

De l'assistance de dernier recours à la gestion technicienne des sans-emploi

Gérard Boismenu

Numéro 13, automne 1989

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1002081ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1002081ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de sociologie - Université du Québec à Montréal

ISSN

0831-1048 (imprimé)

1923-5771 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Boismenu, G. (1989). De l'assistance de dernier recours à la gestion technicienne des sans-emploi. *Cahiers de recherche sociologique*, (13), 153–169. <https://doi.org/10.7202/1002081ar>

Résumé de l'article

En prenant comme illustration la réforme de l'aide sociale au Québec en 1988, l'article met en relief la restructuration majeure de ce programme aussi bien en ce qui concerne le niveau de la couverture que le mode d'établissement de ce niveau. Mais surtout, les nouvelles exigences accroissent la subordination des prestataires et représentent un véritable renouvellement du contrôle social. Cette restructuration est certes inspirée par une rationalité budgétaire et, plus largement, économique, mais elle reflète aussi une rationalité technicienne de gestion de clientèles cibles.

De l'assistance de dernier recours à la gestion technicienne des sans-emploi

Article hors thème

Gérard BOISMENU*

Au tournant des années 1980, la crise économique et l'augmentation rapide du nombre de chômeurs déstabilisent la politique gouvernementale suivie jusque-là à l'égard des sans-emploi. Notre propos est de cerner les effets de l'accroissement de la population des sans-emploi sur les politiques de sécurité du revenu et plus particulièrement sur le programme d'aide sociale.

Ces effets prennent certes la forme de correctifs destinés à limiter la croissance des dépenses publiques dans ce domaine. Cependant, au-delà de ce constat qui relève, en fait, de l'évidence, nous tenterons de montrer qu'on a affaire à une restructuration majeure du programme d'aide sociale qui touche le niveau de couverture, le mode d'établissement de ce niveau, la subordination de la couverture à des impératifs comportementaux et la mise en place d'un réseau de contrôle social basé sur l'établissement de filières d'encadrement. En ce sens, la restructuration relève d'une rationalité budgétaire et économique, mais aussi d'une rationalité technicienne de gestion de clientèles cibles. Les dispositifs d'encadrement inédits viseront d'abord les "jeunes" qui serviront ainsi de laboratoire à une pratique qui se généralisera bientôt à l'ensemble des prestataires d'aide sociale.

1 Rappel historique

Rappelons, pour commencer, quelques faits qui se rapportent à la fois aux politiques gouvernementales en matière d'aide sociale et à la situation de l'emploi¹.

* L'auteur tient à remercier Jacques Boivin, agent de recherche, qui a contribué à rassembler la documentation et les données qui alimentent cette étude. Cette dernière s'inscrit dans une recherche qui a reçu une subvention du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada.

¹ Pour une vue plus complète du contexte historique, voir G. Boismenu, "La redéfinition des paramètres de la politique d'aide sociale au Québec", dans M. Beaud et G. Dostaler (dir.), *Nouvelles stratégies économiques des acteurs publics et privés*, GRÉTSÉ, CERCA, GERTTD, Montréal, Paris, p. 115-160.

Le Canada se caractérise traditionnellement par un interventionnisme étatique retenu. Pour faire image, nous pourrions dire que se met en place un "État providence circonscrit"². La politique macroéconomique du gouvernement fédéral a donné priorité à la stabilité des prix plutôt qu'à la stabilité de l'emploi, mais sa lutte contre l'inflation n'a pas été couronnée de succès. En recourant, au tournant des années 1980, à un traitement de choc avec des taux d'intérêt sans précédent, le taux de chômage passe de 5,4% en 1974 à 8,3% en 1978, puis fléchit quelque peu (7,5% en 1981) avant de reprendre une forte poussée pour atteindre 11,9% en 1983.

La raréfaction de l'emploi sévit inégalement selon les espaces régionaux et selon les cohortes d'âge³. Le taux de chômage des jeunes est toujours supérieur à celui de l'ensemble de la population active et l'écart s'accroît avec les années. La pénurie d'emplois jointe à la discrimination systémique du marché du travail amplifie le reflux des jeunes en période de récession et limite leur entrée en période de reprise⁴. Parallèlement, le travail à temps partiel s'accroît⁵ et les jeunes ont une forte propension à occuper un emploi au statut précaire⁶. Ainsi, le nombre officiel de jeunes chômeurs sous-estime le phénomène non seulement à cause du très grand nombre forcés à occuper un travail à temps partiel et instable (près de 85% des jeunes travaillent involontairement à temps partiel⁷), mais aussi parce qu'une bonne partie de ceux qui n'apparaissent pas dans la catégorie de chômeurs sont tout

² D. R. Cameron, "La croissance des dépenses de l'État: l'expérience canadienne dans une optique comparative", dans K. Banting (dir.), *L'État et la société: le Canada dans une optique comparative*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, vol. 31, 1986, p. 23-58; M. G. Schmidt, "The Role of the Parties in Shaping Macroeconomic Policy", dans F. G. Castles (dir.), *The Impact of Parties Politics and Policies in Democratic Capitalist States*, Londres, Beverly Hills, Sage, 1982, p. 97-175; D. Wolfe, "Les dimensions politiques des déficits", dans G. B. Doern (dir.), *Les dimensions politiques de la politique économique*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986, p.137-190; A. G. Blomqvist, "L'économie politique de l'État providence canadien", dans D. Laidler (dir.), *Le bien-être économique*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement, vol. 26, 1985, p.103-158; K. Banting, "Points de vue sur l'État contemporain: introduction", dans K. Banting (dir.), *L'État et la société: le Canada dans une optique comparative*, op. cit., p. 1-22.

³ P. Fortin, "Le chômage des jeunes au Québec. Aggravation et concentration, 1966-1982", *Relations industrielles*, vol. 39, no 3, 1984, p. 424.

⁴ P. Noreau, "Les programmes-jeunesse. Le choix d'une certaine stratégie d'emploi", dans *Entreprises et syndicats face à la transformation du travail et de la main-d'œuvre*, 16e colloque de l'École des relations industrielles, Université de Montréal, 1985, p. 183; G. Guérin, *Les jeunes et le marché du travail*, Québec, Direction générale des publications gouvernementales, 1986, p. 7.

