

La relance de la réforme du système d'aide sociale en Ontario : un point de comparaison pour le Québec?

Luc Thériault and Yves Vaillancourt

Volume 4, Number 1, Spring 1991

Coopération internationale : nouveaux défis

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/301127ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/301127ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Les Presses de l'Université du Québec à Montréal

ISSN

0843-4468 (print)

1703-9312 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Thériault, L. & Vaillancourt, Y. (1991). La relance de la réforme du système d'aide sociale en Ontario : un point de comparaison pour le Québec? *Nouvelles pratiques sociales*, 4(1), 179–192. <https://doi.org/10.7202/301127ar>

❖ La relance de la réforme du système d'aide sociale en Ontario: un point de comparaison pour le Québec?

Luc THÉRIALD
Université de Toronto
et Yves VAILLANCOURT*
Université du Québec à Montréal

[...] nous essayons de transformer un système injuste, punitif, dépassé et illogique qui constitue un véritable piège à pauvreté pour en faire un système qui traite les gens humainement, qui répond à leurs besoins et aux besoins de leurs enfants et qui prévoit – pour ceux qui le peuvent – des moyens d'en sortir (Ontario, 1991a: 149).

Dans le *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers* publié par le gouvernement du Québec, à la fin du deuxième mandat du gouvernement du Parti québécois (Québec, 1984), l'on se souvient que les comparaisons entre le Québec et l'Ontario étaient en vogue. Les comparaisons proposées à l'époque devaient porter principalement sur l'aide sociale et le régime fiscal. L'argument évoqué pour justifier ces comparaisons était fort simple:

L'Ontario est une province voisine dont la structure économique s'apparente à celle du Québec et qui en est, à bien des égards, une très proche concurrente.

* Luc THÉRIALD est étudiant au doctorat en sociologie à l'Université de Toronto et Yves VAILLANCOURT est professeur au département de travail social de l'UQAM.

De plus, son poids économique, démographique et politique est prépondérant dans le Canada (Québec, 1984: 50).

Mais cet important document gouvernemental souvent appelé *Livre blanc* de Parizeau, en référence au nom de son principal auteur, ne se contentait pas de préconiser l'usage des comparaisons: il en faisait! Et, à l'époque, en référence à l'aide sociale, ces comparaisons avaient permis de mettre en relief un constat principal: comparé au système ontarien, le système québécois d'aide sociale était relativement généreux. Au terme d'une comparaison minutieuse des différents types de ménages bénéficiaires de l'aide sociale dans les deux provinces (1984: 127-135), le *Livre blanc* concluait:

En premier lieu, le revenu minimum de base garanti par l'État est plus élevé au Québec qu'en Ontario pour toutes les catégories de ménages dont le chef est apte au travail, sauf pour les célibataires de moins de 30 ans et les couples du même âge sans enfant (Québec, 1984: 190).

Pourtant, il y a une donnée sur laquelle le *Livre blanc* ne s'attardait pas. C'est qu'en 1984, en guise d'héritage, suite à plus de quarante années de gouverne conservatrice sans interruption, les barèmes de l'aide sociale en Ontario se situaient parmi les plus bas dans l'ensemble des provinces canadiennes!

Depuis sa publication, le *Livre blanc* de Parizeau a effectivement servi d'inspiration à une réforme de l'aide sociale au Québec. Ironiquement, cette «réforme de la sécurité du revenu», pensée sous le gouvernement du PQ, a été réalisée par un gouvernement du Parti libéral du Québec dirigé par Robert Bourassa (Québec, 1987, 1988).

Assez curieusement, depuis trois ou quatre années, le gouvernement du Québec nous incite moins à tenir à jour les comparaisons entre le Québec et l'Ontario au chapitre de l'aide sociale. Peut-être parce que les barèmes ontariens de l'aide sociale, en 1989, se comparaient avantageusement à ceux du Québec (CNBES, 1990: 24). Pourtant, la réforme de l'aide sociale, depuis la deuxième moitié des années 80, se trouve également à l'ordre du jour dans la province voisine. Il faut s'empresse de préciser toutefois que l'expression réforme de l'aide sociale ne revêt pas tout à fait la même signification en Ontario qu'au Québec.

