte durée, l'assistance sociale a été mise en place pour aider et pour répondre aux besoins des populations inaptes au travail sans ressources et les allocations familiales, pour soutenir la consommation des ménages à la fin de la guerre et pour encourager la natalité. Giuliano Bonoli, « The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States » *Policy and Politics*, 33 (juillet 2005), 431-449.

47. Hugh Hecló, *Modern Social Politics in Britain and Sweden* (London 1974), 278.

normes qui préside aux changements des règles d'admissibilité et des niveaux de protection sociale. En privilégiant, parmi les situations de chômage, les bons risques plutôt que les mauvais risques, en distinguant les populations sous l'assistance, non plus en fonction de leur état de besoin, mais en fonction de leur employabilité, en redistribuant les prestations familiales en fonction des revenus, le redéploiement des transferts s'effectue différemment selon qu'il s'adresse aux familles de travailleurs pauvres ou aux familles pauvres prestataires de l'assistance.

Se met en place une stratégie de sélectivité dans la sélectivité où des suppléments sont accordés aux catégories sociales jugées méritantes et des restrictions, imposées à celles jugées non méritantes. Ainsi, l'assurance-emploi a ajouté un supplément familial pour les travailleurs pauvres en situation de chômage et a modifié ses critères d'éligibilité en fonction des heures travaillées, ce qui inclut les travailleurs à temps partiel ou ayant un emploi instable. De même, on accorde aux familles de travailleurs pauvres des suppléments aux prestations familiales (SPNE) et aux revenus de travail (PT). À l'inverse, les familles sur l'assistance n'ont pas droit à certaines mesures actives de l'assurance-emploi; les suppléments d'aide sociale pour enfants ont aussi été supprimés et ont été transférés dans les nouvelles prestations fiscales familiales distribuées aux familles pauvres indépendamment de la source des revenus. De même, un montant équivalent aux suppléments aux prestations familiales reçues a été aussi retranché de l'aide sociale et redistribué aux familles de travailleurs pauvres sous forme de suppléments au revenu gagné ou de services d'aide à l'emploi.

Se trouve réactivé le principe de la moindre éligibilité à travers lequel l'assistance aux populations pauvres doit être inférieure au salaire du travailleur le plus pauvre. L'idée ici est de maintenir l'écart par des suppléments distribués aux travailleurs pauvres afin que ceux-ci choisissent l'emploi plutôt que l'assistance, même si celui-ci est précaire et à bas salaire.

L'emprise de la logique financière a aussi eu pour effet d'accentuer certaines inégalités. Le resserrement des règles de l'assurance-emploi a certes permis des économies appréciables, mais elle a eu pour effet de réduire la couverture chômage de 80 à 55 p. 100 des chômeurs cotisants<sup>48</sup>. Il y a, par conséquent, changement de statut pour les chômeurs cotisants qui ne peuvent remplir les nouvelles conditions en matière d'heures travaillées. Fortin<sup>49</sup> chiffre à 36 000 le nombre de chômeurs exclus de l'assurance-chômage et relégués à l'assistance, au Québec, à cause de la réforme de l'assurance-emploi de 1996.

48. Canada, Développement des ressources humaines, *Analyse de couverture assurée par le régime d'assurance-emploi* (Ottawa 1998); Conseil du travail du Canada, *Jetés au froid, les travailleuses et les travailleurs canadiens privés de l'assurance-chômage* (Ottawa 1998).

49. Bernard Fortin, Guy Lacroix et Jean-François Thibault, « The Interaction of UI and Welfare and the Dynamics of Welfare Participation of Single Parents », *Canadian Public Policy/Analyse des politiques*, XXV (novembre 1998), 115–132; Alex Grey, *Évidences sur l'interaction des régimes d'assurance-emploi et d'assistance sociale* (Ottawa 2002).

Pour les chômeurs réduits à l'assistance, les conditions d'admissibilité aux droits changent de façon importante. Ceux-ci quittent la logique de droits pour celle de l'évaluation des besoins. Ils doivent alors dépenser leurs avoirs avant de faire une demande à l'assistance, sinon ils se trouvent non protégés ni par l'assistance ni par l'assurance. On les appelle les sans-chèques. Dans ce cas-ci, on peut parler d'un processus de dégradation du statut social des chômeurs<sup>50</sup> puisque ceux-ci passent de l'assurance-emploi à l'assistance-emploi<sup>51</sup>.