⁵ *Ibid.*, p. 10-11.

⁶ M. Provost, *Les nouveaux phénomènes sociaux: la catégorie sociale "jeunesse"*, Québec, synthèse critique faite dans le cadre des travaux de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, 1988, p. 50.

⁷ P. Fortin, op. cit., p. 421.

de même prêts à travailler; leurs comportements les associent davantage aux chômeurs qu'aux inactifs⁸.

L'augmentation du chômage gonfle évidemment le nombre de prestataires des mesures de sécurité du revenu et fait s'accroître sensiblement la pression sur les finances publiques. Les chômeurs venant grossir ses rangs, la clientèle de l'aide sociale connaît une grande mutation. Elle se compose de plus en plus de personnes aptes au travail et de jeunes. Si, en 1971, le programme d'aide sociale vise largement (63,6%) des ménages inaptes au travail, à la fin de la décennie les aptes au travail deviennent majoritaires; en 1987, c'est près des trois quarts des ménages bénéficiaires qui sont aptes au travail⁹. L'augmentation vertigineuse du nombre de bénéficiaires, leur aptitude au travail et la part grandissante qu'y occupent les jeunes ont provoqué une reconsidération de ce programme non seulement pour en réduire le coût (ou pour casser la pression sur les finances publiques), mais aussi pour définir un nouveau mode d'action gouvernementale, d'abord, auprès des jeunes et, par la suite, auprès de l'ensemble des personnes aptes au travail.

Les réajustements entrepris par les gouvernements ne s'attaquaient pas au problème de l'emploi, mais à celui de la charge financière des programmes de sécurité du revenu. Avec un esprit calculateur confinant au cynisme, les deux niveaux de gouvernement ont tenté dans un premier temps de s'échanger la population des sans-emploi en les repoussant vers le programme de sécurité du revenu de l'"autre" gouvernement. De 1975 à 1978, le gouvernement fédéral a adopté une série d'amendements à son programme d'assurance-chômage¹⁰ qui ont eu pour effet d'en exclure une partie considérable de sans-emploi. L'effet a été

⁸ Si on le corrige en fonction de l'ensemble de ces éléments, "le taux de chômage réel des jeunes Québécois de 15 à 24 ans qui avaient quitté l'école [en 1982] était plus près de 35% que du taux officiel global de 25%" (P. Fortin, *op. cit.*, p. 423). Selon la même démarche, G. Guérin (*op. cit.*, p. 14) estime que le taux de chômage réel des jeunes s'est abaissé en 1984 à 24,1% (contre un taux officiel de 19,8%).

⁹ Quelques chiffres font ressortir la brusque évolution en ce domaine: de 1981 à 1983, le nombre de ménages dont le chef est apte au travail augmente de 60%, le nombre de ménages aptes dont le chef a moins de 30 ans augmente de 67% et, finalement, le nombre de personnes seules ou de couples sans enfants de moins de 30 ans croît de plus de 90%. Ces augmentations sur une période très courte accentuent une mutation profonde de la population prestataire d'aide sociale qui se dégage nettement sur la longue période. Voir G. Nolet, "La valeur des programmes gouvernementaux de création d'emplois et de développement de l'employabilité", dans *Entreprises et syndicats face à la transformation du travail et de la main-d'œuvre*, *op. cit.*, p. 174; Gouvernement du Québec, *Pour une politique de sécurité du revenu*, 1987, p. 9, et *Guide descriptif des programmes de sécurité du revenu*, 1987, p. 48.

¹⁰ M. Pelletier, *De la sécurité sociale à la sécurité du revenu*, Montréal, à compte d'auteur, 1982, p. 182-220; Conseil canadien de développement social, "Modifications apportées au régime d'assurance-chômage", *Développement social en perspectives*, vol. 3, no 1, 1985, p.1.

particulièrement ressenti par les jeunes¹¹. Bloqués à l'entrée du programme d'assurance-chômage, les chômeurs ont été orientés vers l'aide sociale. En réaction, le gouvernement du Québec a tenté de limiter les coûts de l'aide sociale par des mesures d'exclusion, par la diminution de la valeur réelle des prestations et par le resserrement de l'application des mesures "coercitives" d'incitation au travail visant les bénéficiaires aptes au travail. En même temps, il s'est engagé dans un projet de création de programmes d'emplois temporaires dont l'un des objectifs était de rendre possible, une fois l'emploi subventionné terminé, la reprise en charge du chômeur par le programme d'assurance-chômage. Cet axe d'intervention, qui va se raffermir dans les années suivantes, s'est vite révélé peu prometteur¹².

Le crise économique, la raréfaction de l'emploi et le chômage des jeunes amènent les gouvernements à rivaliser d'effort pour réduire coûte que coûte les bénéficiaires de leurs programmes de sécurité du revenu, en adoptant des méthodes d'exclusion ou en mettant en place une nouvelle filière de relégation (chômage, aide sociale, emploi temporaire, retour au chômage...). Les jeunes deviennent la principale cible de ces manœuvres. Les mécanismes mis en place pour assurer leur insertion sur le marché du travail se multiplient et prennent l'allure d'innombrables instruments ponctuels et éphémères. À la sortie de la récession de 1982, la stratégie d'intervention auprès des jeunes se précise et semble capable d'assurer une constance dans le déploiement des mesures étatiques auprès des sans-emploi. Le gouvernement propose de bonifier les prestations aux jeunes à la condition qu'ils participent à des activités visant à améliorer leur employabilité. La démarche associée à une mesure de dernier recours qui caractérisait l'aide sociale se transforme pour épouser celle de la gestion technicienne de clientèles cibles¹³.

¹¹ J. Duchastel, "Il n'y a plus de jeunesse... mais encore un État", *Revue internationale d'action communautaire*, 8/48, 1982, p. 173.

¹² G. Nolet, *op. cit.*, p. 175; M.-A. Deniger, "Quand la jeunesse s'enferme dans les cordons de la bourse", dans M.-A. Deniger, J. Gamache et J.-F. René (dir.), *Jeunesses: des illusions tranquilles*, Montréal, VLB, 1986, p. 68.