Nous pensons qu'il est tout aussi important de suivre de près ce qui se passe en Ontario dans le domaine de l'aide sociale – et dans d'autres domaines – en 1991 qu'en 1984. Le présent article veut précisément attirer l'attention sur le contenu et l'orientation du *Rapport Moscovitch* publié en mars 1991 sur l'aide sociale en Ontario (Ontario, 1991a). Après avoir replacé quelques jalons de l'histoire de la réforme de l'aide sociale

en Ontario, nous dégagerons les principales propositions du *Rapport Moscovitch*. Puis, en conclusion, nous soulèverons quelques questions concernant la signification de la démarche ontarienne pour le Québec.

QUELQUES ÉTAPES DE LA RÉFORME DE L'AIDE SOCIALE EN ONTARIO

Au printemps 1985, avant l'arrivée du gouvernement libéral de David Peterson, le système de l'aide sociale en Ontario se présentait comme l'un des plus traditionnels au Canada. Ce système était régi par deux lois distinctes, «la Loi de 1958 sur l'aide sociale et la Loi de 1967 sur les prestations familiales [qui n'avaient] pas été modifiées de façon significative depuis plus de 20 ans» (Ontario, 1988a: 29). Le programme d'*aide sociale générale* est un programme d'aide sociale à court terme géré par les municipalités et les bandes indiennes; ce programme est financé à 50 % par le fédéral, à 30 % par la province et à 20 % par les municipalités (1988a: 29-31). Le programme de *prestations familiales* est un programme à plus long terme géré par la province et financé à 50 % par le fédéral et à 50 % par la province (1988a: 31).

De mai 1985 à l'automne 1987, en Ontario, sous le premier mandat d'un gouvernement libéral minoritaire talonné par le NPD, un mouvement de réforme de l'aide sociale fut amorcé. En juillet 1986, le gouvernement créa un Comité d'examen de l'aide sociale présidé par l'ex-juge George Thomson. De composition progressiste et enraciné dans la communauté¹, le Comité Thomson entreprit une démarche de consultation qui suscita un grand espoir parmi les bénéficiaires de l'aide sociale et les organismes communautaires et professionnels concernés. Pas moins de 1 500 mémoires furent présentés au Comité. Des audiences publiques furent menées dans quatorze collectivités d'un bout à l'autre de la province (Ontario, 1988a: 3). Des centaines de groupes sensibilisés aux intérêts des assistés sociaux et des personnes à faibles revenus vinrent présenter leurs témoignages et leurs propositions devant un comité soucieux d'écouter avec empathie et respect les personnes et les groupes concernés par l'aide sociale.

1. Dans le *Rapport Thomson*, la composition du Comité est présentée de la façon suivante: «Certains membres du Comité ont déjà été bénéficiaires de l'aide sociale ou ont une connaissance particulièrement intime des problèmes rencontrés par certains groupes, tels que les chefs de famille monoparentale, les personnes handicapées, les autochtones, les immigrants et les Franco-Ontariens. Chacun d'eux a abordé cet examen à partir du point de vue qui lui était particulier, qu'il s'agisse du monde des affaires, du syndicalisme, d'une église, du droit ou de la politique municipale» (ONTARIO, 1988a: 2).

En septembre 1988, le Comité Thomson rendait public son rapport intitulé *Transitions*². Les recommandations du *Rapport Thomson* étaient dans l'ensemble assez progressistes (Swanson, 1989). Elles furent bien reçues par les groupes de défense des droits des assistés sociaux. Elles alimentèrent un espoir à l'effet que des changements substantiels allaient être apportés à court et à long terme au régime d'aide sociale.

Mais en dépit des engagements du ministre des Services sociaux et communautaires³ de l'époque, John Sweeny, le gouvernement se montra peu empressé à donner suite aux recommandations du *Rapport*. Pour comprendre l'essoufflement de l'élan réformiste du gouvernement Peterson vers 1988, il faut préciser qu'il venait tout juste de se faire réélire, cette fois en tant que gouvernement majoritaire. Du même coup, contrairement à la situation qui prévalait lors de son premier mandat, le gouvernement Peterson du deuxième mandat – au cours des années 1988 à 1990 – n'était plus obligé de cultiver l'appui du NPD pour garder le pouvoir. Il pouvait donc se distancer des réformes sociales mises de l'avant dans le programme social-démocrate de ce parti. Le gouvernement Peterson se montra ainsi parcimonieux, au cours des années 1989 et 1990, dans la mise en œuvre des réformes recommandées par le *Rapport Thomson*⁴.

