

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LOI VISANT À LUTTER CONTRE LA PAUVRETE ET L'EXCLUSION
SOCIALE : ANALYSE CRITIQUE ET PERSPECTIVES D'AVENIR

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SOCIOLOGIE

PAR

KEVIN VAILLANCOURT

JUILLET 2018

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.03-2015). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier toutes les personnes qui se sont mobilisées au Québec pour la justice sociale au cours des dernières décennies. Grâce à vous, j'ai eu la chance, malgré l'origine modeste de ma famille, d'être un étudiant de première génération à faire des études supérieures.

Je remercie ma famille de m'avoir transmis un ensemble de valeurs à la base de la motivation du sujet de ce mémoire ainsi que de leur confiance qui m'a permis de faire face à plusieurs embûches et échecs au niveau académique comme dans la vie de tous les jours.

Je remercie Paul Eid et Joseph Yvon Thériault, professeurs à l'UQAM, de m'avoir inspiré à concevoir ce mémoire sous cet angle.

Enfin, je remercie mon directeur de recherche Jean-Marc Fontan pour son soutien exceptionnel qui m'a permis de produire ce mémoire ainsi que les cinq experts qui ont contribué à la recherche de ce mémoire.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES.....	vi
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	vii
RÉSUMÉ	ix
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I PROBLÉMATIQUE ET CONTEXTUALISATION	6
1.1 Le concept de pauvreté.....	7
1.2 Évolution de la pauvreté au Québec en lien avec le monde du travail : de 1980 à 2015	11
1.3 La pauvreté chiffrée : de 1990 à 2017.....	14
1.4 Sens et portée du concept de justice sociale.....	20
1.5 La théorie de la justice de Rawls.....	23
1.6 La pauvreté à travers la théorie de la justice comme équité	30
1.7 Pertinence de l'analyse à partir de la théorie de la justice comme équité de Rawls	33
CHAPITRE II HYPOTHÈSES, QUESTIONS DE RECHERCHE ET MÉTHODOLOGIE DE TRAVAIL.....	38
2.1 Questions et hypothèses de recherche.....	40
2.2 Méthodologie	42
2.2.1 Recension des écrits pertinents	42
2.2.2 Entrevues auprès de personnes clés	44
CHAPITRE III PRÉSENTATION DE LA LOI 112 ET DU POSITIONNEMENT CRITIQUE DU COLLECTIF POUR UN QUÉBEC SANS PAUVRETÉ	46
3.1 Proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté	47
3.2 Actions entreprises par le gouvernement afin de lutter contre la pauvreté .	56

3.3	Survol des éléments constitutifs de la Loi 112 visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.....	63
3.1.1	Préambule à la Loi 112	64
3.1.2	Objet, définition de la pauvreté et Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.....	66
3.1.3	Buts visés par la Loi 112.....	69
3.1.4	Mécanismes clés de la Loi 112	71
3.1.5	Responsabilités du gouvernement face à la Loi 112.....	73
3.2	Analyse critique de la Loi 112 produite par le Collectif pour un Québec sans pauvreté.....	76
3.2.1	Sur le préambule de la Loi 112	77
3.2.2	Sur les définitions proposées dans la Loi 112.....	79
3.2.3	Sur les buts visés par la Loi 112	81
3.2.4	Sur les mécanismes de la Loi 112	83
3.2.5	Sur la responsabilité du gouvernement face à la Loi 112	84
3.3	Réponses à nos deux premières questions de recherche	86

CHAPITRE IV ANALYSE DU BILAN DES ACTIONS MENÉES PAR LE GOUVERNEMENT POUR LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ ET

L'EXCLUSION	93	
4.1	Exemples d'actions pour « Prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes ».....	96
4.2	Exemples d'actions visant à « Renforcer le filet de la sécurité sociale et économique ».....	100
4.3	Exemples d'actions pour « Favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail »	104
4.4	Exemples d'actions pour « Favoriser l'engagement de l'ensemble de la société »	107
4.5	Exemples d'actions pour « Assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions »	111
4.6	Réponse à notre troisième question de recherche	113

CHAPITRE V ENTREVUES AUPRÈS D'EXPERTS ET PERSPECTIVES SUR L'AVENIR DE LA LOI 112.....

5.1	Écart et différences entre la Proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté et de la Loi 112	120
5.2	Dimension novatrice de la Loi 112	122
5.3	Les obstacles à l'application de la Loi 112	124
5.3	Que manque-t-il à la Loi 112 ?	129
5.4	Les actions à entreprendre pour avoir une Loi 112 plus performante.....	131
5.5	Réponses à nos deux dernières questions de recherche	134

CHAPITRE VI ANALYSE, RÉPONSES À NOS TROIS HYPOTHÈSES DE TRAVAIL	139
CONCLUSION.....	144
ANNEXE : GRILLE D'ENTREVUE.....	149
RÉFÉRENCES.....	150

LISTE DES FIGURES

Figure	Page
1.1 Evolution des revenus disponibles entre 2003 et 2017 pour une personne beneficiaire de l'aide sociale	15
1.2 Evolution et ecarts de croissance des revenus a la disposition de trois groupes de personnes de la population canadienne.....	17
1.3 Evolution du taux d'assistance et du taux de chomage au quebec entre 2002 et 2017	18
3.1 Travail de reflexion collective ayant conduit au texte pour une loi sur l'elimination de la pauvreté.....	52
3.2 Projet pour une société sans pauvreté.....	54
3.3 Synthèse sur les deux plans d'action gouvernementaux.....	74
3.4 Troisième plan d'action pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, faits saillants	76

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ADS	Analyse différenciée selon les sexes
CCLP	Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
CAPMO	Carrefour de pastorale du monde ouvrier
CERPE	Comité d'éthique de la recherche pour les projets étudiants impliquant des êtres humains
CEPE	Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion
CPE	Centre de la petite enfance
CIS	Crédit d'impôt pour la solidarité
FQIS	Fonds québécois d'initiatives sociales
GPS	Groupe des partenaires de la solidarité
MESS	Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MICC	Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles
MRC	Municipalité régionale de comté
ICIDJE	Initiative concertée d'intervention pour le développement des jeunes enfants
MFR	Mesure de faible revenu
MPC	Mesure du panier de consommation

ONU	Organisation des Nations Unies
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PSOC	Programme de soutien aux organismes communautaires
RABQ	Réseau de l'action bénévole du Québec
SACAIS	Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales
SAJ	Stratégie d'action jeunesse 2006-2009
SIPPE	Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance
TEMI	Taux effectif marginal d'imposition
UQAM	Université du Québec à Montréal

RÉSUMÉ

Au Québec, à la fin des années 1990, une vaste mobilisation de la société civile s'est déployée pour demander l'adoption d'une loi sur l'élimination de la pauvreté. La loi est effectivement adoptée en 2002 et a donné lieu à trois Plans d'action et à la production d'un bilan en 2014. Ce mémoire analyse l'écart qui existe entre le texte de proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté et la Loi 112. Il permet de recadrer le processus d'émergence de la Loi 112 et montre en quoi il résulte d'une démarche à la fois communautaire et gouvernementale. Ce mémoire présente une mise en contexte socioéconomique pour qualifier la situation de pauvreté au Québec, en lien avec les transformations récentes du marché du travail. Au niveau théorique, l'approche retenue mobilise des analyses d'auteurs classiques et contemporains sur la pauvreté. Elle présente aussi la théorie de la justice de Rawls, laquelle fournit un espace réflexif de référence pour analyser le processus d'institutionnalisation du projet de loi sur l'élimination de la pauvreté.

La méthode de travail retenue est relativement classique. Elle repose sur une revue de la littérature effectuée à partir de documents théoriques et d'une collecte d'informations clés à l'aide de documents relevant de la littérature grise et de rapports produits par – ou pour – le gouvernement. Elle repose aussi sur la réalisation de cinq entrevues auprès de répondants et de répondantes.

De cette démarche de recherche, il se dégage les constats suivants. Premièrement, le processus d'institutionnalisation de la Loi 112 démontre effectivement le rôle important joué par la mobilisation d'organisations de la société civile autour du Collectif pour un Québec sans pauvreté. Il montre aussi le rôle clé joué par le gouvernement Landry, lequel a permis l'adoption d'une loi qui, sans être parfaite, représente encore aujourd'hui un outil majeur en matière d'action publique pour lutter contre la pauvreté et les inégalités sociales. Deuxièmement, nous avons montré que cette institutionnalisation n'a pas eu les effets escomptés au sens où les inégalités socioéconomiques ont augmenté et où le taux de pauvreté est sensiblement le même après plus de quinze ans d'intervention. Troisièmement, nous dégageons, des entrevues réalisées auprès de répondants et répondantes, les éléments clés qui expliquent pourquoi la Loi 112 est moins performante qu'elle pourrait l'être dans la réalisation de sa finalité. Ces entrevues nous ont permis d'identifier des voies possibles de dépassement qui, sans rendre la Loi 112 complètement performante,

pourrait permettre de lever le voile d'ignorance qui entoure son processus d'institutionnalisation.

Mots clés : Loi contre la pauvreté – Loi-cadre – Proposition de loi – Collectif – Pauvreté – Exclusion – Justice sociale – Inégalité – Gouvernement du Québec – MESS – CEPE – CCLP – Rawls – Droits – Politique sociale

INTRODUCTION

L'histoire humaine est caractérisée par la présence et la reconfiguration quasi constante et continue de différentes formes d'inégalités sociales (Darmangeat, 2013). En lien avec la reconfiguration de ces inégalités, l'histoire rend aussi compte d'actions qui ont été entreprises afin d'en réduire tant l'impact que de s'attaquer à leurs causes. Avec la modernité, cet enjeu de lutte a pris la forme d'une question sociale (Castel, 1995).

Rappelons que la modernité, tout en garantissant des droits au plan juridique, a favorisé la consolidation d'un mode de développement socioéconomique et socioculturel dont la raison d'être est fondamentalement associée à la production de richesse par la croissance économique. Ce faisant, le régime d'accumulation de la richesse mis en place impliquait en corollaire l'existence d'un régime d'appauvrissement socioéconomique.

Sur le plan des débats sociaux, la modernité, depuis le 19^e siècle, présente une configuration culturelle qui permet aux acteurs sociaux d'affirmer et de mettre en scène des luttes visant la pleine reconnaissance et le plein exercice de leurs droits, tant sociaux et culturels qu'économiques. De façon contradictoire, cette même modernité est une scène où se composent et se recomposent des pratiques sociales permettant l'exploitation, l'aliénation, la marginalisation, la paupérisation et l'exclusion d'individus, de groupes et de territoires. Cette situation paradoxale n'a cessé de donner lieu à des avancées et à des reculs en termes d'accès à une plus grande justice sociale. Au fil des dix dernières décennies, différents contextes et

conjonctures ont favorisé le déploiement de mesures qui ont favorisé ou qui ont contrecarré les processus d'appauvrissement et d'exclusion. L'objet du présent mémoire est de se pencher sur une des mesures qui apparaissent au Québec au passage du 21^e siècle : la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Au fil des deux derniers siècles, malgré de grandes avancées et en dépit des différentes formes de progrès entourant la modernisation des sociétés occidentales et de la société québécoise, non seulement les inégalités sociales sont toujours présentes, mais elles ne cessent d'augmenter¹. Cette situation s'inscrit dans un contexte de globalisation économique et culturelle où la pauvreté socioéconomique affecte pas moins de 800 millions de personnes dans le monde et l'extrême pauvreté environ 2,2 milliards d'individus (PNUD, 2014). Au Canada et au Québec, bien que l'économie canadienne soit l'une des plus performantes au monde, la proportion des personnes vivant en situation de pauvreté est relativement importante : environ 10 % de la population québécoise vit actuellement sous le seuil de pauvreté (CEPE, 2014), alors que 13,8 % de la population canadienne se retrouvait, en 2012, en situation de faible revenu après impôt (AFP, 2014). Malgré le développement de la forme providentielle de l'État canadien (à partir des années 1940) et au Québec (à partir de la Révolution tranquille) ; malgré des performances économiques relativement bonnes, tant au Canada qu'au Québec depuis la fin des années 1950, nous ne pouvons pas affirmer que la bataille contre la pauvreté et l'exclusion socioéconomique ait été gagnée.

Il est vrai qu'à partir des années 1960, le Canada et le Québec se sont efforcés de réduire les écarts sociaux et économiques qui existaient entre les personnes riches et les personnes pauvres. Nombre de politiques sociales, de programmes sociaux, de mesures et de mécanismes ont été mis en place (Noël, 1996 ; Crête et *al.*, 1990). L'État, s'il a réussi à diminuer les écarts économiques, sociaux, culturels et politiques

¹ Sur ce point : « En 2014, les 100 PDG des sociétés canadiennes les mieux payés gagnaient 184 fois le salaire moyen, alors que ce ratio était de 105 fois en 1998 » (L'Ériger, 2016, p. 8).

que l'on observait entre les pauvres et les riches au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'a fait dans le cadre de limites évidentes. Ces dernières témoignent d'une capacité d'action duale où l'État agit directement tout en déléguant des mandats et des responsabilités en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion socioéconomique à des organisations de la société civile. Ce phénomène remonte facilement aux années 1960 où nous voyons augmenter le nombre d'initiatives populaires et d'organisations communautaires qui tenteront de résorber l'impact des inégalités sociales sur différentes couches de la population québécoise.

Aujourd'hui, à l'échelle mondiale, la richesse ostentatoire côtoie au quotidien la pauvreté extrême. Bien que le contraste entre personnes riches et personnes pauvres soit moins prononcé au Québec, la pauvreté y est bien visible. Selon un rapport récent de la Direction de la santé publique :

210 000 ménages montréalais consacraient plus de 30 % de leur revenu à payer leur logement en 2014 ; 95 000 d'entre eux ont souffert d'insécurité alimentaire, et plus de 50 000 ont manqué de nourriture en raison d'un manque d'argent [...]. Le rapport souligne en outre que 26 % des ménages montréalais vivent sous le seuil de faible revenu contre 15 % dans le reste de la province². Dans le même ordre d'idées, 29 % des ménages consacrent plus de 30 % de leur revenu à leur loyer, contre 17 % ailleurs au Québec. (Radio-Canada, 2015)

La pauvreté est une réalité concrète qui affecte au moins 15 % de la population québécoise. Dans les faits, un autre 15 % de personnes se trouvent en situation non pas de pauvreté, mais de forte précarité socioéconomique. Il s'ensuit une réalité où, malgré l'absence marquée de pauvreté extrême, telle que représentée par l'itinérance classique, la question du paupérisme touche une portion somme toute importante de la population québécoise. C'est à cette injustice que répond, à la fin de la décennie 1990, un groupe d'acteurs sociaux qui ont fait le choix d'exercer des pressions sur le

² Le calcul du taux de pauvreté varie en fonction des outils méthodologiques utilisés pour évaluer ce dernier.

gouvernement de l'époque afin de faire adopter un projet de loi dont l'objectif serait de combattre la pauvreté. Le projet gouvernemental de Loi 112, conduisant à la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, fut adopté en 2002 et avait pour objectif principal de faire du Québec une société sans pauvreté.