¹³ Il faut savoir que depuis l'établissement d'un programme d'aide sociale universel (par opposition aux programmes catégoriels antérieurs), pour lequel le constat de l'absence ou de l'insuffisance de revenu donne droit à des prestations, on a toujours fait une distinction entre les jeunes (moins de 30 ans) et les adultes aptes au travail pour fixer les prestations. Dès le début, cette distinction se voulait une forme d'incitation au travail. L'écart entre les niveaux de prestation s'est même creusé: en 1975, la prestation pour le célibataire apte au travail de moins de 30 ans correspondait à un peu moins de 45% de celle de l'adulte; très tôt, ce rapport baisse pour se maintenir à 36% de la prestation aux adultes (1986: 163\$ contre 448\$).

2 La rhétorique annonçant la réforme de l'aide sociale

Certains documents gouvernementaux condensent la rhétorique échafaudée pour justifier et prêter une cohérence à la nouvelle stratégie d'intervention¹⁴.

Les programmes de prestations sociales sont réputés être un facteur de rigidité à l'égard du marché du travail. L'assurance-chômage, par exemple, désinciterait les travailleurs à retourner rapidement au travail et à faire preuve de mobilité et de flexibilité. On attribue à l'assurance-chômage une responsabilité dans l'augmentation de la durée du chômage, le nombre de mises à pied temporaires, la concentration régionale d'emplois instables; qui plus est, elle rétribue les comportements instables des travailleurs. Le programme d'aide sociale serait lui aussi une cause majeure de la diminution de l'"offre" de travail. Ceux qui y ont recours auraient un problème d'attitude, une volonté insuffisante d'insertion sur le marché du travail. Les programmes de sécurité du revenu seraient d'autant plus un facteur de rigidité qu'ils développeraient une dépendance chez le citoyen astucieux ou non motivé qui préfère tirer parti des largesses de l'État plutôt que de s'engager résolument sur le marché du travail. La révision des programmes entend donc casser cette rigidité institutionnelle et ces attitudes négatives des sans-emploi, et renforcer, pour ne pas dire discipliner, leur insertion marchande.

Certes, l'État s'est toujours défini par rapport au marché, même aux meilleurs jours de l'État-providence; ce qui est maintenant nouveau, c'est la mise en place d'une logique d'intervention dont la cohérence est revue de manière significative. Alors que le rapport entre l'État-providence et le marché était conçu en termes de correction/complémentarité, il est désormais formulé en termes de subordination au marché/et de stimulation de sa sanction. Voyons comment cela s'exprime pour l'assistance-sociale.

Le montant trop élevé des prestations serait un facteur de désincitation au travail, compte tenu du revenu d'emploi au salaire minimum¹⁵. Afin d'éviter définitivement le télescopage entre les prestations sociales et le revenu d'emploi au salaire minimum, le gouvernement entend rejeter le mode de calcul des prestations en fonction d'un seuil de pauvreté calculé à partir de besoins minimaux nécessaires; à la place, le nouveau revenu de base garanti sera fixé en référence à la tranche de revenus les plus bas. Le "seuil de pauvreté" cède en quelque sorte la place à "l'inatteignable plafond de consommation permis par le travail au minimum". L'aide sociale ne portera ainsi plus ombrage au salaire minimum car c'est du niveau de ce dernier que dépendra le plafonnement des paiements de transfert.

¹⁴ Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1985; Gouvernement du Québec, *Le livre blanc sur la fiscalité des particuliers du Québec*, 1984.

¹⁵ *Le livre blanc sur la fiscalité des particuliers du Québec*, op.cit., p. 130-140.

Une fois posé ce principe, la réforme consiste à réduire les prestations en les modulant en fonction d'une incitation à l'insertion sur le marché du travail. Les mesures envisagées ont une triple incidence: 1° elles rendent encore plus précaire la situation de la population bénéficiaire d'aide sociale; 2° elles valorisent les conditions de travail du secteur secondaire (flexibilité, adaptation, mobilité, fluctuation salariale liée directement au marché); 3° elles gonflent par divers mécanismes d'incitation la population disponible pour le travail au minimum et augmentent la concurrence pour ce genre d'emplois.

Le critère de l'aptitude devient central car il conditionne le mode d'insertion dans le circuit d'aide sociale. Les personnes inaptes au travail continueraient à recevoir les prestations qu'on leur accorde actuellement alors que les personnes aptes au travail passeraient par un nouveau circuit (ou un nouveau régime). Trois lignes de force caractérisent ce nouveau circuit: 1° la notion d'aptitude se resserre car, à travers elle, se redéfinissent des standards de comportement qui répondent à des objectifs politiques et à des préoccupations bureaucratiques de réduction significative du contingent des personnes inaptes; 2° le nouveau circuit d'aide sociale pour les personnes aptes au travail se ramifie dans la mesure où l'objectif est d'associer à des clientèles de plus en plus précises des interventions spécialisées et des traitements différenciés; ainsi la sélectivité charpente tout l'édifice; 3° la mise en veilleuse de l'universalité se traduit par un accroissement du dirigisme étatique et des mécanismes de contrôle social: les populations cibles sériées de manière assez fine appellent le déploiement de mécanismes de contrôle social d'inspiration disciplinaire, et le niveau des prestations accordées est subordonné à la conformité à une série de comportements obligés.

À la fin de 1987, le ministre de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu présente une réforme du programme d'aide sociale. Le dédoublement des circuits est la pierre angulaire de l'exercice. Parallèlement au circuit pour les personnes inaptes au travail (seulement 25% des bénéficiaires actuels) se met en place le circuit principal destiné aux personnes aptes au travail. Ce circuit, appelé Programme actions positives pour le travail et l'emploi, (APTE), est axé sur l'intégration des bénéficiaires au marché du travail et a pour objectif d'améliorer l'"employabilité" des personnes. Partant du principe que toute personne est présumée employable sauf preuve contraire, il appartiendra au bénéficiaire d'assumer la responsabilité de son intégration au marché du travail et d'"entreprendre toutes les démarches nécessaires pour se trouver un emploi et recouvrer, le plus rapidement possible, son autonomie financière"¹⁶.