Malgré la tiédeur réformiste du gouvernement dont il faisait partie, le ministre Beer prit néanmoins l'initiative, en mai 1990, de mettre sur pied un Groupe consultatif sur la nouvelle loi en matière d'aide sociale. La présidence du Groupe fut confiée à Allan Moscovitch, professeur de politiques sociales de l'École de travail social de l'Université Carleton, jouissant d'une réputation enviable dans l'ensemble du Canada pour la qualité de ses productions de recherche au cours des vingt dernières années. Le Groupe consultatif est composé de onze membres (six femmes et cinq hommes) issus, comme dans le Comité Thomson, des forces vives de la communauté. Son mandat consiste à conseiller le ministre sur la meilleure façon d'intégrer les recommandations de *Transitions* dans une nouvelle loi sur l'aide sociale.

Peu de temps après l'élection du gouvernement NPD à l'été 1990, la nouvelle ministre des Services sociaux et communautaires, Zanana

-
2. Pour les personnes intéressées à lire un résumé bien fait du rapport *Transitions* en français, nous rappelons l'existence d'un bon condensé de 123 pages préparé à cet effet: ONTARIO, 1988b.
 3. En Ontario, le dossier de l'aide sociale relève du ministère des Services sociaux et communautaires, un ministère qui est distinct de celui de la Santé.
 4. Suite à la publication du *Rapport Thomson*, le gouvernement de Peterson avait promis en 1989 de consacrer 415 millions \$ aux réformes. Mais le Groupe Moscovitch a calculé que sur les 415 millions \$ promis, seulement 221 millions \$ «ont effectivement servi à la mise en œuvre des recommandations préconisées dans *Transitions*» (ONTARIO, 1991a: 26, 149-150).

Akande, s'est empressée d'annoncer publiquement l'intérêt du nouveau gouvernement à l'égard de la réforme. Elle a demandé alors au Groupe consultatif de l'aviser quant aux recommandations du Rapport *Transitions* qui pourraient être mises en vigueur rapidement et sans occasionner de modifications législatives.

En mars 1991, le Groupe consultatif donnait suite à la demande de la ministre en déposant *Relance*, un premier rapport sur la réforme à court terme. Un second rapport portant sur la refonte de la loi en matière d'aide sociale devrait suivre un peu plus tard au courant de l'année 1991.

Quelques semaines plus tard, soit le 29 avril 1991, le gouvernement de Bob Rae s'est empressé, dans le discours sur le budget, de donner suite au *Rapport Moscovitch*:

Nous allouons 215 millions de dollars sur une année complète pour la réforme du système d'aide sociale.

La réforme du système d'aide sociale est devenue une question prioritaire depuis la publication du rapport *Transitions* par le Comité d'examen d'aide sociale en 1988. Le Groupe consultatif des nouvelles mesures législatives en matière d'aide sociale, un groupe de travail indépendant qui relève de la ministre des Services sociaux et communautaires, a indiqué dans son récent rapport, intitulé *Relance*, que la dynamique de la réforme avait été freinée après les quelques changements initiaux effectués au système en 1989 (Ontario, 1991b: 12-13).

Cette réaction gouvernementale exprimée dans le discours du budget manifeste la place de choix conférée à la réforme de l'aide sociale dans l'agenda du gouvernement NPD. Pour mieux saisir les enjeux de cette politique, il est intéressant de se pencher sur le contenu du *Rapport Moscovitch*.

QUELQUES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT MOSCOVITCH

Relance (*Back on Track* en anglais) encourage le gouvernement de l'Ontario à accélérer la réforme du système d'aide sociale et présente à cette fin une série de 88 mesures permettant notamment de s'attaquer à l'insuffisance des prestations, aux inégalités de traitement des bénéficiaires et aux complications administratives inutiles. Pour les signataires du *Rapport Moscovitch*, il importe de réformer un système d'aide sociale qui n'a pas connu de changements majeurs depuis 40 ans et est devenu, à la suite des modifications administratives introduites à la pièce au fil des ans, un système illogique, incohérent et punitif. Les recommandations

contenues dans *Relance* veulent être un premier pas dans un processus de réforme globale. Dans l'immédiat, ces recommandations visent à répondre aux besoins les plus urgents des 750 000 bénéficiaires, d'après les chiffres de décembre 1990 – dont 42 % sont des enfants –, en adoptant une attitude plus ouverte à leur égard (Ontario, 1991a: 38).

Voici une dizaine de propositions parmi les plus importantes du Rapport.