Qu'en est-il de cette intention presque quinze années après son institutionnalisation ? L'objectif visé est-il atteint ? Malheureusement, non. Les données que nous avons présentées indiquent clairement la résilience de ce problème social. Certes, la Loi a eu un impact positif (CEPE, 2014), mais cet impact est loin de combler les attentes qui prévalaient au moment de sa conception. Pourquoi l'objectif central n'a-t-il pas été atteint ? Comment expliquer cet échec partiel ? Est-ce simplement dû au fait que la durée projetée afin de réaliser cet objectif était trop courte ? En laissant le temps faire son travail, un demi-siècle de plus permettrait-il d'atteindre l'objectif visé ?

Nous faisons l'hypothèse que l'échec observé n'est en rien attribuable à une durée trop courte, à un optimisme trop élevé. Au contraire, nous pensons que la faible performativité de la Loi serait attribuable aux limites inhérentes au processus de son élaboration et au manque de stratégie cohérente dans le déploiement des trois plans d'action découlant de cette Loi. Ces éléments ont fait en sorte que la Loi votée a perdu de sa capacité transformatrice. Si cette hypothèse est exacte, nous pensons qu'il est toujours possible d'atteindre l'objectif initial visé, à condition qu'une nouvelle posture étatique soit adoptée et que des mesures appropriées et des mécanismes efficaces soient mis en place.

L'objet de notre mémoire porte sur l'étude des avancées et des limites de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Pour mener à bien cette étude, nous effectuerons trois opérations que nous présenterons en six chapitres. Dans la première partie du mémoire, nous développerons une problématique de recherche et présenterons la méthodologie utilisée. Dans la deuxième partie, nous ferons le point

sur l'innovation sociopolitique que représente la Loi 112. Ceci nous permettra de revoir les éléments clés sur son origine, sa mise en place, sa portée et ses limites. Dans la troisième partie, nous réaliserons une enquête auprès de répondants et répondantes afin de générer un bilan interprétatif sur les raisons qui font que la Loi 112 n'a pas été aussi performative que désiré. Les entrevues permettront de recueillir des points de vue variés sur la performativité de cette Loi, sur les éléments qui ont nui ou qui ont rendu difficile l'atteinte de son objectif central, et surtout, sur les actions qui seraient à poser pour la rendre plus efficace et performante. Cette section nous permettra de dégager une analyse globale sur la performativité de la Loi sur la pauvreté et de dégager des éléments en termes de constats et de pistes d'action envisagées par les répondants.

CHAPITRE I

PROBLÉMATIQUE ET CONTEXTUALISATION

Afin de présenter une vue d'ensemble sur la question de la pauvreté, nous dégagerons, dans un premier temps, les principales conceptions ou représentations qui sont associées au concept de pauvreté. Pour ce faire, nous produirons une synthèse à partir de travaux d'un penseur classique (Simmel, 2005 [1907]) et de chercheurs contemporains (Lewis, 1967 ; Castel, 1991 ; Mercier, 1995 ; Ouellet, Verreault et Gendron, 1995 ; Paugam, 2005).

Dans un deuxième temps, nous mettrons en lumière l'évolution récente de ce phénomène social. Nous nous pencherons sur les transformations récentes qui affectent le marché du travail au Québec (Mercier, 1995 ; Ulysse *et al.*, 2014 ; Duran, 2004 ; Noiseux et Blouin, 2014). Ce regard contextuel nous permettra de produire un bilan sur la situation de la pauvreté à l'aide des travaux produits par le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion du Québec (CEPE) et par le Groupe d'experts sur le revenu minimum garanti (2017).

Dans un troisième temps, nous répondrons à une question moralement délicate. Pourquoi est-il légitime, pour des acteurs sociaux, dans un premier temps, et l'État, dans un deuxième temps, d'œuvrer pour que le Québec devienne une formation

sociale dénuée de pauvreté absolue à l'aide de la Loi sur la pauvreté³ ? Pour travailler cette question, nous mobiliserons le philosophe Rawls (2009 [1971]), lequel a marqué, au fil des quatre dernières décennies, la pensée scientifique en matière de justice sociale.

1.1 Le concept de pauvreté

Parmi les auteurs qui ont théorisé la question de la pauvreté, nous retenons les travaux récents de Damon (2008) et de Paugam (2005). Damon (2008, 2012) présente quatre façons de parler du phénomène social que représente la pauvreté. La première est relativement technique. Elle regroupe toutes les personnes moins riches que les autres. Seraient pauvres, par exemple, les 10 ou 20 % des personnes les moins riches d'une société. La deuxième façon de définir qui est ou n'est pas pauvre est dite relative. Elle concerne toutes les personnes qui ont à leur disposition des ressources inférieures à un seuil établi par l'État ou par une agence accréditée et reconnue à cet effet. Nous retrouvons ici l'idée du seuil de revenu utilisé par Statistiques Canada ou du Panier de consommation, mesure définie par le Collectif de lutte contre la pauvreté. La deuxième catégorie est proche de la troisième. Elle est la pauvreté en lien avec les conditions de vie où, en fonction de quatre critères, il est possible de statuer si une personne vit ou non dans la pauvreté. La quatrième catégorie est dite

³ Il est à noter que l'objectif initial de la Loi 112, avant son adoption au Parlement, était d'éliminer la pauvreté en dix ans. Cet objectif a été révisé en 2002 pour se présenter ainsi. Selon l'article 1 de la Loi 112, cette dernière « vise à guider le gouvernement et l'ensemble de la société vers la planification et la réalisation d'actions pour combattre la pauvreté, en prévenir les causes, en atténuer les effets sur les individus et les familles, contrer l'exclusion sociale et tendre vers un Québec sans pauvreté ». Selon l'article 4 de la même Loi : d'« amener le Québec au rang des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres d'ici 2013, selon les méthodes reconnues pour faire des comparaisons internationales ».

ressentie. Est pauvre qui se considère pauvre, indépendamment d'une mesure effective et empirique des ressources à sa disposition.

Les travaux de Paugam (2005) sur la pauvreté le conduisent à identifier trois formes de pauvreté. La première est dite « pauvreté intégrée », c'est-à-dire une pauvreté composite ou structurelle présente dans tout système social moderne et qui se traduit par un mode de vie différencié par rapport à une moyenne nationale de qualité de vie (pauvreté d'une région) ou internationale (pays du Sud versus pays du Nord).

La seconde forme de pauvreté identifiée par ce chercheur est qualifiée de « pauvreté marginale ». Cette forme de pauvreté regroupe les personnes qui connaissent des difficultés importantes d'adaptation, pour des raisons physiques, psychologiques ou sociales, au système culturel dans lequel elles vivent.

À ces deux extrêmes se greffe une troisième forme de pauvreté nommée disqualifiante. Il s'agit d'une pauvreté qui découle non d'une volonté d'être à la marge ou d'une incapacité d'adaptation, mais d'un processus de transformation au sein des institutions d'une société qui font que des personnes bien intégrées se retrouvent en perte d'intégration. Cette situation est liée, nous dit Paugam (2005), aux processus à la base de la restructuration du marché de l'emploi. Comme l'expliquent Ulysse, Lesemann et Pires de Sousa (2014), au cours du dernier demi-siècle, les entreprises ont développé des stratégies pour être plus compétitives : innovation technologique, délocalisation, sous-traitance, bas salaire, etc.

Ainsi, des emplois décents et à bonne rémunération sont devenus moins accessibles aux personnes qui disposaient d'une faible qualification. Ces personnes ne peuvent plus nécessairement s'insérer dans les nouveaux emplois et, lorsqu'elles le font, ces emplois ne sont pas forcément aussi rémunérateurs. Cette exclusion du marché du

travail garant de bien-être et de mobilité sociale a engendré une nouvelle forme de pauvreté, laquelle apparaît clairement dans les années 1970 en France (Lenoir, 1974).

Les deux premiers types de pauvreté définis par Paugam sont présents dans la plupart des sociétés, alors que le troisième type est propre aux économies capitalistes de la modernité avancée. Cette conceptualisation de la pauvreté n'épuise pas d'autres façons de la définir ou de la représenter. À titre indicatif, l'approche de Paugam (2005) s'intéresse peu à la représentation sociale de la pauvreté en termes subjectifs et relatifs.

Pour Simmel (2005 [1907]), sociologue de la fin du 19^e siècle, la pauvreté traduit ou rend compte d'une situation à la fois subjective et relative, c'est-à-dire que la pauvreté d'un individu ou d'un groupe est directement associée à la perception qu'ont les autres membres de la société de l'écart qu'ils observent entre leur situation et celle d'autres personnes. Ainsi, contrairement à la pauvreté objective (Mercier, 1995), où celle-ci repose sur l'identification de critères rationnels, qui, par leur présence, traduisent une situation empirique de « manque » ou de « carence », est pauvre, pour Simmel, une personne dont il est dit qu'elle dispose de moins de ressources – économiques, sociales, culturelles – que la moyenne des personnes de son groupe de référence. Elle sera aussi une personne pauvre du fait que lui sera consacré ou alloué des ressources pour assurer sa survie. Le fait que la pauvreté soit définie en termes relationnels et évaluatifs en fait un phénomène social subjectif. Ainsi, une personne bénéficiant d'une source de revenus de deux millions de dollars par année pourrait être considérée pauvre par des personnes qui ont des revenus de dix millions par année.

L'intérêt du travail théorique de Simmel est de prendre en considération un élément non pas quantitatif, mais qualitatif pour caractériser la pauvreté. Aux facteurs empiriques, mesurables et objectifs s'ajoute un élément évaluatif qui ne tient pas

compte de la quantité de ressources à la disposition d'une personne, mais d'autres considérations, dont l'écart relatif qu'il y a entre ce que certains considèrent comme nécessaire pour ne pas être considérés pauvres.

Enfin, d'autres auteurs (Castel, 1991 ; Ouellet, Verreault et Gendron, 1995) précisent que la situation de pauvreté n'est pas statique et peut évoluer. Être pauvre, ce n'est pas un statut final ou définitif. Au contraire, il s'agit du fruit d'une dynamique et de processus sociaux meublés d'entrées et de sorties. Il s'agit donc d'une réalité évolutive. Un individu, un groupe ou un territoire peuvent vivre différentes formes de pauvreté et voir leur situation évoluer favorablement ou défavorablement, d'où la difficulté d'établir des portraits et des catégories, puisque les situations sont évolutives.

De ces travaux, nous retenons deux idées.

- Premièrement, richesse et pauvreté sont des phénomènes subjectifs permettant de qualifier (être riche – normalité) et de déqualifier (être pauvre – anormalité) des situations vécues par des individus, des groupes ou des territoires.
- Deuxièmement, la pauvreté est un phénomène qui peut être caractérisé empiriquement sous deux angles.
 - Un premier angle, empirique, est composé de situations objectives mesurables (être pauvre, c'est avoir moins) et évolutives (être pauvre à un moment donné et pour une certaine période de temps – entré ou sortir de la pauvreté : être socialement considéré qualifié ou déqualifié), lesquelles situations sont mesurables et qualifiables à partir d'outils de mesure.

- Un deuxième angle, fonctionnel, la nature d'une société détermine des statuts, des positions, des rôles et engendrent des formes particulières d'intégration et d'insertion ou de mise à l'écart et d'exclusion. Il en est ainsi de la forme sociétale néolibérale qui engendre une forme particulière d'insertion (qualification positive du « in ») et d'exclusion (qualification négative du « out »). Dès lors, des formes spécifiques de pauvreté sont asociales aux façons dont évoluent les systèmes socioéconomiques et sociopolitiques, aux régimes institutionnels en place.

En fonction de ces deux définitions, il apparaît important de qualifier empiriquement la pauvreté empirique et fonctionnelle qui caractérise la période actuelle de la société québécoise.

1.2 Évolution de la pauvreté au Québec en lien avec le monde du travail : de 1980 à 2015

Généralement, sous le fordisme, la pauvreté désignait la situation de personnes qui n'étaient pas bien intégrées dans la société et qui vivaient dans une sorte de monde à la marge. Avec la fin du fordisme, cette représentation change et permet la définition d'une nouvelle catégorie de personnes pauvres.

La pauvreté nouvelle se distingue des formes plus classiques d'une autre manière : les pauvres ne se situent plus en dehors de la société ; ils ne constituent plus une sorte de société parallèle dans laquelle ils auraient toujours vécu et vivraient encore. Avant d'être touchés par la pauvreté, ces ménages avaient leur place dans le système social. Leur mise à l'écart résulte d'un contexte social et culturel défavorable : famille ouvrière, faible revenu, faible niveau scolaire, absence de qualifications, chômage, charges familiales... Ainsi les ménages les plus exposés à la paupérisation se situent dans des catégories

jusqu'alors épargnées, mais qui, étant relativement défavorisées, sont les plus vulnérables. (Déchaux, 1990)

Selon Mercier (1995), la situation change au passage des années 1980. Une nouvelle forme de pauvreté apparaît et permet de qualifier des personnes qui, bien qu'intégrées dans la société, n'arrivent pas à répondre à leurs besoins de base. Selon des recherches effectuées par Ulysse *et al.* (2014), le travail précaire et atypique se développe au détriment des emplois stables et bien payés, ce qui entraîne une paupérisation d'une nouvelle catégorie sociale, les travailleurs en emploi faiblement payés. Par travail atypique, Ulysse entend des emplois à temps partiel, temporaires, journaliers, informels, domestiques, etc. Ce sont, en général, des emplois qui demandent peu de formation et où la personne embauchée est facilement remplaçable. Les catégories de population les plus affectées sont les femmes, les jeunes, les immigrants et les familles nombreuses n'ayant qu'une seule source de revenus.