Si, après les premiers neuf mois, le bénéficiaire n'a pas décroché un emploi, il sera tenu de participer à des "mesures plus intenses de maintien ou de développement de son employabilité" pour obtenir un supplément à ses prestations. En d'autres termes, on réduit — incitation au travail oblige — les

¹⁶ Pour une politique de sécurité du revenu, *op. cit.*, p. 24.

prestations de 503\$ à 405\$ par mois pour un adulte seul. Pour augmenter ce revenu, deux voies se présentent: trouver un emploi dont le revenu peut atteindre au maximum 155\$ par mois ou participer à une mesure d'"employabilité" qui permet d'obtenir une prestation majorée de 180\$ par mois. Cela signifie qu'au-delà d'un certain seuil, les prestations sont dépendantes de la conformité du comportement des bénéficiaires au modèle établi. Il y a là une forte incitation à s'insérer dans l'une ou l'autre des trois (ou quatre) filières prévues pour améliorer son employabilité.

Les trois filières retenues sont précisément celles qui ont été expérimentées ces dernières années auprès des jeunes. Avec une "pointe de démagogie", le nouveau programme, au nom de la non-discrimination des jeunes, leur accorde des prestations du même ordre qu'aux adultes aptes au travail. Par contre, on généralise la procédure du rabaissement des prestations, complétée par une bonification si le prestataire accepte de s'inscrire dans l'une ou l'autre des filières. Cet égalitarisme signifie en somme le "nivellement par le bas" et le resserrement généralisé des mesures de contrôle social. À cela s'ajoute une clause punitive pour ceux qui refusent un emploi: ils ne pourront avoir accès à des mesures d'employabilité pendant six mois, c'est-à-dire seront condamnés à ne percevoir que 405\$ par mois pendant toute cette durée. À la fin de novembre 1988, certains amendements au projet de loi consistent à pénaliser le refus d'emploi en baissant de manière significative le niveau plancher de la prestation.

3 La réforme actuelle: employabilité et hygiène sociale

Les trois filières envisagées sont à l'œuvre depuis quelques années, soit depuis que l'on a abandonné la politique d'emplois temporaires pour les jeunes. Partant du constat que la formation inadéquate et le manque d'expérience au travail hypothéquaient l'insertion des jeunes sur le marché du travail, le gouvernement a alors défini les trois filières que sont: le rattrapage scolaire, les stages en entreprise et les travaux communautaires. Ces filières ont pour prétention de développer l'employabilité¹⁷. Quel jugement peut-on porter, après quatre ans, sur leur orientation, leur performance et leur impact socio-politique?

3.1 Objectifs des filières

Le rattrapage scolaire s'adresse à ceux qui n'ont pas complété leurs études secondaires et qui sont disposés à reprendre les études afin d'obtenir un diplôme. Les programmes d'enseignement se veulent personnalisés et souples.

Les travaux communautaires doivent permettre aux prestataires d'avoir des activités utiles en attendant un emploi et, ce faisant, de reprendre des habitudes

¹⁷ M. Poulin, "50 000 jeunes visés par les nouveaux programmes de réinsertion sociale", *Le journal du travail*, avril 1984, p. 3.

nécessaires à la réintégration au marché du travail. L'objectif est de faire que la personne se sente utile en participant à la vie collective et qu'elle développe ses capacités. Les projets doivent permettre la production ou la distribution de biens ou de services qui servent la collectivité et qui sont habituellement bénévoles.

Enfin, les stages en milieu de travail devraient permettre d'acquérir une expérience de travail (de 70 à 90%) complétée par une formation pertinente (de 10 à 30%). Cette activité est d'une durée maximale de 52 semaines et fait l'objet d'un contrat entre les pouvoirs publics, l'entreprise et le bénéficiaire. Celui-ci est soustrait du champ d'application de certaines lois telles que la loi sur les normes minimales du travail et le Code du travail¹⁸. Le stagiaire peut recevoir un montant maximal de 100\$ de l'employeur. C'est cette dernière filière que le gouvernement privilégie.

En somme, la politique d'aide sociale est infléchie de telle manière qu'elle trouve sa raison d'être dans des mécanismes de développement de l'employabilité. On n'assiste pourtant pas à la mise en œuvre d'une politique systématique de relance de l'emploi fondée sur les solidarités collectives ou sur une logique d'intervention globale et structurante. La logique étatique adopte plutôt une approche individuelle de la lutte au chômage. L'argumentation basée sur l'employabilité pousse en effet "à individualiser la responsabilité au chômage, plutôt que de s'attaquer aux fondements structurels de la crise du travail"¹⁹.

Le développement de l'employabilité se double de mécanismes d'incitation au retour sur le marché du travail basés sur la sanction monétaire. L'octroi d'une partie non négligeable des prestations est désormais fonction de l'insertion des bénéficiaires dans les filières d'encadrement. D'ailleurs, implicitement, le gouvernement compte sur le refus d'une bonne partie de ceux-ci de participer à ces filières pour réduire les coûts du programme. La réforme présente une économie générale tout à fait nouvelle, mais ne perd pas de vue l'objectif de la réduction budgétaire; en d'autres termes, faire plus et autrement avec moins. Lors de la présentation du projet de loi, le gouvernement laisse penser que ce projet n'a de sens, au plan de la réduction ou du freinage des coûts, que si le taux de participation aux filières est relativement bas²⁰.

¹⁸ G. Nolet, *op.cit.*

¹⁹ M. A. Deniger, *op. cit.*, p. 87.

²⁰ Il est écrit: "comparativement à un coût annuel actuel de 1 877,8 millions de dollars, le programme APTE entraînera des économies de l'ordre de 370 millions de dollars dans l'hypothèse d'une participation nulle; à 25% de participation l'économie sera de l'ordre de 145 millions de dollars; à 50% de participation le programme occasionnera des déboursés supplémentaires de l'ordre de 55 millions de dollars; à 75% des déboursés supplémentaires de l'ordre de 250 millions de dollars et enfin à 100% des déboursés supplémentaires de l'ordre de 445 millions de dollars" (*Pour une politique de sécurité du revenu, op. cit.*, p. 33.).

3.2 Quelle performance?

Mais au-delà des objectifs, voire des attentes de ces nouvelles pratiques, est-ce que ces filières ont donné des résultats à ce point probants pour désormais être posées comme pierre d'assise du nouveau régime d'aide sociale pour personnes aptes au travail? L'évaluation des quelques années au cours desquelles ces filières ont été mises en place donne à réfléchir. Soulignons qu'une évaluation qui ne comparerait que la "performance" des programmes et leurs objectifs officiels serait partielle. Il ne faut pas oublier en effet que le processus contribue aussi à la mise en place de mécanismes d'encadrement et de contrôle social.