Pallier l'insuffisance des prestations

Parmi les cinq principaux problèmes du système d'aide sociale identifiés dans *Transitions* (insuffisance des prestations, complexité du système, disparité des services, absence de mécanismes de soutien et manque de coordination des programmes), celui de l'insuffisance des prestations est identifié comme le plus important. Pour améliorer la situation, le Groupe consultatif propose, entre autres, d'étendre à tous les bénéficiaires de l'aide sociale le remboursement de certaines nécessités, les soins dentaires de base. Il propose aussi une allocation pour les besoins personnels de 135 \$ par mois. Le Rapport suggère aussi qu'en cas d'hospitalisation, les bénéficiaires continuent à toucher leurs prestations durant au moins trois mois.

Établir des normes de service favorisant un accès plus rapide à l'aide et un plus grand respect des bénéficiaires

Le Groupe consultatif exprime son désaccord avec le principe et la tradition des visites à domicile:

Nous estimons que ces visites sont trop indiscreètes, sauf si le requérant la demande. Les visites ont été instituées comme mesures de vérification et beaucoup de bénéficiaires les considèrent comme une inspection humiliante de leur vie familiale. En outre, elles font perdre beaucoup de temps aux préposés.

Il faudrait éliminer les visites à domicile. Dans la plupart des cas, on demanderait aux requérants de se présenter au bureau à une heure précise pour faire leur demande. Les personnes handicapées, ou qui n'ont pas de moyens de transport, préféreraient peut-être une visite à domicile. Nous ne prônons pas l'abolition de la règle des visites à domicile pour réduire le niveau des services. Les visites à domicile ne devraient s'effectuer qu'à la demande des requérants (Ontario, 1991a: 57).

En outre, les auteurs de *Relance* manifestent le souci de simplifier et d'accélérer le processus à suivre pour avoir accès à l'aide sociale. Ils

avancent plusieurs recommandations intéressantes à ce sujet. Ainsi, ils proposent d'explorer, grâce à des projets pilotes, la possibilité de modifier la formule de demande en adoptant le principe de l'autodéclaration sur lequel repose, par exemple, les déclarations d'impôts des particuliers. Pour accélérer davantage le processus d'admission à l'aide, le Rapport suggère aussi

[...] que les gens qui s'adressent aux bureaux de l'aide sociale générale obtiennent une réponse à leur demande dans les deux jours ouvrables qui suivent la date de leur première entrevue avec un préposé de l'aide sociale générale (Ontario, 1991a: 58).

L'adoption de mesures comme cette norme des deux jours ouvrables nécessitera évidemment l'embauche de nouvelles ressources humaines de première ligne pour remédier aux retards chroniques du système.

En outre, puisque dans l'Ontario multiculturel la langue constitue un obstacle majeur pour certains bénéficiaires, le Rapport recommande la création d'un fonds de 5 millions \$ par an pour faire connaître les services et publier la documentation dans d'autres langues que l'anglais et le français.

Enfin, *Relance* reprend à son compte une idée proposée dans *Transitions*. Il s'agit de la proposition de recourir à une méthode de calcul du barème de l'aide sociale, dite «méthode du panier des biens». Cette méthode consiste à dresser une liste d'un certain nombre de produits et services et à déterminer le niveau des prestations en fonction du coût total des produits et des différences régionales.

Créer un Conseil des consommateurs

Pour favoriser de nouveaux rapports entre les bénéficiaires et le système d'aide sociale, le Groupe consultatif favorise la création du Conseil des consommateurs déjà proposée dans *Transitions*. Cet organisme sera «constitué de bénéficiaires de l'aide sociale qui sont membres d'organisations locales» (Ontario, 1991a: 12, 68). Il sera chargé de surveiller le système d'aide sociale et de fournir des conseils au gouvernement de manière permanente. Par sa création, l'on entend donner la parole aux consommateurs des services dans le processus décisionnel.

L'établissement de ces nouveaux rapports se traduira aussi par la possibilité, pour toute personne requérante ou bénéficiaire de l'aide sociale, d'être représentée par un défenseur dans toutes ses démarches auprès du système d'aide social.