Les travaux de Noiseux (2008) illustrent les transformations qui affectent le marché du travail québécois. Depuis 1980, il observe une augmentation importante du travail atypique et une diminution du nombre d'emplois dits stables et à temps plein. L'augmentation du travail à temps partiel a surtout touché les personnes âgées et les jeunes entre 15 et 29 ans, et plus particulièrement les femmes. Chez les travailleurs non étudiants, ce sont trois jeunes sur cinq qui occupent un emploi à temps partiel. Au niveau du travail autonome, le chercheur constate une augmentation de ce type de travail qui touche, une fois encore, beaucoup plus les femmes que les hommes.

Comparativement à la période fordiste, où l'emploi était stable et garanti, souvent de génération en génération, le post-fordisme se caractérise par le cumul d'emplois, un nombre relativement important de personnes au travail sont appelées à occuper plus

d'un emploi. Les jeunes se trouvent plus dans cette situation et, en particulier, les jeunes travailleuses.

Au sein de l'économie québécoise, Noiseux (2008) rappelle la présence d'une forme de travail « au noir » aussi appelée économie souterraine, économie parallèle ou économie informelle. Ce secteur « souterrain » ou caché prendrait plus de place qu'auparavant. Parmi les travailleurs ou travailleuses « au noir », il observe la présence de chômeurs, de prestataires de la sécurité du revenu et de « sans-papiers ».

Sur le plan de la rémunération, les personnes ayant un travail à temps partiel sont moins bien payées que celles occupant un emploi à temps plein. Comme le mentionnent Blondin et Lemieux :

Les employés temporaires ne font que passer dans les organisations et restent donc souvent au bas de l'échelle salariale, parfois, les employés temporaires ne sont pas rémunérés en fonction de la même échelle salariale, ou encore sont congédiés puis réengagés, afin d'empêcher qu'ils accumulent de l'ancienneté. (2001, p. 29-30)

Finalement, la progression des emplois atypiques⁴ a des conséquences directes sur l'accès aux avantages sociaux, à la protection sociale et à la représentation collective des travailleurs et travailleuses québécois. Toujours selon Noiseux (2008), l'accès aux avantages sociaux (soins médicaux, assurance vie, fonds de retraite, etc.) est moindre chez les employés à temps partiel et chez les employés temporaires. Aussi, ce sont davantage les jeunes que les personnes âgées qui n'ont pas accès à des avantages sociaux, à des formes de protection sociale ou au pouvoir de négociation collective. Dès lors, il affirme que les régimes publics de protection sociale sont inadaptés aux travailleurs atypiques et note, en raison des modifications apportées

⁴ Le nombre d'emplois atypiques passe de 424 747 personnes en 1976 à 1 252 232 personnes en 2001.

aux programmes publics, que l'accès à la protection de l'assurance-emploi est de plus en plus difficile pour l'ensemble des travailleurs et travailleuses.

Ainsi, grâce aux recherches de Mercier (1995), de Noiseux (2008) et d'Ulysse *et al.* (2014), nous constatons que l'évolution du marché du travail, à partir de la fin des années 1970, a contribué à l'augmentation du travail atypique et du travail précaire et que ce sont les jeunes, les femmes et les personnes immigrantes ou issues de l'immigration récente qui sont les plus touchés. De nos jours, ces catégories de personnes sont parmi les plus susceptibles de connaître des situations de précarité et de pauvreté.

1.3 La pauvreté chiffrée : de 1990 à 2017

La pauvreté, avec ses variantes sociales et culturelles, est difficile à cerner quantitativement, car, selon Simmel (2005 [1907]), la définition de la pauvreté est toujours relative. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, la situation de pauvreté doit être contextualisée temporellement et géographiquement. De plus, « la pauvreté n'est pas standardisable, ce n'est pas seulement le manque d'argent ou de ressources économiques, elle résulte de précarité et d'instabilités qui vous font perdre vos repères quotidiens » (Winter, 2002, p. 83). Bien que la pauvreté aille au-delà de la seule dimension économique, il n'en demeure pas moins que la dimension économique est celle retenue pour qualifier une personne pauvre.

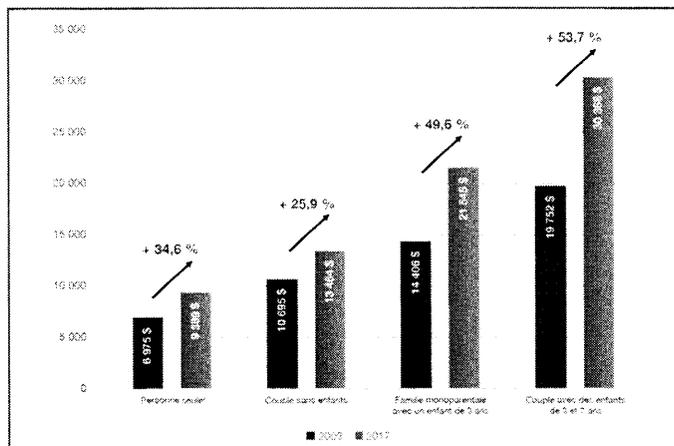


Figure 1.1 Évolution des revenus disponibles entre 2003 et 2017 pour une personne bénéficiaire de l'aide sociale

(Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2017, p. 28)

Concrètement, une personne ne disposant d'aucun revenu – du travail formel ou informel, de pension, de l'aumône ou de legs – se retrouve en situation de totale dépendance vis-à-vis de l'aide consentie par l'État, ou encore de l'aide fournie par des organisations caritatives. Nous pouvons nous demander à quoi ressemble cette situation. La figure 1.1 indique l'évolution des revenus provenant de programmes de soutien au revenu mis à la disposition de personnes en situation de pauvreté par les deux paliers de gouvernement (aide sociale (Québec) et enfants à charge (Ottawa)).

Une personne seule bénéficiaire de l'aide sociale de l'État reçoit 9 389 dollars annuellement pour vivre en 2017. Il s'agit de la couverture minimale dont disposent actuellement 348 000 Québécois et Québécoises pour vivre. Il est facile d'imaginer qu'il est difficile de vivre dans la dignité et la décence avec un tel budget.

À partir des données produites par Statistique Canada, la Direction des politiques de lutte contre la pauvreté et de l'action communautaire (Ministère de l'Emploi et de la

Solidarité sociale, 2017) indique que le taux de faible revenu après impôt est passé de 10,8 % en 2002 à 10,9 % en 2015. En 2014, et en fonction de l'unité de mesure de la pauvreté au Québec qui est construite sur la base du panier de consommation (MPC), il était dénombré 740 800 personnes en situation de pauvreté. Sur ce nombre, toujours selon la Direction (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2017, p. 76), 53,6 % sont des femmes et 46,4 % des hommes. Toutefois, le sous-ensemble de personnes pauvres vivant seules est de 347 750 personnes, représentant 46,9 % (contre 36,9% en 2003) de la population qualifiée pauvre à partir de la mesure du panier de consommation. En quinze années, le portrait global de la pauvreté a peu changé (autour de 10 % de la population). Il est noté que les caractéristiques des personnes pauvres ont évolué (forte augmentation des personnes seules et légère diminution dans les trois autres catégories).

La mesure du panier de consommation est une des méthodes existantes pour mesurer la pauvreté. Les pays de l'Union européenne utilisent une autre méthode, celle de la mesure du faible revenu (MFR). Ce dernier est calculé en fonction de la répartition des revenus au sein de la population. Une situation de faible revenu équivaut à 60 % de la médiane des revenus du pays concerné. Pour le Québec, la mesure de faible revenu en 2013 indiquait que 17,6 % des Québécois et Québécoises disposaient d'un faible revenu.

Depuis au moins le milieu des années 1975, nous constatons que les inégalités ont augmenté au Québec, comme dans le reste du Canada. Dans un document réalisé pour le 31^e Congrès de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, l'organisation syndicale présente un portrait de l'évolution récente des inégalités au Québec et au Canada. Si les inégalités avaient diminué pendant les trente glorieuses, elles se sont non seulement restructurées depuis, mais, malgré une évolution en dents de scie, elles n'ont pas cessé de prendre de l'ampleur, comme en témoigne la figure suivante.

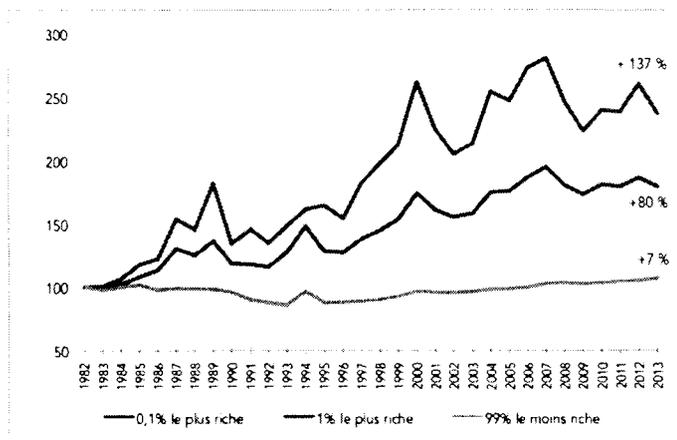


Figure 1.2 Évolution et écarts de croissance des revenus à la disposition de trois groupes de personnes de la population canadienne

(FTQ, 2016, p 11).

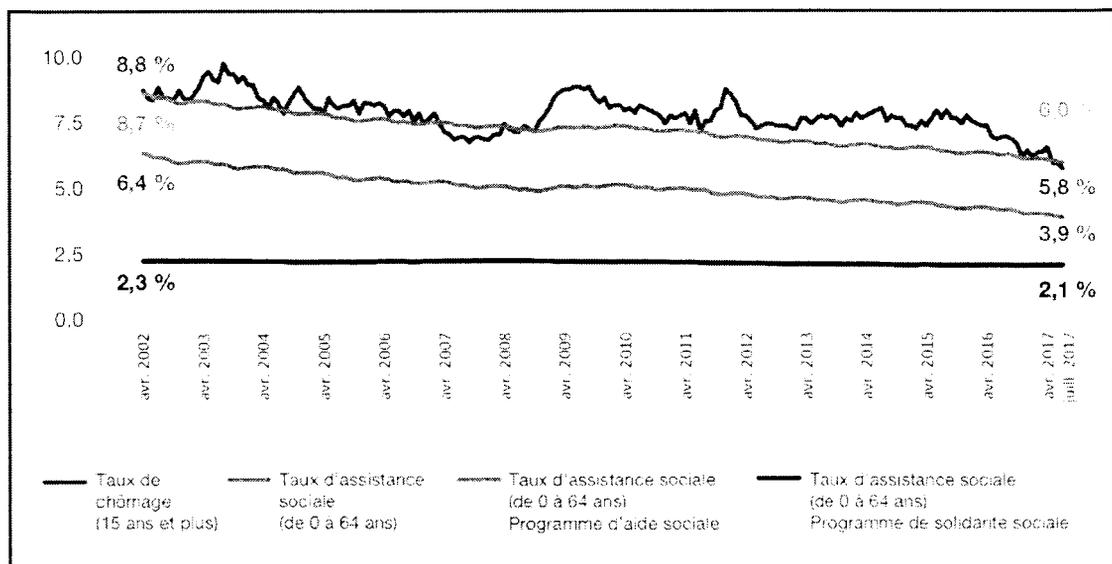
Dans un rapport du CEPE qui dresse un portrait récent de la pauvreté et de l'exclusion sociale au Québec, Savard (2015) conclut à la présence de deux types de pauvreté économique. Un premier type est dit plus prégnant ou stable. Il touche une partie de la population, principalement des personnes mal intégrées sur le marché du travail, hommes ou femmes et personnes appartenant ou non à des communautés culturelles. Un deuxième est considéré moins prégnant et de courte durée. Il affecte des personnes plus jeunes et moins bien intégrées au marché du travail.

Les résultats de nos travaux indiquent clairement, et ce, peu importe la méthode utilisée pour définir la pauvreté persistante, qu'on est en présence d'une certaine dichotomie de la pauvreté au Québec. En fait, ils suggèrent que chez la population de personnes à faible revenu, on observe deux groupes plus ou moins égaux. En effet, la moitié des personnes à faible revenu au Québec le sont de façon plus ou moins persistante, tandis que chez l'autre groupe, cet état semble n'être que passager.

D'une part, les personnes victimes de pauvreté persistante sont relativement âgées (45 à 64 ans), habitent souvent seules, ont un niveau d'éducation

relativement faible et vivent avec une incapacité ou encore, sont inactives ou à la recherche d'un emploi. La forte concentration de ce groupe reflète probablement le fait que les revenus n'évoluent guère à partir d'un certain âge, de sorte que celles et ceux qui se retrouvent dans cette situation tendent à y rester longtemps notamment, parce que la recherche d'un nouvel emploi à la suite de la perte de leur travail s'avère plus ardue pour eux. De plus, ces personnes sont plus susceptibles d'être frappées par une certaine forme d'incapacité liée au vieillissement. Enfin, mentionnons que le fait d'habiter une petite région (moins de 30 000 habitants) augmente le risque de vivre une situation de faible revenu prolongée. (Savard, 2015, p. 17)

La figure 1.3 permet d'illustrer en quoi la situation du premier groupe évolue entre 2002 et 2017, malgré tous les efforts qui ont été déployés par l'État (sous toutes ses formes).



Sources : Statistique Canada, CANSIM, tableau 282-0087 (taux de chômage désaisonnalisé); Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (taux d'assistance sociale).

Note : Le taux d'assistance sociale se subdivise entre celui du Programme d'aide sociale et celui du Programme de solidarité sociale.

Figure 1.2 Évolution du taux d'assistance et du taux de chômage au Québec entre 2002 et 2017

(Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2017, p. 29).

La courbe indiquant le taux de chômage montre comment varie l'entrée et la sortie d'une situation de chômage en fonction de l'évolution de la conjoncture économique au Québec entre 2002 et 2017. La longue glissade vers le bas dont fait état la figure 1.3 indique que l'attrition de personnes de l'aide sociale est relativement régulière et constante et varie peu en fonction de l'évolution de la conjoncture économique et des contextes politiques. L'attrition est graduelle et se juxtapose à l'augmentation du nombre de personnes passant de la mesure de sécurité de revenu de l'aide sociale au support providentiel des pensions de vieillesse.