En ce qui concerne le rattrapage scolaire, il faut garder à l'esprit que le Canada est nettement à la traîne des pays industrialisés et que le Québec se situe dans les derniers rangs des provinces canadiennes. De plus, les Québécois portent davantage attention à l'obtention d'un emploi qu'au degré de scolarisation comme si les deux aspects étaient indépendants, sinon incompatibles²¹.

L'objectif du rattrapage scolaire consiste à inciter les bénéficiaires à compléter le niveau de scolarité secondaire. De 1984 à 1988, on compte 82 368 participations. Au total, il s'agit de la filière la moins efficace: "Peu de participants ont réussi à obtenir leur diplôme d'études secondaires et ces derniers ne sont à peu près pas différents des non-participants quant aux acquis d'employabilité et sont moins nombreux à occuper un emploi²²." L'opération consiste en fait à réintroduire les décrocheurs dans le système d'éducation sans pour autant combler le fossé entre le milieu scolaire et le marché du travail²³. La filière du rattrapage scolaire met donc en place une mesure ponctuelle de "raccrochage" qui n'est pas liée à un processus d'insertion au travail.

Faute d'un processus structuré d'insertion professionnelle, la filière des stages en milieu de travail vise à faciliter cette réinsertion. Au cours des quatre années, on dénombre 51 321 participations aux stages en milieu de travail (dont près de 7000 dans le secteur public). Cette filière contribue semble-t-il à une certaine amélioration de l'employabilité des stagiaires mais elle a surtout un effet positif

²¹ G. Guérin, *op.cit.*, p. 66.

²² J.-G. Darveau, J. Tremblay-Lamarre et C. Moisan, *Étude d'évaluation des résultats des programmes de développement de l'employabilité*, Direction de l'évaluation et de la statistique, ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, 1988, p. 23.

²³ Il faut savoir que le Canada connaît un sous-développement pour les programmes d'insertion professionnelle. Le Canada a, en effet, "accordé moins d'attention que tout autre pays à l'établissement de mécanismes structurés visant à favoriser la transition du monde des études au monde du travail" (texte gouvernemental cité par G. Guérin, *op. cit.*, p. 67). Ajoutons que les études secondaires proposent, à côté d'un profil général, un enseignement professionnel qui constitue une voie directe pour un marché du travail à emplois peu qualifiés et qui est à ce jour considéré comme un «tiers monde» scolaire (P. Dandurand, "Situation de la formation professionnelle au Québec", dans *Une société des jeunes?*, Québec, Institut québécois de recherche sur la culture, 1986, p. 217).

sur l'insertion ultérieure sur le marché du travail²⁴. Une étude plus attentive²⁵ permet de relever plusieurs griefs au sujet de la préparation des stages, de leur déroulement et de leur qualité formatrice. De plus, compte tenu que les employeurs voient souvent là la possibilité de tirer partie d'une main-d'œuvre à prix dérisoire, les stagiaires peuvent se trouver affectés exclusivement à des tâches de production et se voir obligés à faire du temps supplémentaire. Les véritables stages de formation sont la minorité; très souvent, les bénéficiaires disent avoir travaillé "comme s'il s'agissait de tâches pour lesquelles ils avaient les habilités requises²⁶". Les stages ne sont pas toujours conformes au cheminement professionnel et aux intérêts du bénéficiaire et ne sont pas toujours choisis dans un secteur d'avenir. Dans près de la moitié des cas, l'après-stage est particulièrement difficile car, faute de l'obtention d'un emploi, il signifie le retour à la situation antérieure de bénéficiaire de prestations d'aide sociale. Somme toute, cette filière est souvent perçue comme un système d'exploitation car, contre un travail déguisé, le bénéficiaire reçoit pour une semaine de 40 heures quelque 2,40\$ l'heure alors qu'en 1985, par exemple, le salaire minimum était à 4,35\$ l'heure. Ces stages font apparaître une autre catégorie de sous-travailleurs, non protégés par les lois du travail, sous-payés et extrêmement vulnérables face à une double autorité patronale et administrative.

Les travaux communautaires, enfin, présentent une situation comparable. De 1984 à 1988, on compte 53 183 participations. Cette filière semble principalement conçue pour assurer une socialisation à la discipline du travail et développer des habitudes nécessaires à l'intégration au marché du travail. Tout comme les stages, qui ne sont pas reconnus à titre d'expérience, surtout s'ils n'ont pas de lien avec la formation scolaire, les travaux communautaires, identifiés à du bénévolat, ne sont pas d'un grand apport dans un curriculum²⁷. Le grand paradoxe c'est que cette filière, la plus performante pour la valorisation de l'employabilité²⁸, a une efficacité nulle ou très faible pour ce qui est de l'intégration au marché du travail.

D'une manière plus générale, on se rend compte pour les trois filières que la relation d'implication entre l'employabilité et l'insertion professionnelle ne se confirme pas; la relation semble surtout aléatoire. Cela fait ressortir le caractère formel et normatif de la notion d'employabilité, utilisée d'une manière fétichiste par les autorités gouvernementales.

²⁴ J. G. Darveau *et al.*, *op.cit.*, p. 22 et 68.

²⁵ G. Guérin, *op.cit.*, p. 68.

²⁶ C. Mathurin, *Le programme de «stages en milieu de travail» (PSMT) et les jeunes assistés sociaux*, Faculté de l'éducation permanente, Université de Montréal, 1986, p. 116.

²⁷ P. Noreau, *op.cit.*, p. 186.

²⁸ C'est la filière qui a les scores les plus élevés pour la rupture de l'isolement social, pour l'estime de soi, le désir de quitter l'aide sociale, la recherche active d'emploi et les perspectives d'avenir.

Par ailleurs, l'évaluation de la participation à plusieurs filières est riche d'enseignement. La nouvelle loi permet de croire que, pour obtenir le supplément conditionnel de sa prestation, le bénéficiaire sera appelé, faute d'un emploi, à s'inscrire à tour de rôle aux diverses filières. Or, il semble que l'inscription à répétition ait un résultat médiocre: "Une double ou une triple participation ne semble pas augmenter l'employabilité ni les chances d'accéder au marché du travail²⁹".