Prendre les besoins comme seul critère d'admissibilité

Le Groupe consultatif est d'avis qu'on ne devrait pas refuser une demande parce que son auteur n'entre pas dans une catégorie existante ou pour d'autres raisons administratives du même genre. Le système devrait plutôt utiliser les besoins comme seul critère d'admissibilité. Le Rapport recommande donc de ne pas exclure d'office les travailleurs à plein temps et les travailleurs indépendants qui sont dans le besoin. Il s'inquiète de la tendance à distinguer les aptes et les inaptes au travail: «Il faut abolir la différence dans les prestations aux personnes seules aptes au travail et aux gens temporairement inaptes au travail» (Ontario, 1991a: 10). L'admissibilité devrait aussi être étendue aux jeunes de 18 à 20 ans vivant au foyer familial, de façon à ce qu'ils n'aient pas à quitter le domicile de leurs parents pour avoir droit à l'aide sociale.

Pour tenir compte de la situation des sans-abri, le Rapport propose d'éliminer de la demande d'aide la condition obligeant la personne requérante à avoir une adresse permanente. Les personnes handicapées, de leur côté, devraient pouvoir toucher de petits ou moyens héritages sans perdre leurs allocations et prestations. On suggère aussi de bonifier l'allocation de départ, qui est versée aux bénéficiaires qui quittent un établissement pour établir leur résidence dans la collectivité, afin d'en faire une prestation de mise en route.

Repenser l'incitation au travail

Alors que peu d'emplois sont disponibles et qu'un grand nombre de bénéficiaires manquent des compétences requises pour accéder à un emploi convenable, le Groupe consultatif est d'avis qu'il est préférable d'encourager les gens à se recycler et à développer leurs qualifications, au lieu de les pénaliser en les obligeant à accepter n'importe quel travail. À ses yeux, la formule actuelle qui, au-delà d'un certain montant, fixe le taux de réduction des gains de travail des bénéficiaires à 0,80 \$ par dollar ne représente pas une incitation au travail. Il propose donc de faire passer le taux de réduction de 80 à 66,6 %.

En somme, dans le prolongement de celle du Comité Thomson, l'analyse du Groupe Moscovitch se révèle fort bien informée au chapitre des débats en cours sur l'incitation au travail et le relèvement de l'employabilité. Toutefois, dans sa façon d'aborder ces questions, la position du rapport *Relance* mise sur le recours à une stratégie communautaire de soutien à l'employabilité. Voici un extrait significatif du *Rapport Moscovitch* à cet égard:

La planification des possibilités s'oppose à la méthode «punitiv» caractéristique de l'ancien système d'aide sociale.

La viabilité de ce système dépend des mesures de soutien et des services mis à la disposition des bénéficiaires pour les aider à devenir autonomes. Il faut également fournir des ressources pour la planification des possibilités, soit par l'entremise des fonctionnaires provinciaux ou municipaux, soit par les organismes communautaires qui ont l'habitude de s'occuper des groupes défavorisés. Nous partageons l'avis des auteurs de *Transitions* sur l'utilisation des organismes communautaires, surtout ceux qui s'occupent des personnes handicapées, des communautés ethniques et des sans-abri (Ontario, 1991a: 135-136).

Affirmer les droits des bénéficiaires

Le Groupe consultatif insiste sur l'importance de protéger les gens contre les décisions arbitraires. Il exhorte le gouvernement à appliquer en ce sens certains règlements déjà existants, mais qui sont souvent ignorés dans la pratique. Il préconise la mise en place d'un mécanisme d'appel interne simple et direct, pour trancher les différends au niveau local. Il met également en doute la légalité de pratiques, relativement courantes, consistant à retenir des chèques lorsque l'administration a reçu des renseignements incomplets.

Prioriser les problèmes spécifiques aux Premières Nations

D'une manière générale, les auteurs de *Relance* se disent préoccupés par la possibilité d'un désengagement du gouvernement fédéral face à ses responsabilités dans les domaines de la santé, du bien-être social et de l'éducation des autochtones. À court terme, le Rapport recommande des mesures comme la préparation d'un manuel de l'aide sociale conçu en fonction des particularités des collectivités des Première Nations, de même que la traduction en oji-cri de toute la documentation de l'aide sociale générale se rapportant à ces collectivités.

Accroître les ressources humaines

Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'établissement de la norme de service des deux jours ouvrables nécessitera éventuellement une embauche massive de nouvelles ressources humaines. Dans l'immédiat, le Rapport recommande d'appliquer le ratio de 90 bénéficiaires pour un travailleur social dans les bureaux de l'aide sociale générale.