Face à la réalité actuelle concernant la pauvreté économique, Savard conclut que les mesures de lutte contre la pauvreté économique doivent être adaptées aux caractéristiques des personnes. Il ne peut y avoir de mesures universelles ou généralistes. Au contraire, indique-t-il, il importe de travailler à l'aide de mesures ciblées, lesquelles rendent compte de l'hétérogénéité des situations vécues. Aux actions universelles promues par des politiques mur-à-mur de sécurité du revenu, il serait préférable, souligne Savard, de choisir des modalités d'action adaptées, ciblées et différenciées.

Cette analyse de Savard est importante. D'une part, elle identifie deux classes de pauvres : ceux et celles qui vivent une situation quasi structurelle et ceux et celles qui vivent une pauvreté conjoncturelle ou passagère. Si des mesures adaptées paraissent appropriées pour les personnes vivant une situation conjoncturelle ou passagère, des mesures généralisées devraient permettre deux choses. Premièrement, elles accorderaient la mise en place d'un revenu permettant de vivre dans la dignité et la décence (seuil de vie digne et décente). À titre indicatif, adopter un mécanisme universel du type salaire minimum indexé à 15 dollars de l'heure relèverait d'une stratégie universelle de stabilisation et de prévention. Deuxièmement, des mesures de revenu minimum garanti pour des personnes éloignées du marché du travail permettraient de rejoindre une autre partie importante des personnes en situation de

pauvreté. D'autre part, il précise l'importance de développer des mécanismes adaptés pour rejoindre par niches des personnes en situation de pauvreté.

1.4 Sens et portée du concept de justice sociale

Comme en témoignent Haquin Saenz et Neri (2015), au fil de la construction de la modernité et des arrangements institutionnels qui caractérisent les formes de société qui vont s'inspirer de la modernité, il est observé des réflexions et des débats sur ce qui est considéré « juste et injuste », donc sur la notion de justice en général. De ces réflexions ont émergé un ensemble de textes qui définissent tant les droits individuels et collectifs que les responsabilités et obligations sociales relevant, entre autres choses, du bien commun, de l'intérêt public et de l'action politique publique⁵.

Selon la rationalité prémoderne, les communautés ou les sociétés forment un tout à la fois holistique, segmenté et hiérarchisé. Holistique au sens où tout est constitutif d'un ensemble où les individus sont fondamentalement rattachés à l'ensemble. Ils sont partie prenante du commun en fonction d'un mode relationnel dit filiatif, un tout segmenté au sens où il existe des distinctions (une forme de division du travail) entre les populations constituantes des mondes sacré et profane ; un tout hiérarchique où, tant dans le monde sacré que dans le monde profane, les rôles et les statuts confèrent des pouvoirs distincts et inégaux aux dieux ou aux humains, entre les dieux et entre les humains. Ce monde holistique, segmenté et hiérarchique, donne un sens et une orientation particulière à ce qui doit être et à ce qui ne le doit pas (aux comportements par exemple). Dis autrement, il y existe un sens du juste et de l'injuste. La justice rendrait compte à la fois du cadre moral à la disposition d'une communauté ou d'une société pour définir ce qui doit être (donc, ce qui est juste en termes de règles à

⁵ L'idée du juste, de la justice et des droits est certes présente avant la modernité, mais elle se définit de façon différente.

suivre, formelles ou informelles) et du cadre procédural permettant de rendre juste ce qui socialement parlant dévié de sa trajectoire (donc, l'appareillage institutionnel pour ramener le tout dans le droit chemin).

Avec la modernité, nous quittons l'univers de la rationalité holistique de la pensée prémoderne, fortement tributaire d'une conception sacralisée quant à l'origine et au fonctionnement de l'ordre social, pour embrasser une vision utilitariste et individualisée fondée sur le contrat social, la propriété privée et l'autonomie des individus quant à la définition de leur devenir (Dumont, 1983 ; Rosanvallon, 2011). Les rôles et les statuts ne sont pas définis une fois pour toutes – figées par la tradition et la filiation –, mais évoluent en fonction des capacités personnelles par et dans la forme juridique du contrat. Dès lors, dans ce monde individualisé et contractualisé, la société, à même deux grands champs institutionnels – l'État et le Marché –, doit assurer à chacun une pleine capacité de son développement.

Si une telle réalité sous-entend une égalité de base entre des citoyens, elle ne nie pas l'existence d'inégalités et de disparités entre ceux-ci. Ces dernières sont dites normales pourvu que l'ensemble des membres d'une société en bénéficie par ricochet.

L'utilitarisme définit la justice comme l'utilité commune et repose sur l'énoncé général selon lequel l'objectif de toute société est de produire le plus grand bonheur à ses membres. Il se présente comme non métaphysique dans la mesure où le calcul de l'utilité repose précisément sur la vie humaine. Il est universel : tous souhaitent détenir le bien fondamental, l'utilité, considérée comme une fin en soi, les autres bien étant de faits considérés comme des moyens de le satisfaire. Ainsi tout comportement, qu'il soit individuel ou collectif, doit être jugé au regard de ses effets, ce qui protège contre l'arbitraire moral, et les actions jugées moralement bonnes maximisent l'utilité, ce qui en fait une doctrine progressiste, qui préconise notamment le développement du suffrage universel, des mesures sociales... L'utilitarisme repose sur l'énoncé apparemment consensuel selon lequel un comportement est moralement juste lorsqu'il produit le plus grand bonheur des membres de la société. Pourtant,

utiles dans une structure sociale où l'égalité formelle des droits n'est pas garantie, les principes utilitaristes constituent une entrave au progrès dans une société démocratique bourgeoise. (Tarrit, 2012, p. 1)

De quelles disparités et inégalités est-il question ? Les travaux des Lumières permettent d'identifier au moins deux grandes dimensions à la pensée humaniste : une identitaire et l'autre économique. La dimension identitaire, à titre indicatif, permet d'affirmer qu'au-delà des différences « raciales », nous appartenons, par raisonnement déductif scientifique, à une même humanité. Nous sommes donc naturellement égaux les uns par rapport aux autres : dès lors, l'esclavage étant illégitime est dénoncé comme injuste et immoral par plusieurs représentants des Lumières (Rousseau, par exemple). La dimension économique permet aux Lumières de constater qu'il existe des inégalités de revenus, mais que ces inégalités sont acceptables pourvu qu'elles permettent un enrichissement collectif par le progrès social. Dès lors, la pauvreté n'est pas illégitime en soi et il incombe à des entités particulières dites justes – le mécénat, la charité et l'assistance publique, par exemple – d'agir pour intervenir auprès des plus démunis, de ceux et celles qui sont considérés inaptes au travail, pour alléger les personnes affectées de l'injustice « naturelle » qui les frappe.

Sen (2010) conçoit la société comme relevant d'un ordre transcendentale juste qui générerait de l'injustice, laquelle serait gérable par les institutions en place. Il considère le sociétal comme une entité dépositaire d'institutions qui sont fondamentalement injustes : comme le révèlent des manifestations et des observations concrètes sur des écarts économiques existants entre des personnes, des groupes ou des régions. Il revient aux acteurs d'agir pour réformer les institutions en profondeur afin d'éliminer des injustices qui ne sont ni passagères ni conjoncturelles, mais bien structurelles.

Nous reprenons le fil de cette distinction avec une conception libérale de la justice à partir des travaux du philosophe Rawls (2009 [1971]). Ceci nous permettra de faire émerger une réalité. Avec les avancées théoriques de Rawls, selon lesquelles la pensée libérale ne se limite pas à constituer un ordre transcendantal, elle est aussi un gabarit à partir duquel se forment et sont rendus légitimes les arrangements institutionnels d'une société.

1.5 La théorie de la justice de Rawls

S'inscrivant dans un contexte où l'injustice ethnique frappe lourdement la société américaine, Rawls conçoit une théorie de la justice sociale comme une alternative et une critique à l'utilitarisme, lequel est décrit comme le mouvement politique de pensée qui constitue le fondement moral de justification et de légitimation des injustices. Conçue comme une conception politique de la justice et comme une doctrine constructiviste, la théorie de la justice comme équité n'apporte pas de réponses à toutes les questions d'ordre moral. Elle permet plutôt d'identifier les questions de justice les plus fondamentales. Ainsi, malgré les « doctrines et conceptions compréhensives »⁶ différentes entre les individus, Rawls soutient qu'un compromis sur la question de la justice est possible.

Se basant sur une démocratie constitutionnelle moderne juste, la priorité du juste sur le bien est un élément central de sa théorie. Les principales institutions économique, sociale et politique doivent garantir la liberté des citoyens, où celle-ci est limitée par la liberté des autres, et doivent garantir l'égalité des droits entre ces derniers. Il ne

⁶ « Il s'agit des doctrines philosophiques, morales et religieuses personnelles qui englobent de manière plus ou moins systématique et complète les divers aspects de l'existence humaine et, donc, qui dépassent les seules questions politiques, les considérant comme un cas particulier d'une conception plus large » (Rawls, 1993, p. 359).

s'agit pas d'un idéal moral, mais bien de l'idéal d'une conception de la justice politique appliqué à la société.

Un système social juste définit l'espace à l'intérieur duquel les individus doivent développer leurs objectifs et il fournit un cadre constitué de droits et de possibilités ainsi que les moyens de satisfaction, à l'intérieur duquel grâce auquel ces fins peuvent être équitablement poursuivies. On rend compte de la priorité de la justice, en partie, en affirmant que les intérêts qui exigeront la violation de la justice n'ont aucune valeur (Rawls, 2009 [1971], p. 57).

Il revient donc aux juges et aux autres responsables d'appliquer et d'interpréter les lois et les règlements publics dans le cadre d'une cohabitation sociale bénéfique à tout un chacun. Ainsi, « quand ces règles sont justes, elles établissent une base pour des attentes légitimes. Elles constituent des raisons pour la confiance mutuelle et justifient les objections quand ces attentes ne sont pas comblées » (Ibid., p. 272). À partir du moment où ces règlements et ces lois sont injustes, Rawls soutient que la désobéissance civile devient un moyen de protestation pour tendre vers une société juste.

La théorie de Rawls concilie une représentation de la justice à la réalité des sociétés démocratiques : sa théorie détermine « dans quelle mesure un régime démocratique peut atteindre une réalisation complète de valeurs politiques dans le monde tel que nous le connaissons (avec ses lois et ses tendances) » (Rawls, 2008 [1985], p. 32). Ainsi, une coopération sociale de manière « rationnelle et raisonnable »⁷ entre partenaires permet l'existence d'un ordre social et de tendre vers une « société bien ordonnée »⁸. Cet ordre social permet de dicter des comportements à suivre et offre

⁷ « Le Rationnel représente la recherche, par chacun, de la satisfaction de ses intérêts et renvoie au Bien. Le Raisonnable représente les contraintes des termes équitables de la coopération sociale et renvoie au Juste. Le Raisonnable présuppose et conditionne le Rationnel » (Rawls, 1993, p. 364).

⁸ C'est une société « gouvernée par une conception publique de la justice, c'est-à-dire que c'est une société où chacun accepte, et sait que les autres acceptent également, les mêmes principes de justice [et que les membres] sont des personnes morales, libre et égales, et ils se considèrent eux-

aux acteurs sociaux d'exprimer des revendications et de faire entendre des exigences de liberté et d'égalité qui ne sont pas effectives.

Un objectif praticable de la justice comme équité est de procurer une base philosophique et morale acceptable aux institutions démocratiques, et donc d'aborder la question de savoir comment les revendications de liberté et d'égalité doivent être comprises (Rawls, 2008 [1985], p. 22).

Ces fondements conçoivent les citoyens comme des êtres rationnels et raisonnables qui s'engagent dans une coopération sociale nécessaire pour bien vivre ensemble. Il s'ensuit le besoin de mettre en place une société qui soit bien ordonnée et qui est donc régie à partir d'institutions, dont celles liées à l'action publique ou à la justice. Quatre concepts clés sont utilisés par l'auteur afin de présenter sa théorie de la justice : la structure de base, les deux principes de justice de base, la position originelle et le voile d'ignorance.

La structure de base se caractérise par les principales institutions politiques, économiques et sociales d'une société. Ces institutions ont une dimension abstraite, c'est-à-dire qu'elles se réfèrent à des conduites visées par un système de règles et de codes définissant des fonctions, des positions, des droits, des devoirs, des pouvoirs, etc. Elles ont aussi une dimension concrète en termes d'organisations, à l'image des différents dispositifs de l'appareil étatique. Celle-ci correspond à un caractère contraignant. Elle limite idéalement les citoyens ainsi que les entreprises, les syndicats, les églises, les familles, les universités, les associations, etc. de produire de l'injustice.

Rawls définit les deux principes de justice de base dans la *Théorie de la justice* (2009 [1971]). Au fil du temps et face à la réception de sa théorie par ses pairs, Rawls

mêmes et les autres comme tels dans leurs relations politique et sociale (dans la mesure où elles concernent des questions de justice) » (Rawls, 1993, p. 81).

reformule une première fois ce qu'il entend par ces principes dans *La justice comme équité, une reformulation de la Théorie de la justice* (2008), puis une deuxième fois dans *Libéralisme politique* (2012). Les deux principes se résument de la façon suivante :

Pour le premier principe : chaque personne a un droit égal à un schème pleinement adéquat de libertés de base égales pour tous, qui soit compatible avec un même schème de libertés pour tous ; et dans ce schème, la juste valeur des libertés politiques égales, et de celle-là seulement, doit être garantie. »

Pour le deuxième : « les inégalités sociales et économiques doivent satisfaire à deux conditions : elles doivent être liées à des fonctions et des positions ouvertes à tous dans des conditions d'égalité équitable des chances, et elles doivent procurer les plus grands bénéfices aux membres les plus défavorisés de la société (2012, p. 29 et 30).

Le premier principe garantit les libertés de base qui sont déterminées par les institutions. Rawls inclut dans la notion de liberté de base les éléments suivants : la liberté politique, d'expression, de réunion, de penser, de conscience et la protection à l'égard de l'oppression psychologique et de l'agression physique. Il inclut aussi dans liberté de base : le droit de propriété et la protection contre l'arrestation ainsi que l'emprisonnement arbitraires. Il précise aussi que la liberté doit tenir compte du contexte socioéconomique et qu'elle se caractérise par le respect des « biens premiers »⁹.