Au total, en quatre ans, pour ces trois filières, qui ne s'adressaient qu'aux jeunes et aux chefs de famille monoparentale (dans le cas du rattrapage scolaire), il y a eu 191 071 participations. Les travaux communautaires et les stages en entreprise transforment le droit du citoyen à une prestation inconditionnelle en une prestation qui, pour une part significative, dépend de l'exécution d'un travail déguisé. Quant au retour à l'école, il peut être considéré (outre la dimension conditionnelle qui est associée aux prestations) comme la mise en place d'une autre filière de relégation dans le cycle des formes sociales de la vie des sans-emploi. On en vient à la question du redéploiement de la stratégie étatique dans le mode de gestion des assistés sociaux.

3.3 Politique d'inspiration disciplinaire

Avec le mode de régulation qui s'est confirmé au cours de l'après-guerre, l'État a redéfini son mode d'intervention auprès de la population. La régulation étatique connaît une mutation significative. On assiste alors en effet à un déplacement d'une régulation à dominante juridique vers une régulation à dominante technicienne³⁰. Mode de gestion et d'ajustement de la pénétration de l'État dans le tissu social, la régulation technicienne impose une lecture de la réalité qui tient davantage de la logique technico-administrative que des prémisses juridiques classiques et conduit à une spécialisation des interventions qui procèdent surtout par cibles fragmentaires (types de services, secteurs d'activité, clientèles particulières). Or, la crise économique et la hausse sensible du chômage, la crise financière de l'État et le débat sur son désengagement composent un contexte qui favorise une amplification de la spécialisation des actions de l'État et la diffusion de mécanismes de normalisation sociale et d'intervention disciplinaire.

Ainsi assistera-t-on à un important réaménagement des mécanismes de régulation s'adressant aux sans-emploi. Même si des analystes qu'on ne peut soupçonner d'antipathie à l'égard du gouvernement soulignent que "la résolution définitive [du chômage des jeunes] dépend de la prospérité économique", que les jeunes "sont attachés au marché du travail" et que les employeurs les engageront

²⁹ J.G. Darveau *et al.*, *op.cit.*, p. 23.

³⁰ G. Boismenu, "La régulation technicienne des rapports sociaux", dans G. Boismenu et J.J. Gleizal (dir.), *Les mécanismes de régulation sociale*, Montréal, Lyon, Boréal, Presses universitaires de Lyon, 1988, p. 84

quand la demande existera³¹, toute l'intervention gouvernementale est basée sur des principes fort éloignés qui donnent appui à une action d'inspiration disciplinaire. Le gouvernement postule que le chômage s'explique par le manque d'offre et de mobilité de la main-d'œuvre et que cette rigidité est suscitée par la combinaison d'une couverture sociale trop généreuse et le développement d'attitudes négatives à l'égard du marché du travail.

Dès lors, l'objectif sera de casser cette rigidité en renforçant, sinon en disciplinant, l'insertion des sans-emploi sur le marché du travail. L'incitation au travail a toujours été une composante de l'aide sociale, mais le cadre d'intervention se définissait autrement. La constitution de l'État-providence canadien, aussi circonscrit qu'il soit, s'est appuyée largement sur la notion d'universalité; cela s'est traduit par l'abandon des mesures catégorielles d'assistance sociale au profit de programmes liant l'obtention de transferts publics au seul critère de "besoin". L'interventionnisme d'État d'inspiration keynésienne se présentait comme un moyen d'intégrer les laissés pour compte à la communauté à travers la croissance économique, le plein emploi et des programmes universels de sécurité sociale. Les transformations actuelles traitent les sans-emploi et les bénéficiaires de mécanismes de transfert comme une "sous-classe parasitaire" à qui il faut faire adopter des comportements attendus. Les sanctions à cette fin sont nombreuses.

La première, qui est la pierre d'assise de la réforme, consiste à fixer le niveau de couverture de telle manière que tout télescopage entre les revenus provenant du marché du travail le plus détérioré et les prestations sociales est désormais exclu, sans que le gouvernement soit pour autant contraint à hausser le salaire minimum qui, en termes réels, se dégrade depuis la fin des années 1970. D'ailleurs, pour bien s'assurer que les prestations ne concurrenceront plus le travail au minimum, le gouvernement restructure dans sa réforme le programme de supplément de revenu de travail qui vise, dans une nouvelle formule désignée par l'acronyme APPORT (Aide aux parents pour leurs revenus de travail), à inciter les personnes ayant des enfants à charge à entrer ou à demeurer sur le marché du travail en accordant aux parents à faible revenu une aide financière augmentant le revenu net du travail³².

On impose ensuite une sanction monétaire dont le résultat est que les besoins minimaux à long terme ne peuvent être couverts par les prestations sociales qu'à la condition de participer à un programme d'employabilité et de renouveler constamment son insertion. Pour les neuf premiers mois, pour les cas de non-participation ou pour les temps morts entre les participations répétées aux filières d'encadrement, seul un autre revenu pourra permettre d'atteindre le seuil des besoins à long terme. Pour répondre à ces besoins, il faut donc travailler ou participer à une filière d'employabilité.

³¹ G. Guérin, *op.cit.*, p. 77; voir aussi P. Fortin, *op.cit.*

³² Pour une politique de sécurité du revenu, *op.cit.*, p. 36.

À cela s'ajoutent des sanctions qui ponctuent la non-conformité à un code de conduite imposé. En présentant ses amendements, le ministre a indiqué, devant la possibilité souvent évoquée d'une raréfaction d'entreprises acceptant les stages de formation, que le gouvernement verrait à proposer de "vrais" emplois aux bénéficiaires; il a ajouté que s'il y a refus d'emploi, la prestation sera réduite de 100\$ par mois et de 200\$ pour un deuxième refus.