Obtenir un meilleur partage des coûts entre les divers paliers de gouvernement

En Ontario, comme au Québec, le gouvernement fédéral, en vertu des dispositions du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), paie généralement 50 % des coûts de l'aide sociale. Depuis ses origines, le RAPC était considéré comme un programme fédéral à frais partagés sans plafond (*open ended*). Mais dans le budget présenté au printemps 1990, le gouvernement fédéral a annoncé sa décision unilatérale de «plafonner» à 5 % les hausses de coûts du RAPC «partageables» dans les trois provinces les plus riches, soit la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario (Canada, 1990). Cette mesure a été critiquée avec virulence au Canada anglais par plusieurs organismes et individus (CCDS, 1990; Melchers, 1990), y compris par le Conseil national du bien-être social, un organisme relié au gouvernement fédéral (CNBES, 1991). Le plafonnement des hausses de dépenses du RAPC à 5 % pénalise particulièrement l'Ontario dans une conjoncture marquée à la fois par la forte récession qui sévit et l'arrivée d'un gouvernement NPD qui a promis de réformer l'aide sociale. Dans son budget d'avril 1991, le gouvernement de l'Ontario prévoit que le plafonnement des dépenses du RAPC en Ontario représentera un manque à gagner de l'ordre de plus d'un milliard \$ au cours de la seule année fiscale 1991-1992 (Ontario, 1991b: 60). Dans ce contexte, les municipalités se trouvent dans une situation financière particulièrement difficile après avoir dû augmenter considérablement leur budget d'aide sociale en sabrant dans d'autres programmes et services.

Le Groupe consultatif s'oppose ouvertement à la décision du gouvernement Mulroney de plafonner le partage des coûts de l'aide sociale (et des services sociaux) réalisé dans le cadre du RAPC. Il incite donc le ministère des Services sociaux et communautaires à entamer «sans tarder des pourparlers avec le gouvernement fédéral pour l'inciter à maintenir sa participation aux coûts au titre du RAPC» (Ontario, 1991a: 23). En outre, le Groupe Moscovitch ne ménage pas ses blâmes à l'endroit de la politique économique et monétaire du fédéral:

Le gouvernement fédéral cherche non seulement à abdiquer sa participation financière traditionnelle au titre du Régime d'assistance publique du Canada, mais il entérine aussi la politique économique, imposée par la Banque du Canada, qui crée un chômage élevé à cause du cours élevé du dollar et des taux d'intérêt élevés. Tant que nous n'aurons pas une stratégie économique axée sur la création d'emplois, le système de l'aide sociale restera lourdement éprouvé. [...]

Nous préconisons que l'Ontario appuie les groupes d'intervention qui continuent d'exercer des pressions sur le gouvernement fédéral pour l'inciter

non seulement à participer pleinement au coût des services sociaux, mais également à s'attaquer aux causes de la pauvreté dans notre pays en examinant le problème dans son ensemble et à neuf (Ontario, 1991a: 142).

Reconnaître la nécessité d'une réforme globale pour l'avenir

Dans *Relance*, le Groupe consultatif établit clairement que les réformes de l'aide sociale, à elles seules, ne parviendront pas à vaincre la pauvreté. C'est dans une perspective à long terme, à l'intérieur de laquelle le système d'aide sociale devrait s'amenuiser pour faire place à des programmes mieux adaptés, que s'inscrivent les recommandations du Rapport. Il s'agit, dans cette première étape, de faire le ménage dans le système pour le rendre plus accessible et plus juste.

L'étape suivante suppose l'adoption d'une stratégie sociale et économique globale, axée sur le plein emploi, permettant d'aménager les «sorties» de l'aide sociale et capable de «miser sur les gens»:

Nous savons très bien que la mise en œuvre de toutes les réformes décrites dans le présent rapport revient «à ouvrir la porte» de l'aide sociale. Or, c'est le début du processus, qui se développera au cours de l'étape suivante et qui consistera à aménager des «sorties» de l'aide sociale. Ce résultat suppose que l'on mette à la disposition des bénéficiaires d'aide sociale toute une gamme de possibilités réalistes pour faciliter la transition vers l'autonomie. Pour y parvenir, il faut s'engager sur la voie d'une société de plein emploi (Ontario, 1991a: 146-147).

Pour atteindre le plein emploi, il faudra investir davantage dans l'alphabétisation, l'éducation et la formation de la main-d'œuvre. Le Rapport termine donc en rappelant que les investissements dans le domaine social ne sont pas incompatibles avec une économie solide (1991a: 148-149).

CONCLUSION: UN POINT DE COMPARAISON POUR LE QUÉBEC?