Le deuxième principe se penche sur la question de l'accessibilité aux ressources, en termes de répartition équitable de la richesse et des revenus, laquelle doit être à l'avantage de tous, et aussi en termes de positions d'autorité et de responsabilité, lesquelles doivent être accessibles à tous. Enfin, les inégalités économiques et

⁹ « Les biens premiers sont définis lorsqu'on se demande quel genre de conditions sociales et de moyens polyvalents permettraient aux êtres humains de réaliser et d'exercer leurs facultés morales ainsi que de rechercher leurs fins ultimes (supposées ne pas excéder certaines limites) » (Rawls, 1993, p. 88-89).

sociales sont tolérables dans la mesure où les plus défavorisés bénéficient somme toute des avantages de l'enrichissement collectif. Il s'agit d'un inégalitarisme limité par le fait que l'enrichissement est mutualisé par les retombées positives que le développement global de la société a sur tous les individus.

Rawls montre que le premier principe de base est prioritaire au deuxième dans la mesure où le deuxième principe de base ne peut pas être réalisé sans la réalisation du premier. Sur la question de la liberté dans le premier principe de base, Rawls précise que :

Les libertés de base ne peuvent être limitées qu'au nom de la liberté. Il y a deux cas :

- a) une réduction de la liberté doit renforcer le système total des libertés partagé par tous ;
- b) une inégalité des libertés doit être acceptable pour ceux qui ont une liberté moindre. (2009 [1971], p. 341)

Le deuxième principe de base complète le premier principe en imposant indirectement des limites à ce dernier.

Le second principe de la justice est lexicalement antérieur au principe d'efficacité et à celui de la maximisation de la somme totale d'avantage ; et la juste (*fair*) égalité des chances est antérieure au principe de différence. Il y a deux cas : a) une inégalité des chances doit améliorer les chances de ceux qui en ont moins ; b) un taux d'épargne particulièrement élevé doit, au total, alléger la charge de ceux qui ont à le supporter. (2009, p. 341)

Ainsi, ces deux principes de base rendent possible une « conception minimale adéquate de la justice dans une situation de grande incertitude » (Rawls, 2009 [1971], p. 206). Au-delà d'atteindre l'idéal d'une société parfaitement juste, les principes ont comme rôle de permettre la création de liens d'engagement, de confiance et de rendre possible la coopération sociale.

Même s'il existe un sentiment de justice, il advient des situations d'injustice qui demandent d'être réglées. Comment le faire ? Comment faire pour passer de situations injustes à justes ? Il est possible de le faire, indique Rawls, en faisant appel à une position sociale originelle qui est celle d'être en présence avec d'autres personnes et de devoir interagir avec elles sans qu'aucun comportement social ne soit préétabli ou imposé d'avance, donc d'avoir à définir à partir de zéro le type de comportement à adopter. Selon Rawls, une telle situation place les personnes à égalité les unes par rapport aux autres. Ceci permettrait de ne pas tenir compte des différences de classe, de genre, de statuts, de groupes sociaux, etc. Dans cet état, nous ne savons rien, par exemple, des différences entre les groupes sociaux ou, du moins, à quel groupe nous appartenons, c'est une expérience de pensée. Comment une telle situation est possible ? Elle l'est pour Rawls, car un voile d'ignorance habite l'esprit et rend impossible l'utilisation de référents sociaux préétablis pour porter un jugement.

La position originelle est une situation purement hypothétique de conception de la justice. Comme le mentionne Rawls :

La position originelle est caractérisée de façon à ce que l'unanimité soit possible ; les réflexions de n'importe quel individu sont typiques de celles de tous. Il en va de même pour les jugements bien pesés des citoyens (2009 [1971], p. 304).

Dès lors, personne ne prend en considération les différences, par exemple, de groupes sociaux ou de statuts sociaux dans l'argumentation. Personne ne connaît les capacités et les dons naturels (intelligence, force, etc.). Les « partenaires »¹⁰ ignorent, en théorie, leur propre conception du bien et leurs tendances psychologiques

¹⁰ « Ce sont les acteurs imaginaires de cette procédure artificielle qu'est la position originelle, qui sont chargés de choisir et de justifier les principes premiers de justice en représentant équitablement les intérêts de tous les membres de la société. Mais ce ne sont pas des représentants, au sens politique, des citoyens » (Rawls, 1993, p. 362).

particulières. Ils envisagent leurs accords d'une manière générale où leurs inclinations, aspirations et conceptions de leur propre bien sont mises de côté, derrière le voile d'ignorance. Dans cette perspective, un partenaire est en mesure d'adopter le point de vue d'un autre partenaire. De plus, l'individu qui représente des personnes fait abstraction, précisons-le, des différentes caractéristiques naturelles ou socioéconomiques de ces dernières.

Le représentant de personnes ou de groupes n'est pas déconnecté de la réalité. Il connaît les faits de manière objective et argumente avec des informations que chaque partenaire peut détenir. Il considère ces informations comme légitimes et s'en sert de manière rationnelle et raisonnable en levant graduellement le voile d'ignorance nécessaire pour amorcer l'opération de montée en jugement. Comme le mentionne Zwarthoed : « la levée du voile d'ignorance s'effectue donc progressivement et en fonction des exigences de la justice : la sélection d'information pertinente est un enjeu éthique » (2009, p. 87). Par exemple, on ne peut pas faire abstraction du genre dans la violence faite aux femmes.

L'idée de la position originelle est ainsi proposée comme une réponse à la question de savoir comment il convient d'étendre l'idée d'accord raisonnable à celle d'un accord sur les principes de justice politique appropriés à la structure de base (Rawls, 2008 [1985], p. 36)

En considérant certaines critiques de Nozick (2003), Sen (2010) et Zwarthoed (2009), nous serons en mesure d'apporter des nuances ou des compléments à l'utilisation de la théorie de la justice comme équité. Ces compléments permettent un approfondissement conceptuel. Par exemple, Nozick nous amène à réfléchir sur les limites de l'État interventionniste en tant que garant de la justice et de la liberté. Il constate que, si les institutions étatiques en arrivaient à prendre toute la place sur la scène de l'action politique, une forme de quasi-totalitarisme s'ensuivrait.

Rawls considère que les partenaires doivent être raisonnables, rationnels et qu'ils doivent avoir une compréhension semblable de la morale juste pour pouvoir atteindre le niveau de coopération sociale nécessaire pour rendre possible la société démocratique. Précisons que Rawls limite l'application de sa théorisation aux sociétés démocratiques. Pourquoi ? Car les conditions requises ne sont pas présentes dans d'autres types de sociétés. Cet aspect a demandé à Rawls de développer une réponse en termes de conditions nécessaires pour que puissent cohabiter des sociétés démocratiques et des sociétés non démocratiques, lesquelles sont qualifiées de sociétés hiérarchiques.

La théorie de Rawls est fondamentalement une théorie essentialiste reposant sur une unité de base : l'individu. Ce dernier n'existe que pour lui-même et il accepte la coopération avec autrui afin de permettre son propre développement et son propre épanouissement. L'individu est une fin en soi. Il peut aussi, selon la compréhension qu'en fait Zwarthoed (2009), que l'individu perçoit d'autres individus comme un moyen pour assurer leur propre développement. En d'autres mots, l'individu plus fortuné peut être perçu comme un moyen pour assurer le bien-être de l'individu défavorisé.

1.6 La pauvreté à travers la théorie de la justice comme équité

Dans la mesure où la théorie de la justice comme équité a comme objectif principal d'atteindre une société parfaitement juste, la première étape dans la réflexion pour l'application de cette théorie est de s'arrêter sur la question des plus défavorisés, donc de ceux qui, bien que citoyens libres et égaux, ont moins de liberté et d'égalité que ceux qui sont plus riches et inclus.

Grâce à la place prépondérante des deux principes de justice de base pour façonner en dernier lieu la structure de base, ces principes doivent donner la possibilité aux défavorisés d'atteindre les « deux facultés morales » présentées par Rawls. La première est le fait que tout individu est doté d'un sens de la justice qui lui permet « de comprendre, d'appliquer et d'agir selon [...] les principes de justice politique qui spécifient les termes équitables de la coopération sociale » (Rawls, 2008 [1985], p. 39). La deuxième faculté morale est liée à la capacité commune à tous d'avoir une conception du bien.

Cette capacité permet d'avoir, de réviser et de chercher à réaliser rationnellement une conception du bien. Il s'agit d'une famille ordonnée de fins ultimes et d'objectifs qui définissent la conception qu'une personne a de ce qui fait valeur de la vie humaine, ou de ce qui est considéré comme une vie totalement digne d'être vécue (Ibid., p. 39).

Dès lors, une personne défavorisée ayant une carence d'ordre économique, social, physique, psychologique ou culturel ne peut généralement rendre opératoires ces deux principes en raison d'une vie quotidienne (actions et pensées) fortement dominée par la présence de carences (Zwarthoed, 2009). Ainsi, la structure de base doit composer ce manque afin que tous les individus en arrivent à avoir la possibilité d'être libres et égaux.

Pour que les deux facultés morales se développent pleinement, les individus doivent être en mesure de répondre à leurs besoins de base. Pour ce faire, un certain nombre de conditions sont nécessaires. Il s'agit « des conditions sociales et moyens généraux polyvalents nécessaires, en général, au développement des deux facultés morales » (Rawls, 2009 [1971], p. 88). Ces conditions ou « biens premiers » se résument de la façon suivante :

- 1) Les droits et les libertés de base, dont on peut également proposer une liste ;

- 2) la liberté de circulation et la liberté dans le choix d'une occupation entre des possibilités variées ;
- 3) les pouvoirs et les prérogatives afférant à certains emplois et positions de responsabilité dans les institutions politiques et économiques de la structure de base ;
- 4) les revenus et la richesse ;
- 5) et enfin les bases sociales du respect de soi (Rawls, 2012, p. 224).

Suite aux critiques énoncées par Sen (2010), les biens premiers doivent être dotés d'une certaine forme de flexibilité pour s'adapter aux caractéristiques des individus. L'idée de « capacité de base » développée par Sen est mobilisée. « Une base acceptable [...] doit reposer, au moins en grande partie, sur une évaluation des capacités d'une personne. » (Rawls, 2008 [1985], p. 229). Ainsi, les défavorisés ayant des objectifs, des besoins, des potentiels supérieurs à d'autres doivent avoir la possibilité de les atteindre grâce à la structure de base. Comme le mentionne Rawls :

La structure de base est plutôt organisée pour inclure les institutions indispensables d'un contexte social juste, de manière à ce que les citoyens aient à leur disposition les moyens généraux polyvalents pour exercer et éduquer leurs capacités de base, ainsi qu'une possibilité équitable d'en faire bon usage, à condition que leurs capacités face partie de l'éventail normal. On laisse les citoyens, en tant que personnes libres et égales, assurées de leurs droits et libertés et capables de prendre en main leur vie, profiter des garanties à tous sur une base équitable (2008 [1985], p. 232).

En résumé, la structure de base doit permettre aux pauvres d'avoir à leur disposition tous les éléments en main afin de permettre le bon fonctionnement des deux facultés morales. Cette mise en disposition est possible par l'intermédiaire des biens premiers, lesquels doivent être appliqués dans le respect des différences individuelles afin que tous les citoyens soient libres et égaux.

1.7 Pertinence de l'analyse à partir de la théorie de la justice comme équité de Rawls

Dans la perspective d'établir un bilan sur la portée sociétale de la Loi sur la pauvreté, la théorie de la justice comme équité de Rawls représente un outil théorique pertinent pour analyser le contenu et la portée sociopolitique de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

En quoi cette théorie nous est-elle pertinente et éclairante ?

Comme le souligne Bidet (1995), l'une des limites de la théorie de Rawls est que « la théorie de la justice ne saurait fournir les concepts d'une pratique politique » (p. 128). De ce point de vue critique, cette théorie est générale, abstraite et limitée dans sa capacité de mener à l'atteinte d'une société parfaitement juste empiriquement. Elle représente tout au plus un cadre d'analyse justificatif propice au déploiement de nouveaux types de rapports sociaux afin d'atteindre une société juste.

C'est dans cette perspective qu'elle nous paraît porteuse pour conduire une analyse sur les principes invoqués par le collectif et ceux mis en scène par le législateur dans le processus et l'application de la Loi visant à lutter contre la pauvreté. Les points communs d'ancrage utilisés par les acteurs en présence tiennent aux faits de fonder la Loi sur un enjeu constitutionnel, que cette loi s'inscrit dans une approche systémique, qu'elle met en scène une conception particulière des inégalités et qu'elle vise une montée en justice à partir de deux grandes avenues de travail, l'action des individus sur leurs propres conditions de vie et le travail de coopération sociale entre les principaux acteurs concernés.

Reposant sur la Charte des droits et libertés, la loi-cadre est justifiée dans ses orientations par le droit. Toutes les recommandations sont donc soutenues en dernière instance par le droit. Selon la théorie de Rawls, la logique théorique de leur argumentation repose sur l'adoption d'un code culturel qui transite par une constitution juste.

Deux éléments sont ici importants à mettre en lumière. D'une part, les approches théoriques de Rawls rappellent l'importance de considérer toute volonté de montée en justice comme une question systémique. Cet élément constituera un élément clé dans l'analyse critique que nous ferons de la capacité performative de la Loi sur la pauvreté.

D'autre part, pour Rawls, penser une société juste exige une structure sociale reposant sur une base systémique juste. Selon lui, toute structure donne une couleur et une ampleur particulière aux rapports sociaux. Dès lors, nous sommes en mesure de nous demander en quoi et comment la Loi sur la pauvreté tient compte de cette observation théorique.

Il découle donc des apports de Rawls une injonction à l'effet que tout législateur qui veut réellement insuffler de la justice sociale doit nécessairement agir sur le système sociétal d'ensemble, et non sur des éléments partiels du système. Sans approche globale et systémique, il est difficilement envisageable de pouvoir générer des impacts probants en matière de lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Dans cette perspective, il est supposé qu'une démarche proposant plus de justice sociale par l'adoption d'une Loi visant à contrer la pauvreté devrait avoir préséance sur toutes les autres lois et devenir une loi à incidence systémique sur l'action étatique.