L'application de la notion de contribution alimentaire peut donner lieu à d'autres réductions. Conformément au Code civil, qui stipule que "les époux de même que les parents en ligne directe se doivent des aliments", les personnes de 18 ans et plus ne seront reconnues indépendantes que si elles ont quitté le milieu familial depuis deux ans (mis à part raison d'études), ont occupé un emploi régulier pendant deux ans, ont été ou sont mariées (ou conjoints de fait), ont un ou des enfants ou détiennent un diplôme universitaire de premier cycle. Le statut de dépendant pour les personnes de 18 ans et plus s'appliquera les trois premières années suivant la demande d'aide financière. Enfin, ceux qui font preuve d'une certaine débrouillardise en partageant leur logement verront leur prestation réduite afin "de préserver à la fois l'équité et le principe du dernier recours". Pourtant, lorsqu'il s'agira de personnes inaptes au travail, le partage du logement ne sera pas pénalisé afin cette fois de "favoriser l'entraide et l'autonomie des personnes".

En somme, l'incitation au travail passe par la mise en place d'une grille de pénalités qui renforcent la sanction monétaire de base établie dans les barèmes. Cette incitation se prolonge dans une politique qui fonctionne à la sélectivité.

L'introduction du "besoin" comme critère d'admissibilité aux mesures d'assistance sociale a rendu possible, et ce de plus en plus avec le temps, le versement de transferts aux personnes aptes au travail de sorte que la distinction entre aptes et inaptes s'est à toute fin pratique estompée au cours des années 1970. Actuellement cette distinction sous-tend la mise en place de deux circuits d'aide sociale. On a vu qu'au sein des personnes aptes au travail, l'approche sélective a initialement visé les jeunes, que le "ciblage" des jeunes s'est intensifié avec la montée du chômage et que l'on a même élargi la cible en portant la limite supérieure de 24 à 30 ans au cours des années 1980. Concurrément, on effectue au sein de cette catégorie jeunesse des subdivisions basées sur une qualification plus précise des populations assistées (diplômés, décrocheurs, durée de l'inscription à l'aide sociale, etc.) et sur les mécanismes d'intervention de l'État. La qualification plus précise des bénéficiaires va de pair avec un traitement différencié, si bien que face à des clientèles désormais morcelées se présentent une variété de filières d'encadrement.

Cette démarche couvrira désormais l'ensemble de la population apte au travail sans distinction d'âge. Il s'agit d'une nouvelle étape dans le "ciblage" de clientèles de plus en plus différenciées au sein des sans-emploi. En 1985, le chef de service annonce les intentions du ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu — intentions qui se concrétisent présentement — en déclarant que le ministère:

se devra d'identifier les besoins en mutation des diverses clientèles composant l'aide sociale. Pour ce faire, il aura à intensifier son travail de recherche et d'évaluation. De même, en raison du nombre encore élevé des bénéficiaires aptes, et des contraintes budgétaires du gouvernement, le [ministère] aura à optimiser le ciblage des clientèles, en tenant plus compte des variables telles que la durée de présence à l'aide sociale, la motivation, le milieu de vie, les spécificités régionales³³.

Nous sommes ici dans un univers de gestion de clientèles cibles dans le cadre du réseau étatique. Cette perspective nous amène à faire deux remarques.

L'insertion des clientèles cibles dans le réseau des filières n'est pas, tout d'abord, sans évoquer l'accroissement potentiel du dirigisme étatique. Les filières d'employabilité sont aussi des filières d'encadrement et de contrôle social, nous l'avons déjà noté. Ajoutons que, pour le gouvernement, l'insertion professionnelle passe par les trajectoires institutionnelles qu'il a ouvertes et s'adresse aux clientèles jugées prioritaires. Or, d'entrée de jeu, il faut reconnaître que son action s'est d'abord et surtout (sauf pour les jeunes universitaires) tournée vers les bénéficiaires de l'aide sociale afin d'alléger le poids financier qu'ils représentent. Noreau note que cela "laisse loin derrière les quelque 200 000 à 250 000 sans-emploi, que les programmes ne peuvent atteindre, et dont le principal défaut est de ne pas être forcément assistés sociaux ou diplômés, et entrepreneurs dans l'âme³⁴".

Cette remarque permet de rappeler que, parallèlement aux organismes et aux institutions étatiques, se sont formés des groupes communautaires qui ont développé des programmes et techniques d'insertion des jeunes sur le marché du travail. En marge du cadre bureaucratique ou scolaire, ces organismes du milieu contribuent sans l'ombre d'un doute au processus de réinsertion professionnelle; le taux de placement serait de l'ordre de 75%³⁵. Certains voient là une avenue prometteuse. Récemment le gouvernement du Québec a appuyé financièrement ces organismes, mais en tentant d'infléchir leurs pratiques. La multiplication de ces organismes est freinée par l'exigence gouvernementale selon laquelle ils doivent accepter en priorité de jeunes assistés sociaux recommandés par un organisme gouvernemental. Le ministère, par la contrainte du financement, en serait à implanter un système de recommandation de jeunes assistés sociaux aux organismes communautaires de retour à l'emploi, ce qui remet en question le mode de fonctionnement de ces organismes. Inscrits à titre semi-autonome dans le réseau étatique,

les organismes doivent jouer un rôle de contrôle auprès des jeunes perdant d'autant la confiance nécessaire au travail à effectuer. D'autre part, restreindre l'accès des organismes à des clientèles de prestataires ciblés par l'État empêche

³³ G. Nolet, *op.cit.*, p. 181-182.

³⁴ P. Noreau, *op.cit.*, p. 185.

³⁵ M. Provost, *op.cit.*, p. 91.

des jeunes de recevoir une aide à la réinsertion alors qu'ils la choisiraient volontairement et ce, parce qu'ils ne reçoivent pas d'aide sociale ou de chômage³⁶.

Il y dans ce sens risque de pervertir la pratique de ces organismes et de réduire leur efficacité; chose certaine, les contraintes étatiques freinent leur essor.

Deuxième remarque, l'enjeu est de déployer les mécanismes appropriés et de mobiliser les spécialistes de gestion de clientèles cibles en mesure de veiller à l'imposition d'un code de conduite et de favoriser une entreprise de modification comportementale. Le passage à l'aide sociale doit inciter le bénéficiaire à acquérir les qualités requises et à développer les attitudes le prédisposant à l'insertion sur le marché du travail. Pour ce faire, on est tenté par une démarche similaire à celle mise en avant lorsqu'il s'agit d'intervenir dans des situations de "déviance".