Le survol que nous venons de faire de la démarche ontarienne de réforme de l'aide sociale, en nous arrêtant plus particulièrement sur certaines propositions du *Rapport Moscovitch*, nous permet de cerner le contour d'un modèle alternatif de réforme de l'aide sociale qui contraste nettement avec le modèle que préconisent présentement d'autres provinces, dont le Québec.

Le modèle ontarien de réforme de l'aide sociale esquissé dans les rapports *Transitions* et *Relance* se démarque au départ du modèle

«résiduel» (Callahan *et al.*, 1990) de réforme que l'on retrouve dans les années 80 dans des provinces comme la Saskatchewan (Riches, 1989), la Colombie-Britannique (Willms, 1987; Callahan *et al.*, 1990) et le Québec (Robichaud, 1988; Shragge, 1988 et 1991; Provost, 1989; Deniger, 1991). Dans le modèle résiduel, parfois appelé «workfare» (en référence à l'expression «work for welfare»), la philosophie qui domine est marquée au coin d'une présomption de culpabilité à l'endroit du ou de la bénéficiaire de l'aide sociale: pour être admissible à l'aide sociale, la personne requérante doit faire la preuve, à partir de son comportement autant que de sa situation financière, qu'elle appartient à telle ou telle «catégorie» qui «mérite» l'accès à l'aide sociale, voire telle place plutôt que telle autre dans le programme. Ce retour explicite à la catégorisation des pauvres et à un traitement différencié de chaque catégorie représente, au Québec, un éloignement de la philosophie du *Rapport Boucher* (1963) et de la réforme de 1970 axées sur le concept de besoins⁵. La nouvelle nomenclature utilisée pour catégoriser les bénéficiaires de l'aide sociale (employables, non employables; disponibles, non disponibles; participants, non participants) renoue avec la tradition «élizabétaine» (*Poor Law*) qui différenciait les pauvres «méritoires» (*deserving*) des pauvres «non méritoires» (*non deserving*) (Shragge, 1991). Ainsi, dans le modèle résiduel qu'affectionnent les provinces gérées par des gouvernements de tendances néo-libérales, l'approche privilégiée est avant tout coercitive et policière: elle mise sur des mécanismes de contrôle de type punitif pour retourner les assistés sociaux au travail. C'est aussi un modèle caractérisé par l'*exclusion* des assistés sociaux et des ressources de la communauté à la fois de la conception, de la gestion et de l'évaluation des programmes d'aide sociale et de relèvement de l'employabilité. Ainsi, dans ce modèle, la réforme demeure le monopole exclusif du ministère concerné.

L'intérêt de la démarche ontarienne de réforme provient de ce qu'elle contient en germe les ingrédients d'un autre modèle que nous qualifierons avec Callahan *et al.* (1990) de *modèle de «développement social»*⁶. Dans ce modèle de type plus communautaire, les personnes à faibles revenus et leurs organisations de défense de droits sont *incluses* dans le développement de la réforme. Elles sont traitées à la manière de sujets

5. En mettant de l'avant le concept de «besoins», plutôt que celui de la «cause du besoin», comme fondement de l'admissibilité des personnes pauvres à l'aide sociale, le *Rapport Boucher* (1963) avait favorisé dans les années 60 l'émergence d'une réforme qui impliquait un mouvement de «détaxation» de l'aide sociale. Dans les années 80, les réformes de l'aide sociale comme celles mises de l'avant au Québec s'apparentent plutôt à un mouvement de «recatégorisation».

6. Nous recommandons fortement la lecture de l'article de Callahan *et al.* (1990), qui a inspiré la distinction entre les deux modèles de réforme de l'aide sociale à laquelle nous devons nous contenter de faire référence de façon malheureusement trop superficielle dans la présente conclusion.

historiques à mettre à contribution constamment dans l'élaboration, la réalisation et l'évaluation de la réforme. Elles sont jugées capables d'une participation propre à générer la confiance en soi et l'*empowerment* des personnes, de leurs familles et de leurs communautés (Whitmore et Kerans, 1988).