En bref cette restructuration des politiques sociales produit des effets d'éviction pour certains prestataires qui voient une érosion de leurs droits sociaux, comme les chômeurs de longue durée et les primo-demandeurs d'emploi pour l'assurance-emploi, les personnes n'ayant pas de contraintes à l'emploi pour l'assistance sociale et, indirectement, les familles avec enfants prestataires des allocations d'assistance pour les prestations familiales. Paradoxalement s'opère dans leur cas un processus de redistribution « régressive » ou « perverse » des sommes d'argent des plus pauvres vers ceux qui sont moins pauvres à l'intérieur de chaque dispositif, soit des chômeurs de longue durée vers les chômeurs de courte durée, ceux n'ayant aucune contrainte à l'emploi vers ceux ayant des contraintes, des familles sur l'assistance vers les familles de travailleurs pauvres.

50. Colette Bec, *De l'État social à l'État des droits de l'homme ?* (Rennes 2007); Sylvie Morel, « De l'assurance-chômage à l'assistance-chômage la dégradation des statuts », *Revue de l'IRIS*, 30 (janvier 1999), 2–18. Selon Campeau, « le financement des mesures actives s'est fait au détriment de la protection à laquelle les cotisants sont en droit de s'attendre ». Une partie des budgets de l'aide sociale serait, selon lui, maintenant assumée par les cotisations de l'assurance-chômage. Ceci entraînerait une situation paradoxale, car les personnes assistées sociales engagées dans les mesures actives peuvent les avoir préalablement financées. Certaines ont pu avoir cotisé à l'assurance-chômage quand elles étaient sur le marché du travail (cotisation par heures assurées), mais se trouver empêchées de bénéficier des indemnités chômage, car elles n'ont pas pu remplir le nombre d'heures assurables suffisant pour être admissibles. Ici ce seraient les travailleurs les plus pauvres qui « financent par leur cotisation une partie du coût des mesures d'assistance rendues possibles par des restrictions à la couverture du régime d'assurance ». Georges Campeau, *L'assurance-emploi : les enjeux constitutionnels du développement du régime d'assurance-chômage* (Montréal 2000), 2 et 13.

51. La modification des règles fédérales de financement de l'assistance a accentué certaines inégalités et disparités entre les provinces, en particulier pour celles dont la proportion de personnes sur l'assistance par rapport à la population totale est plus élevée. D'après les calculs du ministère des Finances québécois, la formule de répartition par habitant de la contribution fédérale pour l'assistance-emploi est désavantageuse pour certaines provinces. Ainsi, en 2004-2005, le Québec, avec 31,2 p. 100 des assistés sociaux au Canada, ne recevait que 25 p. 100 des transferts, comparativement à l'Alberta qui n'avait que 3,3 p. 100 des assistés sociaux au Canada pour 8,8 p. 100 de la population. La contribution fédérale par assisté social n'était alors que de 2 846 \$ pour le Québec, mais de 9 422 \$ pour l'Alberta. Michel Audet, *Présentation au sous-comité sur le déséquilibre fiscal de la Chambre des Communes* (Québec 2005).

## Conclusion

Que peut-on conclure au terme de cette démarche? On s'est retrouvé au Canada, dans les années 1990 et les années 2000, devant la nécessité de résoudre une nouvelle équation à trois inconnues, soit réduire les coûts des programmes sociaux tout en augmentant l'efficacité et en garantissant l'équité envers les populations les plus vulnérables. La solution n'a pu être que contradictoire. Devant l'impossibilité de résoudre simultanément la contrainte fiscale, l'efficacité économique et l'équité sociale, plusieurs de ces réformes ont fait en sorte de sacrifier l'équité pour l'austérité fiscale et l'égalité pour l'adaptation à une économie flexible. La réduction des coûts est passée par un réajustement des dispositifs, ce qui a mis fin à l'universalité de certaines prestations et a diminué le degré de couverture et le taux de remplacement du revenu comme pour l'assurance-emploi. L'objectif d'équité horizontale a été remplacé par un d'équité verticale, ce qui s'est traduit par la bonification des allocations visant les enfants et les travailleurs pauvres.

On se retrouve aujourd'hui devant un ensemble de dispositifs d'intervention qui a cessé d'être homogène. Leur compréhension ou leur lecture en est rendue d'autant plus difficile qu'on est en présence d'une pluralité de mesures de protection sociale qui interagissent tantôt en se superposant tantôt en s'imbriquant l'une dans l'autre. On fait face alors plus à un puzzle qu'à une architecture où l'on pourrait facilement identifier l'ordonnancement et la mise en ordre, l'organisation ou la structure.