Les modalités de la réalisation du stage en milieu de travail sont sur ce plan assez éloquentes. Le bénéficiaire doit rencontrer un agent de l'aide sociale qui déterminera son entrée dans le programme et un superviseur qui assurera l'encadrement. L'un et l'autre interviennent comme travailleurs sociaux auprès d'une personne en difficulté et une bonne partie du travail consiste à mettre à profit sa compétence de spécialiste de modification comportementale. On parle ici de dresser le plan de "relèvement" du bénéficiaire, d'amener le bénéficiaire à choisir le processus d'insertion (trois filières) sur le marché du travail adapté à sa situation, de dresser le profil du stagiaire à partir d'une entrevue, profil qui sera approfondi par le superviseur, et d'élaborer un plan de suivi; finalement, on recommande au superviseur "de chercher à ce que [le bénéficiaire] tienne un journal de bord qui doit, entre autres, [lui] permettre de suivre sa propre évolution et de pouvoir ainsi contribuer à l'évaluation finale"³⁷.

En somme, la problématique gouvernementale conjugue une démarche psychopédagogique et une démarche disciplinaire qui n'est pas sans rappeler les transformations de la logique d'intervention dans le domaine de la justice: progressivement nous en sommes venu à une justice sanitaire et sociale pour laquelle l'infraction s'efface et devient un incident, une manifestation, une occasion à exploiter; l'appréhension des délits relève davantage de la thérapie car ils sont vus comme "symptômes des troubles de comportement dont souffrent les justiciables"³⁸. Pour cette justice qui fonctionne à l'hygiène sociale, on entre dans un univers normatif alimenté par une logique technicienne de gestion de clientèles déviantes ou représentant une menace potentielle à l'égard de la norme sociale³⁹.

³⁶ *Ibid.*, p. 93.

³⁷ C. Mathurin, *op.cit.*, p. 42.

³⁸ H. Lafont et P. Meyer, *La justice en miettes*, 1979, p. 168-170.

³⁹ G. Boismenu, *op.cit.*

Tout en restant prudent dans l'utilisation de cette analogie, on pourrait voir, dans le traitement des sans-emploi, la désignation d'une déviance socio-économique, en ce sens que les sans-emploi seraient la manifestation de la violation de la norme sociale et donc l'expression de troubles de comportement. Avec la réforme de l'aide sociale, l'établissement des circuits et filières qui en découlent et la spécialisation des clientèles cibles nous aurions la mise en place de mécanismes de normalisation et de contrôle social fonctionnant à l'hygiène sociale. Que ces mécanismes s'avèrent ou non efficaces quant à l'insertion professionnelle, ils auront le mérite de renforcer les dispositifs de contrôle social, de sérier les clientèles qu'ils désignent et de normaliser les conduites de populations qui ne sont pas disciplinées par le travail salarié.

Conclusion

La crise économique et le chômage massif qui l'a accompagnée ont mis à l'épreuve les mesures de sécurité du revenu qui avaient été mises en place particulièrement lors de la consolidation de l'État-providence au Canada, entre 1960 et 1975. Au moment où les coûts de ces mesures atteignaient des sommets, le débat public pointe du doigt le fardeau des charges sociales et le poids du déficit budgétaire des provinces mais principalement du gouvernement fédéral. Parallèlement, la population des bénéficiaires se modifie singulièrement. À l'aide sociale en particulier, les jeunes sont de plus en plus nombreux et les bénéficiaires sont très majoritairement aptes au travail.

Dans le cadre de la reconsidération de la logique de l'intervention de l'État, la politique de sécurité du revenu se redéfinit. La population "jeune" constitue si l'on peut dire le laboratoire où sont mises à l'essai les réformes et les nouvelles pratiques. Ces dernières sont par la suite généralisées à toute la population des prestataires d'aide sociale. Elles ont une vocation double. L'abaissement du niveau de protection permet d'exercer une sanction monétaire plus importante qu'antérieurement mais aussi laisse la place pour une bonification conditionnelle. Cet aspect révèle assez bien la volonté gouvernementale d'agir d'une manière à la fois plus suivie et renouvelée sur les attitudes, les comportements et la qualification des sans-emploi.

Les filières d'encadrement sont mises en place à cette fin et sont censées être en mesure de répondre à l'inadaptation, tant comportementale que professionnelle, des sans-emploi à l'égard du marché du travail. On pourrait s'interroger longuement sur l'efficacité de ces filières quant à l'insertion professionnelle, mais en rester là serait réduire la signification des filières car, à tout prendre, ces dernières jouent un rôle indéniable sur le plan de la socialisation et du contrôle social, si bien qu'elles participent au moins à la réinsertion sociale d'une importante population qui échappe à la socialisation et à la discipline du travail.

On peut sans doute croire que la prévision selon laquelle la résorption du chômage est peu vraisemblable dans un avenir prévisible conduit les dirigeants politiques à reconsidérer le mode d'intervention auprès de l'imposante population des sans-emploi. La stratégie mise en place au Québec n'est sans doute pas pour autant la seule. Mais on ne peut ignorer que le Québec est loin de se singulariser dans l'action choisie. Au moment où la loi québécoise était votée à l'Assemblée nationale du Québec, on adoptait à Paris la loi du revenu minimum d'insertion qui s'y apparente à plus d'un point de vue. Au-delà de la coïncidence, il faut sans doute voir là le signe d'une convergence à propos de la gestion sociale des sans-emploi.

Gérard Boismenu
Département de science politique
Université de Montréal

Résumé

En prenant comme illustration la réforme de l'aide sociale au Québec en 1988, l'article met en relief la restructuration majeure de ce programme aussi bien en ce qui concerne le niveau de la couverture que le mode d'établissement de ce niveau. Mais surtout, les nouvelles exigences accroissent la subordination des prestataires et représentent un véritable renouvellement du contrôle social. Cette restructuration est certes inspirée par une rationalité budgétaire et, plus largement, économique, mais elle reflète aussi une rationalité technicienne de gestion de clientèles cibles.

Summary

Using the 1988 reform of the Quebec social assistance program as an example, this article examines the significance of the new coverage and standards established. These requirements emphasize the subordination of the beneficiaries and, as such, represent nothing less than a reshaping of social control. In this sense, the restructuring of social assistance is not only inspired by budgetary and economic constraints, it also encompasses a technicist approach to the management of social affairs.