Au niveau des inégalités, la théorie de Rawls soutient que les inégalités ne doivent pas être des facteurs d'injustice, mais, au contraire, elles doivent aider les plus

défavorisés, par exemple dans le rapport que peut avoir une personne qui fait des études supérieures et une personne défavorisée sans éducation (inégalité culturelle). Le premier peut aider le second par ses connaissances pour conseiller ce dernier à faire des choix plus éclairés et, plus ou moins directement, améliorer sa situation. De pair avec la théorie, la Loi sur la pauvreté ne vise pas à éliminer complètement les inégalités, mais seulement celles qui nuisent à la cohésion sociale.

Dans la théorie de Rawls, l'individu doit avoir la possibilité de répondre à ses biens premiers, mais ces biens premiers peuvent être distribués de manière différenciée. Suite à la critique de Sen mentionnée plus haut, Rawls reconnaît que le chemin pour atteindre les biens premiers peut varier qualitativement d'un individu à l'autre. Par exemple, l'un des cinq biens premiers a trait au fait qu'une personne a « le libre choix d'une occupation dans un contexte social offrant les possibilités diverses » (Rawls, 2008 [1985], p. 90). Ainsi, celui qui est défavorisé et qui a la capacité de faire des études supérieures doit avoir la possibilité de le faire, mais il aura l'obligation de mettre son savoir au profit de la société et des moins bien « connaisseurs ».

Dans la Loi sur la pauvreté, cette place de l'individu est centrale, puisque les mesures de celle-ci doivent favoriser le développement du potentiel des personnes. La loi-cadre s'inscrit dans la logique mise de l'avant par Rawls. Elle ne vise pas à rendre tout le monde égal, mais à permettre la mise en place de tous les outils nécessaires au bon développement du potentiel de chaque personne. Dans cette approche sont reconnues des différences de genre, d'âge, d'ethnie, d'incapacité, etc. Du coup, les programmes et les services doivent être adaptés aux individus et à leur réalité de manière équitable. Comme il est souligné dans la Loi sur la pauvreté, les individus doivent devenir autonomes et épanouis au niveau économique, social et culturel. Ce qui rapproche d'autant plus la Loi et la théorie de Rawls, c'est que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale sont les premières à agir sur leur sort.

Au niveau de la coopération, la théorie de Rawls mise sur la coopération sociale afin de permettre aux individus en situation de conflit de s'entendre pour maintenir ou tendre vers une société parfaitement juste. Cette représentation reconnaît que le fait social est fondamentalement conflictuel. Dès lors, nous devons accepter la présence de conflits entre des groupes et aussi entre des individus. Afin de parvenir à une entente entre les individus et les groupes qui sont en conflit les uns envers les autres, Rawls affirme que le conflit doit être encadré via les deux principes de base soutenus par la position originelle et le voile d'ignorance. Grâce à cette contrainte culturelle, les personnes en conflit seront en mesure de trouver un terrain d'entente. Ils deviendront alors des « partenaires » (Rawls). La coopération sociale et la reconnaissance sociale sont le moteur pour atteindre une société parfaitement juste. Rawls précise :

La coopération sociale doit toujours viser un bénéfice mutuel, ce qui implique les deux éléments suivants : le premier des deux consiste en une notion commune des termes équitables de la coopération ; on peut raisonnablement attendre de chaque participant qu'il accepte ces termes, pourvu que chaque autre participant les accepte également. Les termes équitables de la coopération comportent les idées de réciprocité et de mutualité ; tous ceux qui coopèrent doivent en tirer des avantages ou partager les charges communes, d'une façon appropriée, évaluée à partir d'un point convenable de comparaison. J'appelle cet élément de la coopération sociale le Raisonnable. Le second élément correspond au Rationnel : il se réfère à l'avantage rationnel de tout participant, avantage qu'en tant qu'individus les participants essaient d'augmenter (Rawls, 1993, p. 166-167).

La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale conçoit aussi la coopération sociale comme un moteur essentiel pour atteindre ses buts. De plus, le concept de partenaire est utilisé pour parler des acteurs socioéconomiques, communautaires et des citoyens en général. Le 13 novembre 2015¹¹, le gouvernement

¹¹ Voir : http://www.mess.gouv.qc.ca/consultation_pauvrete/index.asp.

a même fait une consultation populaire sur la pauvreté où chaque citoyen a eu la possibilité de participer en remplissant un questionnaire ou en déposant un mémoire.

De plus, selon la Loi 112, pour accentuer cette coopération sociale, le gouvernement doit, en théorie, favoriser la participation, la concertation et la mobilisation de l'ensemble de la société québécoise. Il doit stimuler le sentiment de solidarité et d'engagement de l'ensemble de la société. Au final, l'objectif est d'aider les plus défavorisés de diverses manières (socialement, économiquement et culturellement). Il est précisé que c'est le rôle du gouvernement d'orchestrer des actions publiques à tous ses niveaux de manière cohérente et complémentaire.

CHAPITRE II

HYPOTHÈSES, QUESTIONS DE RECHERCHE ET MÉTHODOLOGIE DE TRAVAIL

Pour Rawls, des mécanismes légaux fondés sur le « raisonnable » et le « rationnel » devraient normalement permettre un rééquilibrage systémique de façon à pouvoir, dans la coopération et la participation, permettre le développement d'une société plus juste.

La Loi 112 s'inscrit comme une des garanties mises en place par un gouvernement pour assurer le respect des droits et des libertés des individus. En effet, la Loi prévoit « des mesures et des programmes visant à améliorer la situation économique et sociale des personnes et des familles en situation de pauvreté et d'exclusion sociale » (*PL 112 : Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 2002, c. II, art. 17). La Loi doit assurer que chaque personne puisse bénéficier des ressources et des mécanismes requis pour qu'elle puisse sortir facilement de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Celle-ci apparaît donc comme un outil fort de la structure de base de la société québécoise afin que l'idéal de justice sociale puisse être atteint. Elle représente un élément du « système public de règles qui définit des formes d'activité conduisant les hommes à coopérer afin de produire une plus grande somme d'avantages » pour tous (Rawls, 2009 [1971], p. 116).

Dans les faits, la Loi contre la pauvreté et l'exclusion sociale est un grand énoncé de principes doté de quelques dispositifs d'action. Par ces mécanismes, la Loi favorise la coopération entre différents acteurs sociaux ayant chacun des intérêts, des valeurs et une vision du monde différente. Elle rejoint donc un deuxième élément de la théorie de Rawls, à savoir le développement de mécanismes qui favorisent tant la cohésion sociale, la participation à la société que la prise de responsabilité collective quant au bien-être de tous.

C'est sur ce dernier point que nous voyons un lien fort entre la théorisation de Rawls et ce qu'elle en est venue à représenter ou à incarner dans et par la Loi sur la pauvreté. Elle repose sur la présence d'une configuration de pensée, sise en amont de la réflexion gouvernementale, sur la lutte à la pauvreté et, surtout, sur les causes profondes – naturelles et culturelles – de l'inégalitarisme et de ses dérivés : la pauvreté et l'exclusion sociale.

D'une part, cette loi suppose que les facteurs et les déterminants actifs dans les processus de production de la pauvreté et de l'exclusion peuvent être éradiqués par la simple non prise en considération de ces facteurs déterminants. La démarche a ignoré les comportements déterminés par la société (les déterminants sociaux de la pauvreté par exemple) en réinitialisant (*social resetting*) la capacité d'être, de penser et d'agir des acteurs sociaux. Ces derniers se sont trouvés théoriquement face à une page blanche où tout un chacun pourrait contribuer comme si de rien n'était à faire de la société québécoise une société sans pauvreté et sans exclusion sociale, ou, du moins, avec le moins de pauvreté et d'exclusion sociale parmi toutes les formations sociales des pays dits de la modernité avancée. Le nouveau « setting » qui permet l'existence d'une page blanche comportementale à partir de laquelle se définirait un avenir sans pauvreté ni exclusion sociale est définie à partir des quelques éléments énoncés dans le préambule de la Loi. L'analyse de ce préambule devient donc très importante.

D'autre part, la position du législateur suppose qu'une situation idéale de justice parfaite puisse être atteinte par la simple mise en application de comportements raisonnables et rationnels entre les acteurs sociaux. Cette position de la « rationalité pure et parfaite » permettrait le développement de comportements fondamentalement justes et équitables. Et, pour le législateur, le fait de vouloir mettre fin à la pauvreté en instituant trois dispositifs institutionnels mineurs, dans leur portée et leur capacité d'action, représentait en soi des conditions suffisantes pour atteindre l'objectif de lutte efficace et efficiente contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Curieusement, notre analyse préliminaire en fonction de l'apport de Rawls, nous indique que le premier impact que nous percevons de la Loi contre la pauvreté et l'exclusion sociale est de poser une illusion sur les causes profondes de ces maux culturels. Nous pensons que cette incidence n'était pas une incidence voulue par les acteurs initiaux.

2.1 Questions et hypothèses de recherche

De cette revue de littérature se dégagent les questions suivantes.

1. En quoi se distingue la Loi actuelle visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale de la proposition initiale proposée par le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, laquelle proposition découlait d'un important processus participatif de co-construction d'une politique publique ?
2. En quoi les distinctions observées ont eu ou non un impact positif ou négatif sur la capacité de cette loi de s'attaquer aux sources de la pauvreté ?
3. En quoi les écarts observés entre le texte de la proposition de loi et le texte de la Loi 112 ont-ils eu ou non un impact positif ou négatif sur la capacité de cette loi de s'attaquer aux sources et aux conséquences de la pauvreté ?

4. Plus de dix années après l'adoption de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion, quels constats font les répondants et répondantes rencontrés du bilan de l'évolution de cette expérience et comment évaluent-ils sa performativité ?
5. Sur les bases des acquis des quinze dernières années en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, quelles voies d'action sont à privilégier pour remettre sur ses rails le projet initial ?

Hypothèses

Ceci nous conduit à la formulation d'une première hypothèse selon laquelle : la proposition des acteurs sociaux initiaux n'a pas permis de les placer en position commune « de voile d'ignorance ».

Notre deuxième hypothèse de travail se formule ainsi : la Loi 112, de par le processus d'institutionnalisation politique, a été vidée de sa capacité réelle de s'attaquer aux fondements des inégalités sociales, une capacité qui était nécessaire pour infléchir de façon significative les situations de fait que représente la pauvreté

Notre troisième hypothèse de travail nous permet d'affirmer que : malgré les apories et les manques que nous serons en mesure d'identifier, pour les acteurs sociaux de la première heure, la Loi 112 représente toujours un outil incontournable à la disposition du législateur public québécois, et des autres acteurs sociaux, pour atteindre les objectifs initiaux visés par le mouvement social pour une Loi visant l'élimination de la pauvreté.

2.2 Méthodologie

Pour répondre aux questions de recherche que nous avons formulées et afin de valider ou d'invalider nos hypothèses de travail, nous adopterons une méthodologie classique de recherche qualitative. Cette méthodologie mobilisera deux grands modes de collecte de données : premièrement, une recension d'écrits ; deuxièmement, la réalisation d'entrevues auprès de répondants clés.

2.2.1 Recension des écrits pertinents

Les documents que nous avons utilisés relèvent de différents registres : académiques et non académiques.

Premièrement, pour la revue de littérature en lien avec notre objet d'étude et afin de préciser des transformations au niveau du contexte socioéconomique, principalement sur le marché du travail, nous avons consulté la littérature scientifique portant sur la notion de pauvreté et aussi des auteurs clés qui ont réfléchi sur la question de la justice sociale. Nous avons à la fois consulté des œuvres classiques et contemporaines. De plus, nous avons aussi utilisé des rapports scientifiques de recherche pour dresser le portrait actuel de la pauvreté et, surtout, ceux qui ont dressé un bilan de l'impact de la Loi sur la pauvreté sur la situation de la pauvreté et de l'exclusion au Québec.

Deuxièmement, nous avons consulté des documents de littérature grise, lesquels sont à la base de la réflexion qui a conduit au projet de Loi 112. Ces documents sont à la fois ceux du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté et le projet de loi 112 qui a fait l'objet d'une consultation publique de la part du législateur québécois.

Nous avons aussi consulté le volumineux mémoire produit à cette occasion par le Collectif pour un Québec sans pauvreté. Ce travail nous permettra de poser un premier jugement sur l'écart existant entre la proposition initiale de loi sur l'élimination de la pauvreté et le document-cadre de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Troisièmement, nous avons utilisé différents types de documents afin de porter un regard évaluatif sur l'action du gouvernement depuis l'adoption de la Loi 112. Pour ce faire, nous avons consulté le rapport produit par le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2014). Ce volumineux rapport recense l'ensemble des actions menées par le gouvernement en lien avec les cinq grandes orientations de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, la stratégie qui déploie les actions concrètes à mener pour atteindre les objectifs de la Loi 112. Ce rapport permet de porter un regard relativement évaluatif sur le premier et le deuxième plan de lutte. Il est à noter que le deuxième plan n'était pas complètement finalisé au moment où le rapport a été publié. Le rapport du Ministre, et les études qu'il a commandés à une équipe de chercheurs de l'Université de Sherbrooke (Comité d'experts sur le revenu minimum garanti, 2017a, 2017b) qui ont joué un rôle important dans l'élaboration du troisième Plan de lutte contre la pauvreté du gouvernement du Québec (2017). Intitulé « Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion et la participation sociales, 2017-2023 : un revenu de base pour une société plus juste », ce troisième Plan d'action nous servira de balise pour comprendre le rationnel utilisé par le gouvernement Couillard pour cadrer les interventions à poser pour les cinq prochaines années.

Afin de porter un regard critique sur les actions posées par le gouvernement du Québec entre 2002 et 2014, nous nous référerons aux critiques énoncées par trois acteurs au moment du processus de consultation menée en vue de l'adoption du troisième plan de lutte contre la pauvreté. Ces documents, relativement synthèses, font état d'insatisfactions par rapport aux deux précédents plans. Ils permettent donc

de dégager un regard critique sur les actions du gouvernement de la part d'acteurs diversifiés émanant à la fois des milieux de la société civile et universitaire. Il est important de noter que ces documents avancent aussi des propositions, lesquelles seront ou non prise en considération dans l'énoncé du troisième plan de lutte (2017-2023).