Nous n'avons pas la possibilité, dans le cadre du présent article, de pousser plus loin la distinction entre les deux modèles évoqués ci-dessus. Nous reconnaissons même que le modèle ontarien, à ce stade-ci, représente une promesse fragile qui n'a pas encore fait toutes ses preuves. Mais en dépit de sa fragilité, ce modèle constitue déjà un point de repère incontournable pour tous ceux et celles qui s'intéressent à la réforme de l'aide sociale au Québec et dans les autres provinces. Il s'agit d'un point de référence qui représente un espoir nouveau pour sortir du cul-de-sac socialement et économiquement improductif dans lequel s'obstinent à s'enliser les promoteurs de la réforme québécoise depuis cinq ans, et ce, en dépit des critiques sévères et insistantes formulées par un nombre croissant d'individus et d'organismes. Nous pensons donc que les comparaisons entre le Québec et l'Ontario sont à l'ordre du jour aujourd'hui autant qu'elles l'étaient au moment de la sortie du *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*. D'ici les prochaines élections provinciales, elles auraient avantage à être replacées bien en vue dans l'agenda des débats publics.

Bibliographie

- BOUCHER, J.-Émile (1963). *Rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique* (connu sous le nom de *Rapport Boucher*), Québec, Gouvernement du Québec, 230 p.
- CALLAHAN, M., ARMITRAGE, A., PRINCE, M. J. et B. WHARF (1990). «Workfare in British Columbia: Social Development Alternatives», *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, n° 26, 15-25.
- CANADA (1990). *Le budget*, déposé à la Chambre des communes le 20 février par le ministre Michael Wilson, Ottawa, ministère des Finances.
- CONSEIL CANADIEN DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL (CCDS) (1990). *Les programmes sociaux du Canada en péril*, Ottawa, CCDS, 8 p.
- CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL (CNBES) (1990). *Revenus de bien-être social, 1989*, rapport du Conseil national du bien-être social, Ottawa, CNBES.
- CNBES (1991). *L'inopportunité des réductions proposées au régime d'assistance publique du Canada*, rapport du CNBES, Ottawa, CNBES, 30 p.
- DENIGER, Marc-André (1991). «L'aide sociale au Québec», *Perception*, vol. 15, n° 1, hiver, 9-13.
- MELCHERS, Ronald (1990). «Le plafonnement du RAPC», *Perception*, vol. 14, n° 4, automne, 24-30.

- ONTARIO (1988a). *Transitions. Rapport du Comité d'examen de l'aide sociale* (présidé par George Thomson), Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 708 p.
- ONTARIO (1988b). *Transitions. Sommaire du rapport du Comité d'examen de l'aide sociale* (présidé par George Thomson), Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 123 p.
- ONTARIO (1991a). *Relance: Premier rapport du Groupe consultatif sur la nouvelle loi en matière d'aide sociale* (présidé par Allan Moscovitch), Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, mars, 150 p. + annexes.
- ONTARIO (1991b). *Budget de l'Ontario 1991*, présenté aux membres de l'Assemblée législative de l'Ontario par Floyd Laughren, trésorier et ministre de l'Économie de l'Ontario le 29 avril, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 116 p.
- PROVOST, Monique (1989). «L'employabilité et la gestion de l'exclusion du travail», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 2, n° 2, automne, 71-82.
- QUÉBEC (1984). *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers* (souvent appelé *Livre blanc de Parizeau*), Québec, ministère des Finances, 398 p.
- QUÉBEC (1987). *Pour une politique de sécurité du revenu*, Québec, ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu.
- QUÉBEC (1988). *Loi sur la sécurité du revenu*, dans *Lois du Québec*, chap. 51.
- RICHEs, Graham (1989). «La réforme de l'aide sociale en Saskatchewan. Retombées pour les pauvres, l'emploi et le travail social», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 2, n° 2, automne, 143-155.
- ROBICHAUD, Jean-Bernard (1988). «Réforme fiscale et réforme de l'aide sociale: deux poids, deux mesures», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 1, n° 1, automne, 181-188.
- SHRAGGE, Eric (1988). «Welfare Reform: Quebec Style or Poor Law Reform Act - 1988?», *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, n° 22, novembre, 13-19.
- SHRAGGE, Eric (1991). «The New Welfare Workhouse», *Perception*, vol. 15, n° 1, hiver, 14-16.
- SWANSON, Jean (1989). «Quick Analysis of the Report of the Ontario Social Assistance Review Committee, *Transitions*», *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, n° 23, mai, 19-21.
- WILLMS, Sharon (1987). «Work for Welfare: British Columbia's Initiative», *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, n° 18, mai.
- WHITMORE, Elizabeth et Patrick KERANS (1988). «Participation, Empowerment and Welfare», *Canadian Review of Social Policy / Revue canadienne de politique sociale*, n° 22, novembre, 51-60.