L'étude de la restructuration des politiques sociales a révélé moins un changement de la forme de l'État qu'un brouillage des frontières entre les politiques de l'emploi, les politiques familiales et les politiques fiscales, ce qui entraîne une hybridation des formes et du contenu des politiques sociales à l'intérieur desquelles plusieurs prestations deviennent plus ou moins liées à l'activité sur le marché du travail. C'est pourquoi, on peine à distinguer une figure centrale des politiques sociales. Selon l'angle d'analyse, on peut y repérer tout à la fois l'enfant<sup>52</sup>, le parent adulte ou l'adulte travailleur<sup>53</sup>, ou même le travailleur pauvre<sup>54</sup>. Dans ce contexte cependant, chaque adulte est

52. Jane Jenson, « **Changing the Paradigm: Family Responsibility or Investing in Children** », *Canadian Journal of Sociology*, 29 (printemps 2004), 169–193; Jane Jenson, « Canada's Shifting Citizenship Regime. The Child as Model Citizen » dans Michael Keating et Trevor C. Salmon (éds.), *Decentralisation and Regionalisation: Canada and the United Kingdom Compared* (Montréal 2000). Lionel-Henri Groulx, « Les nouvelles politiques familiales : congés payés pour raisons familiales et services de garde » dans Henri Dorvil (éd.), *Problèmes sociaux tome 3* (Québec 2007), 249–274.

53. Pascale Dufour, « L'État post-providence : de nouvelles politiques sociales pour des parents-producteurs : une perspective comparée », *Revue canadienne de sciences politiques*, 35 (juin 2002), 301–322. Lewis qualifie le nouveau modèle salarial de *adult working model* impliquant une nouvelle dynamique entre l'emploi, la famille et la protection sociale. Jane Lewis, « Gender and Welfare State Change », *European Societies*, 4 (octobre 2002), 331–357.

54. Dominique Fleury et Myriam Fortin, *Canada's Working Poor* (Ottawa 2004).

appelé à assurer son indépendance économique dans le cadre d'un emploi rémunéré. Il s'agit moins de permettre l'intégration de tous sur la base de la citoyenneté que de renforcer la relation entre la politique sociale et l'emploi au moyen de certaines dépenses sociales et de mesures favorables à l'emploi. L'État-providence au Canada, en ayant des interventions plus centrées sur la motivation des travailleurs que sur la restructuration du marché du travail, cible les secteurs précaires de l'économie et les catégories sociales plus vulnérables. Ce type d'intervention vise le maintien en emploi des travailleurs pauvres et a pour objectif d'inciter les personnes sur l'aide sociale à retourner et à se maintenir sur le marché du travail.

Peut-on confirmer ici la thèse de la résilience<sup>55</sup> qui sous-tend que la crise fiscale de l'État-providence aurait été résolue ou maîtrisée sans que l'on assiste à un démantèlement de son architecture ou à une diminution importante de son financement? Les raisons présentées par cette thèse sont principalement l'existence d'une coalition d'intérêts et d'électeurs majoritairement favorables au soutien et à la défense des divers dispositifs de protection sociale. On fait aussi valoir l'empreinte des origines, les trajectoires et l'inertie propres aux institutions de protection sociale. Ce serait plus la continuité que le retrait qui marquerait l'évolution du système de protection sociale au Canada. Cette thèse a été défendue par Banting<sup>56</sup> qui, dans une analyse comparative des politiques sociales canadiennes avec celles des États-Unis, conclut à la stabilité de l'État-providence canadien. Selon lui, dans plusieurs domaines, les écarts historiques avec les États-Unis « se sont maintenus, même accentués<sup>57</sup> ». Il voit dans la conception des programmes propre au Canada et dans les mécanismes de protection mis en place la raison de la préservation d'un modèle spécifique de protection sociale et soutient que la mondialisation n'a pas réussi à affaiblir la structure de solidarité et n'a pas érodé les droits sociaux de ce modèle.

On constate cependant, au terme de cette analyse, sans que l'on puisse cependant clairement identifier un processus d'auto-renforcement, qu'il n'y a pas eu au Canada ni démantèlement ni repli de l'État-providence. L'intégralité

55. Francis G. Castles, « Developing New Measures of Welfare State Change and Reform », *European Journal of Political Research*, 41 (octobre 2002), 613–64; Anders Lindbom, « Dismantling the Social Democratic Welfare Model? », *Scandinavian Political Studies*, 24 (septembre 2001), 171–193; Lyle Scruggs et James Allan, « Welfare State Decommodification in 18 OECD Countries. A Replication and Revision », *Journal of European Social Policy*, 16 (février 2006), 55–72; James Allan et Lyle Scruggs, « Political Partisanship and Welfare State Reform in Advanced Industrial Societies », *American Journal of Political Science*, 48 (juillet 2004), 496–512; Claire Annesley, « Transforming Welfare and Gender Regimes: Evidences from the UK and Germany », *Comparative European Politics*, 1 (mars 2003), 129–147; Peter Taylor-Gooby, « The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience », *Journal of Social Policy*, 31 (octobre 2002), 597–621.