2.2.2 Entrevues auprès de personnes clés

La revue de littérature a été complétée par la réalisation d'entrevues auprès de cinq experts. Ces personnes détiennent une bonne compréhension de la démarche ayant conduit à l'adoption de la Loi 112 et une bonne connaissance du contenu global de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Parmi les répondants nous retrouvons deux militants, deux chercheurs et une personne provenant d'une institution gouvernementale. Les répondantes (3) et répondants (2) sont spécialisés en droit, en politique ou sur des questions liées à la pauvreté. Toutes ces personnes ont travaillé et ont développé une réflexion critique sur la Loi 112. Ces personnes ont été mobilisées pour une entrevue semi-dirigée d'une durée de plus ou moins soixante minutes.

Les entrevues ont été réalisées à Montréal et à Québec, selon la volonté des répondants. Les rencontres ont eu lieu dans des bureaux, dans une maison privée et dans un organisme communautaire. Le questionnaire semi-dirigé et la démarche prise pour les entrevues ont été approuvés par le Comité d'éthique de la recherche pour les projets étudiants impliquant des êtres humains (CERPE) de l'UQAM.

La grille d'entrevue portait sur cinq thèmes :

- l'écart observé et les différences relevées entre la Proposition de loi du Collectif et la Loi ;
- l'approche innovatrice de la Loi pour combattre la pauvreté ;
- les obstacles limitant la performativité de la Loi ;
- les manques observés ;
- les actions à entreprendre pour redonner son sens initial à la Loi.

À partir de ces thèmes, les informations qui nous ont été fournies ont été classées et analysées de façon à dégager les points forts et les points faibles de la Loi 112 et à identifier les éléments de convergence et de divergence entre les répondantes et répondants.

La recension d'écrits et l'enquête auprès de répondants nous ont permis de dégager les éléments clés pour l'analyse du processus d'institutionnalisation de la Loi 112. Ces informations nous ont permis de répondre à nos questions de recherche et de valider ou d'invalider nos hypothèses de travail.

CHAPITRE III

PRÉSENTATION DE LA LOI 112 ET DU POSITIONNEMENT CRITIQUE DU COLLECTIF POUR UN QUÉBEC SANS PAUVRETÉ

Dans ce chapitre, nous présenterons, dans un premier temps, les éléments clés de la proposition pour l'adoption d'une « Loi sur l'élimination de la pauvreté ». Cette proposition de loi est le fruit d'un travail collaboratif initié au milieu des années 1990 par des organisations de lutte contre la pauvreté, lesquelles conduiront à la création, en 1998, du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. Le Collectif aura pour mandat de développer l'écriture collective de cette proposition. Ce travail se traduira par le dépôt d'une pétition à l'Assemblée nationale en novembre 2000 visant l'adoption d'une loi pour éliminer la pauvreté.

Dans un deuxième temps, nous résumerons, de façon très succincte, le processus étatique qui fut mis en place à la suite du dépôt à l'Assemblée nationale, par des représentants des trois formations politiques au pouvoir en au printemps 2000, d'une pétition lancée par le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté à l'effet de faire adopter une dite loi sur l'élimination par le gouvernement en place.

Dans un troisième temps, nous présenterons les dimensions les plus importantes de la « Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion ». Nous utiliserons le document-cadre de la Loi tel qu'il fut présenté en consultation publique, ce texte sera presque entièrement repris dans le texte définitif de la Loi qui sera adoptée en décembre 2002.

Dans un quatrième temps, nous indiquerons les principales critiques qui furent énoncées par le Collectif pour l'élimination de la pauvreté. Dans un quatrième temps, en fonction des deux premiers éléments présentés, nous répondrons aux deux grandes questions de recherche que nous nous sommes posées.

3.1 Proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté

Fruit d'une mobilisation populaire coordonnée par des animateurs et animatrices du Carrefour de Pastorale en Monde Ouvrier (CAPMO), la proposition de soumettre au gouvernement provincial un texte de loi sur l'élimination de la pauvreté remonte à 1997 (Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, 2000).

La mobilisation de la marche « Du pain et des roses » sera suivie par la création progressive du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté (aujourd'hui devenu le Collectif pour un Québec sans pauvreté), né officiellement en janvier 1998, mais qui prend forme dès 1996, au moment du Sommet sur l'économie et l'emploi. Amorcée par le Carrefour de Pastorale en Monde Ouvrier (CAPMO), l'histoire du Collectif est aussi intrinsèquement liée au mouvement des femmes et, en particulier, à la collaboration étroite de deux leaders, Françoise David de la Fédération des femmes du Québec, très engagée dans la lutte contre la pauvreté, et Vivian Labrie, du CAPMO (Dufour, 2004, p. 174).

Ce travail de mobilisation a reposé sur la participation et l'implication de plus de 166 000 personnes et de 1 200 organisations et la formation d'un Collectif de travail qui deviendra le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté¹². Le mandat et la stratégie du Collectif de travail étaient présentés comme suit.

¹² Le premier collectif de travail regroupait les organisations suivantes au moment du lancement de la campagne visant la signature d'une pétition pour l'adoption par le gouvernement d'un loi visant

Le Collectif prévoit des étapes au processus :

- De septembre 1998 à juin 1999 : signature d'une pétition demandant une telle loi, discussion et contribution au projet de loi partout au Québec à partir d'outils communs.
- Été 1999 : rédaction d'un texte final sur la base des résultats de ces discussions.
- Automne 1999 : adoption collective du texte.
- An 2000 : dépôt du projet de loi à l'Assemblée nationale du Québec. (Pétition pour une Loi sur l'élimination de la pauvreté, 1998, p. 2)

La première version de la proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté a été rendue publique en 1999. Des consultations ont eu lieu sous la forme de quelque 200 sessions parlementaires populaires, lesquelles ont pris place dans les différentes régions du Québec. De plus, une campagne support à la démarche du Collectif a été réalisée, permettant le dépôt à l'Assemblée nationale d'une requête en vue d'adopter une loi sur l'élimination de la pauvreté.

Après s'être engagée la démarche pour que la pétition et le contenu largement débattu du projet de loi pénètrent les lieux officiels de la décision publique. L'approche en fut une non partisane. Plusieurs lettres furent écrites et plusieurs types de sessions de travail se tinrent. Et tous les partis politiques furent rencontrés. Le 22 novembre 2000, 3 députés représentant chacun leur formation politique déposèrent une pétition de 215 307 signatures (Larose, 2002, p. 2)

Le texte final de la proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté a été adopté en 2000 sous la forme d'un parlement populaire tenu devant l'édifice de l'Assemblée nationale à Québec (Dufour, 2004).

l'élimination de la pauvreté : « ATD Quart Monde, le Carrefour de pastorale en monde ouvrier, la Centrale de l'enseignement du Québec, le Centre de pastorale en milieu ouvrier, la Confédération des syndicats nationaux, la Conférence religieuse canadienne-section Québec, la Fédération des femmes du Québec, le Front commun des personnes assistées sociales du Québec, le Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec, le Syndicat de la fonction publique du Québec » (Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, 1998, p. 2).

La proposition de projet de loi, telle que présentée comme document de référence au gouvernement en 2000, était divisée en neuf sections. Le contenu de cette proposition se déclinait de la façon suivante : des notes explicatives, un préambule, six chapitres décrivant le programme en vue d'éliminer la pauvreté et une annexe.

Les notes explicatives rappelaient la dimension politique de l'exercice, la finalité de la démarche et le rôle central devant être joué par l'État dans la régulation sociétale. Ce rappel se présentait sous la forme d'un projet pour une société inclusive : « La présente loi engage le gouvernement du Québec dans un programme d'élimination de la pauvreté visant à mettre en place les cadres permanents d'un Québec sans pauvreté. » (Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, 2000, p. 4). Dès le départ sont indiquées les paramètres centraux en termes d'indicateurs de succès, de gouvernance et de mécanismes à mettre en place.

Les indicateurs de succès étaient présentés de la façon suivante : « Après dix ans, le programme doit atteindre les objectifs suivants :

les personnes qui vivent la pauvreté et leurs associations ont été partie prenante du processus, la pauvreté a été éliminée en tant qu'obstacle à la réalisation des droits et libertés des personnes, les revenus et la qualité de vie du cinquième le plus pauvre de la population ont été améliorés substantiellement, les écarts de revenus entre riches et pauvres ont diminué, la discrimination fiscale est éliminée, les inégalités génératrices d'une pauvreté plus grande des femmes, des jeunes et des populations de certaines régions et territoires ont été éliminées, des moyens permanents de vigilance et de prévention de la pauvreté sont en place. (Ibid., p. 4)

Aussi étaient mentionnées les modalités de gouvernance devant être respectées. Premièrement, la participation citoyenne devait se retrouver au cœur du processus, dont la participation des personnes en situation de pauvreté. Deuxièmement, afin de créer un espace neutre de contrôle et de supervision de la loi, un Conseil pour l'élimination de la pauvreté devait être mis sur pied et aurait pour mandat de prendre

en charge la réalisation et la coordination des programmes de travail prévus par la loi (deux plans d'action quinquennaux et un plan d'action permanent) et la mise en place des mesures d'urgence devant s'appliquer immédiatement.

Via la création du Conseil, d'un Fonds d'investissement et la mise sur pied d'un Institut de recherche sur la pauvreté, le Collectif établit une stratégie où l'État, sous la responsabilité du premier ministre, comme acteur central de régulation sociétale, doit travailler de concert avec les citoyens pour atteindre les objectifs visés.

Le préambule était constitué de quinze considérants rappelant à la fois des principes clés de la modernité – la centralité des droits et liberté de la personne, l'égalité entre les hommes et les femmes, la responsabilité de la société à l'égard des personnes pauvres, la dimension internationale de la lutte contre la pauvreté, la dimension universelle de la solidarité – et des éléments plus généraux relevant de principes liés à la justice sociale.

Les six chapitres présentent les thèmes et les dimensions centrales de la Loi. L'objet de la proposition de loi constitue le premier chapitre. Il y est réaffirmé la nature permanente des actions à mener pour éliminer la pauvreté et la nécessité de confier la réalisation de ce programme à un Conseil. Le chapitre II présente le programme pour éliminer la pauvreté. Ce chapitre est divisé en cinq sections. La première présente le contenu et les objectifs du programme. La deuxième fait état d'un ensemble de mesures devant être appliquées dès l'entrée en vigueur de la loi. La troisième section présente les éléments clés du premier plan d'action, lequel est à mettre en place une année après l'adoption de la loi pour une durée de cinq ans. Le premier plan d'action devait faire l'objet d'une évaluation et les conclusions de cette dernière devaient alimenter une consultation publique en vue de définir le contenu du deuxième plan d'action. La quatrième section présente le deuxième plan d'action, lui aussi d'une durée de cinq ans. Le processus d'évaluation et de consultation publique déployé pour

le premier plan d'action devait être réactualisé afin de mettre en place un plan permanent d'action. La cinquième et dernière section est dédiée au plan permanent d'action à rendre effectif au terme des onze années suivant l'adoption de la loi. À ce moment, il était pensé que le Québec atteindrait une configuration développementale qui lui permettrait d'éliminer la pauvreté. Le plan permanent viserait à s'assurer que les conditions d'un tel état de développement puissent perdurer. Comment ? En travaillant de façon préventive afin de prévenir et de combattre les mécanismes qui pourraient agir sur la « réapparition des causes de la pauvreté » (Ibid, p. 15).

Le troisième chapitre précise les mandats et les modalités opérationnelles du mécanisme central de gouvernance, le Conseil pour l'élimination de la pauvreté. Ce dernier se voulait à la fois une instance décisionnelle, consultative et opérationnelle. La dimension politique y était donc centrale. La dimension opérationnelle se présentait sous deux formes. Premièrement, en termes évaluatif, le Conseil devait être responsable de l'évaluation des plans d'action mis en place. Deuxièmement, le Conseil, via la création d'un Observatoire de l'élimination de la pauvreté, pouvait réaliser des recherches jugées indispensables pour la réalisation de ses fonctions. Enfin, en termes de gouvernance, la représentation y était fondamentalement répartie entre des personnes en situation de pauvreté, des personnes représentatives d'organisations liées à la question de la lutte contre la pauvreté et de cinq personnes représentatives de différents secteurs de la société civile.

Le quatrième chapitre est dédié à la question de la représentation citoyenne et le dernier chapitre porte sur un ensemble de dispositions en vue d'apporter des modifications aux lois existantes afin de lever des irritants déjà identifiés par différents mouvements sociaux : dont les mouvements syndical et communautaire et ceux représentant les femmes et la jeunesse. Enfin, l'annexe reprend le texte intégral de la « Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés

fondamentales universellement reconnus » adopté aux Nations Unies le 9 décembre 1998.

**Ce texte est le résultat d'un gigantesque travail de réflexion collective.
Des milliers de personnes ont dit : Faisons-le!**

Toutes les personnes qui ont contribué au contenu de la loi partout au Québec à partir de la trousse d'animation lors de centaines de rencontres démontrant le sérieux de la volonté citoyenne exprimée ici, en particulier celle des personnes en situation de pauvreté.

Le réseau d'animateurs et animatrices qui a soutenu leur travail et qui en a transmis les résultats.

Le personnel et les membres du Collectif ainsi que les dizaines de volontaires qui ont contribué à la saisie et à la compilation des centaines de contributions reçues.

Le comité de contenu qui a suivi intensivement toutes les étapes de l'élaboration de ce texte :

 Madeleine Caron, d'ATD Quart Monde
 Jean-Yves Desgagnés, du Front Commun des personnes assistées sociales du Québec
 Bernard Hudon, de la Conférence religieuse canadienne-section Québec
 Berthe Lacharité, du Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec
 Louise Lafortune, du CPMO
 François Lamarche, de la CSN
 François Sallant, du FRAPRU
 Xavier Verzat, d'ATD Quart Monde

Les personnes qui ont contribué par leur expertise particulière à animer ce texte à la réalité gouvernementale, législative, scientifique et militante :

 Pierre Fontaine, ancien sous-ministre, pour sa longue expérience au gouvernement du Québec
 Pierre Issalys, professeur à l'Université Laval et spécialiste du droit de l'administration publique, de la sécurité sociale, de la rédaction et de l'interprétation des lois
 Camil Bouchard, professeur et chercheur à l'Université du Québec à Montréal
 Odette Pouliot, de la Fédération des femmes du Québec

Les personnes qui ont participé à la lecture populaire de ce texte à Québec, et toutes les autres qui ont accepté de lire et commenter une de ses nombreuses versions, à la Direction de la santé publique de Montréal, au Comité pauvreté de la Commission des droits et libertés de la personne et des droits de la jeunesse, à Rivière-du-Loup et Rimouski.