56. Keith Banting, « Choix politiques et solidarité sociale à l'heure de la mondialisation », *Options Politiques*, 25 (août 2004), 42–51.

57. Keith Banting, « Choix politiques et solidarité sociale à l'heure de la mondialisation », *Options Politiques*, 51.

des programmes sociaux a été maintenue et les dépenses sociales stabilisées, voire même augmentées dans certains cas, au prix d'une réforme du mode de financement et d'une restructuration des principaux mécanismes de sécurité du revenu que sont l'assurance, l'assistance et la démosubvention. Cela a été rendu possible grâce à un resserrement des conditions d'admissibilité et d'accès aux prestations, à une multiplication des prestations visant les populations pauvres et à une réduction, dans certains cas, du niveau des prestations.

Les nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté, d'incitation à l'emploi et de contrôle des dépenses publiques engagent une reconceptualisation des droits sociaux. On entend par ce terme le changement de certaines normes générales de régulation sociale, la redéfinition du rôle propre à l'État ainsi que le lien que celui-ci doit établir avec le marché du travail, la famille ou la communauté.

Le système de protection sociale continue certes de fonctionner comme un plancher « glissé sous la société libérale », sauf que ce dernier a plusieurs étages. La fin de l'universalité se traduit par un plus grande ciblage, une plus grande catégorisation et spécialisation des aides obéissant à un processus de sélectivité dans la sélectivité selon que l'on vise les travailleurs pauvres, les enfants des familles pauvres ou les personnes ou familles pauvres allocataires d'aide sociale.

Dans ce contexte, les changements apportés au dispositif de sécurité du revenu correspondent moins à une réponse adaptée aux diverses figures de pauvreté identifiées qu'à un ensemble de règles organisées à partir d'une éthique de la responsabilité et d'une morale du mérite. S'introduit une hiérarchie entre trois types de population et de besoins : 1) personnes en situation de besoin, jugées responsables de leur situation et jugées non méritantes (pauvreté institutionnalisée ou trappes à inactivité); 2) personnes en situation de besoin, jugées non responsables de leur situation et jugées non méritantes (les enfants des familles pauvres); et 3) personnes en situation de besoin, jugées non responsables de leur situation et jugées méritantes (les travailleurs pauvres). Si on examine les prestations destinées aux populations jugées responsables et non méritantes, on retrouve la confirmation d'un virage néolibéral ou d'une érosion des droits sociaux. Par contre, si l'on prend en compte les nouveaux budgets destinés aux populations jugées non responsables ou méritantes, comme les enfants ou les travailleurs pauvres, on peut aussi identifier un virage vers l'investissement social. En réalité, l'État-providence, en restructurant les politiques sociales, ne change pas de forme, mais réactive plutôt, pourrait-on dire, la philosophie sociale à la base de tout régime libéral de protection sociale, soit une dualisation de son système de protection en fonction d'une logique du mérite et de la responsabilité.

La thèse du virage néolibéral s'attarde aux stratégies liées à la discipline fiscale et à la dépendance accrue des bénéficiaires vis-à-vis du marché du travail alors que la thèse de l'investissement social centre ses analyses sur les nouvelles dépenses qui ciblent plus la situation de la pauvreté des enfants et

des travailleurs pauvres en emploi. Chaque thèse fait ressortir l'une ou l'autre face de Janus de l'État-providence libéral, car la double attitude, néolibérale et d'investissement social, apparaît en fin de compte constitutive du régime proprement libéral de l'État-providence au Canada et au Québec, qui a été construit autour d'un compromis entre une conception sociale et une vision plus libérale de la protection sociale<sup>58</sup>.

58. Tout se passe comme si les réformes quant à la protection des risques sociaux « anciens », tel le chômage, étaient plus restrictives tandis que celles concernant les risques sociaux « nouveaux », qui gravitent autour de la conciliation famille-travail, étaient plus pensées en vue d'un investissement. Cela tient peut-être aussi du fait que les deuxièmes entraînent de plus faibles dépenses et sont plus incitatives à l'emploi : elles sont sociales, mais dans un sens proprement libéral.