La communauté de l'Institut Notre-Dame du Bon Conseil, à Montréal, qui a accueilli l'équipe de rédaction pendant sa période d'écriture intensive.

L'équipe de rédaction du Collectif qui a traversé sans broncher l'épreuve de la douzaine de versions qui ont conduit au présent texte:

 Christina Alcantara
 Vivian Labrie
 Évelyne Pedneault

Figure 3.1 Travail de réflexion collective ayant conduit au texte pour une loi sur l'élimination de la pauvreté

(Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, 1999, p. 2)

Ce travail du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté représente un exercice collectif important qui a été très novateur indique Dufour (2004) :

les autres aspects du processus de mobilisation sont novateurs et expliquent, selon nous, son aboutissement. Deux éléments sont ici retenus : l'investissement par le Collectif de l'arène législative et la production par les personnes pauvres de la matière première des revendications, c'est-à-dire la production du contenu même des articles de la proposition de loi (Dufour, 2004, p. 176)

Cette novation a été possible, car une diversité d'acteurs et de ressources a été mobilisée, comme en rend compte la figure 3.1.

La proposition présentée au gouvernement par le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, constate Dufour (2004), a été pensée avec toute la rigueur et le sérieux protocolaire qui était requis pour la réalisation d'une telle démarche. Cette dernière a mobilisé des citoyens et citoyennes, dont des personnes en situation de pauvreté, des intervenants et intervenantes de la société civile, des membres du secteur public et des universitaires. D'une certaine façon, cette proposition se voulait à l'image du processus législatif mis en scène par l'État pour penser et rédiger une proposition de loi. Le texte lui-même a été construit comme un texte de loi, bien que la posture adoptée et les référents en termes de contenus présentaient des éléments de discordance par rapport à la culture publique du législateur québécois. En font foi les idées, d'une part, d'implication et de participation citoyenne, dont des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion, et, d'autre part, de délégation de la responsabilité de la loi au premier ministre du Québec, non pas à un ministre spécifique et à un ministère attitré, et qui devait être gérée par une entité parapublique à représentation élargie.

Somme toute, cette proposition, suite à la campagne menée par le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, sans être totalement retenue, va constituer un cadre de référence très important tant pour l'énoncé de Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (ministère de l'Emploi et de la Solidarité

sociale, 2002) que pour la proposition de Loi 112 soumise à l'Assemblée nationale en décembre 2002 : « dans les deux années qui ont suivi [2000 à 2002], le Collectif et son réseau ont mené une importante lutte afin de rendre effective la loi proposée » (Labrie, 2003, p. 3).

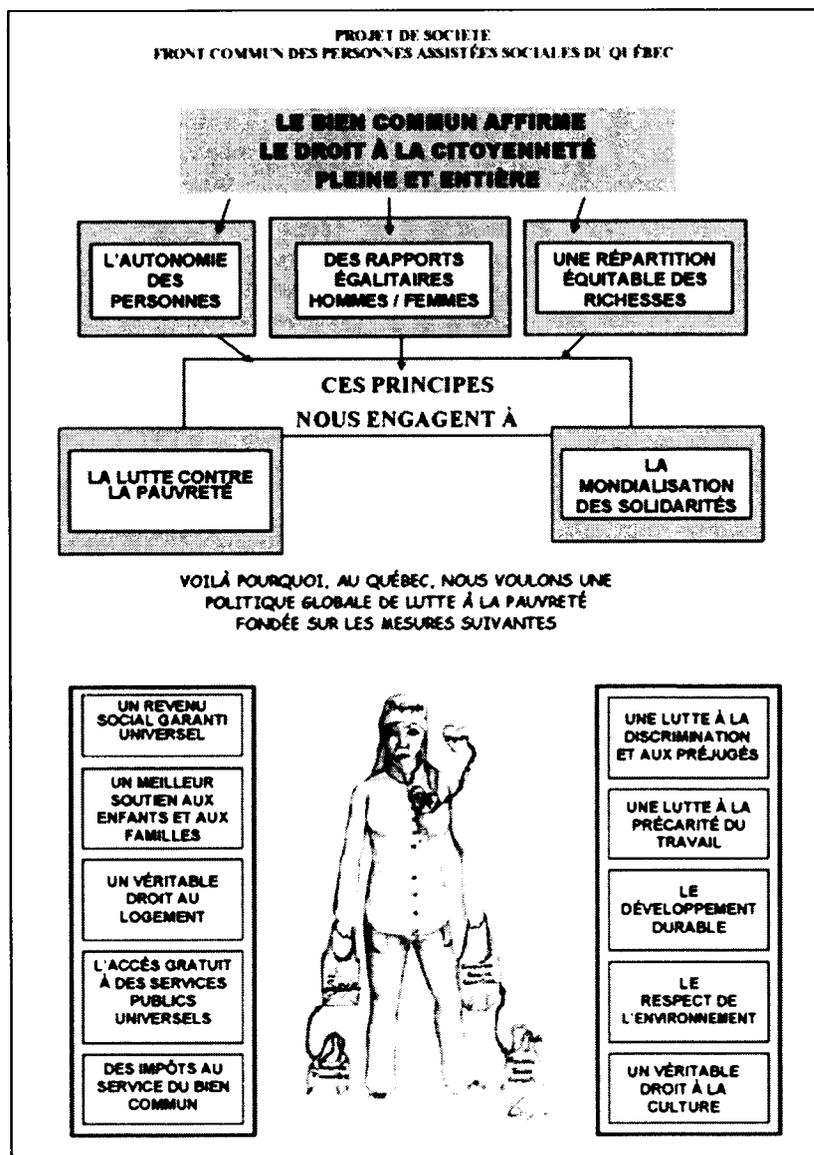


Figure 3.2 Projet pour une société sans pauvreté

(Jetté, Brunet et Martineau, 2011, p. 24)

Enfin, indiquons que la logique d'ensemble de la proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté reposait tant sur un projet de société que sur une réaffirmation de l'importance de la dimension régulatrice de l'État et de sa responsabilité en matière de redistribution de la richesse.

La logique du texte, bien que prenant en compte la nécessité que la richesse soit créée, ne se préoccupait pas implicitement des mesures qui devraient être mises en place pour assurer le maintien et l'expansion de la capacité du Québec de produire de la richesse. Cette dimension devait être prise en charge par le gouvernement et d'autres acteurs sociaux. Une sorte de compromis de travail a pris forme autour d'une division des responsabilités entre « richesse et pauvreté » : « Dès l'automne 1996, le milieu communautaire dans son ensemble se rallie à la proposition du CAPMO de « pauvreté zéro », pendant progressiste du « déficit zéro » cher à Lucien Bouchard » (Dufour, 2004, p. 174). Les deux sommets socioéconomiques de 1996 visaient à redynamiser l'économie de la société dans la perspective d'une action gouvernementale qui serait contrainte par l'obligation de ne pas faire de déficit.

D'une certaine façon, le projet de société et la posture utopique adoptés, comme l'indique la figure 3.2, en est plus une de développement d'une société juste et inclusive que d'une société fondée sur le développement d'une économie fondée sur la croissance et l'enrichissement inégal. En bref, à aucun moment dans la proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté ne sont mentionnées des mesures ou des actions pour maintenir ou assurer la création d'emplois ou la création d'entreprises.

3.2 Actions entreprises par le gouvernement afin de lutter contre la pauvreté

La proposition de faire adopter une loi visant l'élimination de la pauvreté s'inscrit dans une conjoncture politique très particulière. D'une part, au sein du mouvement des femmes du début des années 1990, une réflexion a lieu quant à l'importance de lutter contre la pauvreté afin d'améliorer les conditions de vie des Québécoises. Ce mouvement a fait entendre neuf revendications au gouvernement pour lutter contre la pauvreté :

- créer des infrastructures sociales ;
- développer une loi sur l'équité salariale et la perception automatique des pensions alimentaires ;
- élargir l'application des normes du travail ;
- augmenter le salaire minimum ;
- créer des logements sociaux ;
- améliorer l'accès à la formation générale et professionnelle ;
- rendre rétroactive la loi sur la réduction du parrainage pour les femmes immigrantes parrainées par leur mari ;
- venir en aide à celles qui sont victimes de violence conjugale et familiale ;
- geler les frais de scolarité et augmenter les bourses. (TUAC, s. d.)

Le mouvement visait aussi le développement d'une économie qui soit moins libérale et plus sociale.

En mai 1995, lors de la marche « du pain et des roses », l'une des revendications mises de l'avant par la coalition des groupes de femmes portait sur la nécessité « d'un programme d'infrastructures sociales permettant la création d'emplois accessibles dès maintenant aux femmes ». On voulait par là assurer l'existence des groupes communautaires et la mise en œuvre de projets à caractère social et économique pouvant répondre à des besoins déjà cernés. Certains domaines comme les services de garde et le soutien aux femmes et à l'action communautaire faisaient l'objet d'une attention particulière. Le 4 juin 1995, en réponse à la demande formulée, le gouvernement du Québec mettait sur pied un comité d'orientation et de consultation devant le conseiller dans des

actions pouvant être menées en matière d'économie sociale. Dans son rapport publié en mai 1996 et intitulé « Entre l'espoir et le doute », le comité formulait un certain nombre de recommandations visant, entre autres, la création d'emplois stables pour les femmes. À la suite de ces recommandations, le premier ministre Lucien Bouchard annonçait, lors du Sommet socioéconomique de mai 1996, la formation d'un groupe de travail devant produire un document d'orientation visant la reconnaissance d'un secteur dit d'« économie sociale ». Le document, remis au moment du Sommet socioéconomique d'octobre 1996, annonçait l'acceptation de dix-huit projets prêts à démarrer et de sept autres ayant reçu un accord de principe. C'était le début officiel du secteur de l'économie sociale et de la mise en œuvre, dans diverses régions du Québec, de projets devant représenter pour les femmes des moyens d'améliorer leur situation économique (Caron, 2001, p. 1).

Leur analyse [Francine Descarries et Christine Corbeil] de la parole des femmes sur le sujet les amène à constater trois approches dans les discours et les pratiques sur l'économie sociale : celle de l'économie solidaire en tant que projet de société égalitaire et démocratique définie dans la plate-forme adoptée le 3 décembre 1997 par les représentantes du mouvement des femmes; celle de l'économie sociale et solidaire portée par le Chantier d'économie sociale et l'Appel en faveur d'une économie sociale et solidaire, signé par plus de 400 personnes en 1998; celle de l'économie sociale néolibérale qui résulte de l'application des critères selon lesquels le gouvernement reconnaît et finance les projets d'économie sociale. Si, constatent-elles, le discours issu du mouvement des femmes se retrouve du côté de l'approche solidaire et de la volonté de « faire l'économie autrement », il arrive que, selon les enjeux et les circonstances, plusieurs intervenantes doivent souvent se rallier à l'approche sociale et solidaire quand il s'agit d'assurer la participation des femmes au démarrage et à la gestion de projets particuliers (Ibid., p. 3).

D'autre part, le gouvernement Bouchard met en place une grande démarche de concertation sur l'économie et l'emploi qui se traduit, en mars et octobre 1996, par la tenue de deux Sommets socioéconomiques. L'objectif était d'assainir les finances publiques et de relancer l'économie québécoise. Cette démarche a profité d'une réflexion interne développée au sein du ministère de la Sécurité du revenu sur la possibilité de réformer le système social afin d'implanter une seule mesure universelle qui pourrait prendre la forme d'un revenu minimum garanti.

Cette hypothèse de travail n'a pas été retenue, bien qu'elle ait été trouvée judicieuse, en 1971, par le Comité Croll, un groupe de travail mis en place par le Sénat canadien pour réfléchir sur la question de la pauvreté et la façon de la combattre (Agence de presse canadienne, 11 novembre 1971, p. 1). Nombreuses des revendications présentées dans la proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté étaient déjà identifiées dans ce rapport. Dans le prolongement du rapport sénatorial, de façon parallèle aux réflexions et aux expérimentations qui prirent place aux États-Unis à la même époque, une étude pilote de revenu minimum garanti a été réalisée au Manitoba¹³ entre 1974 et 1979 (Bregman, 2017).

Il y a donc à la fois un environnement réflexif sur la question de la pauvreté et des inégalités socioéconomiques et une démarche mobilisatrice du gouvernement à l'effet de stimuler les acteurs socioéconomiques de la société québécoise.

Il faut d'abord se rappeler que le projet de loi et l'énoncé de politique ne sont pas de génération spontanée. Ils sont le fruit d'une patiente et intelligente mobilisation du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. Ils sont aussi le fruit du mouvement social qui, depuis le début des années 1990, a beaucoup fait pour réintroduire dans le devenu « tout économique » un peu de social (Larose, 2002, p. 6).

Les revendications portées par le mouvement des femmes, d'une part, et, d'autre part, la réflexion une éventuelle reconfiguration des mécanismes de sécurité du revenu par l'État se font aussi dans un cadre d'action où le gouvernement entend ne plus

¹³ « En 1973, la ville de Dauphin, au Manitoba, est devenue le laboratoire d'un projet social sans précédent au Canada. Du jour au lendemain, un revenu universel de base — il était de 19 000 \$ pour une famille de quatre — a été versé aux 13 000 habitants du coin, sans contrepartie. L'idée était d'expérimenter *in vivo* ce principe économique et social visant à donner de l'argent à tous pour sortir de la pauvreté celles et ceux qui en ont le plus besoin. (...) Pendant quatre ans, l'aventure a été couronnée de succès à Dauphin. (...) Alors qu'on croyait que les gens allaient devenir oisifs, le temps de travail a diminué d'à peine 1 % chez les hommes et de 3 % chez les femmes mariées, résume-t-il. Mieux, le rendement scolaire des enfants s'est amélioré, les hospitalisations ont diminué, tout comme les violences conjugales » (Deglise, 2017).

produire de budgets déficitaires afin de réduire le poids de la dette publique. Cette volonté de budget équilibré exerce des pressions sur les dépenses à caractère social, d'où, à titre indicatif, les démarches envisagées par le gouvernement afin d'implanter des mesures actives de retour au travail avec l'adoption de la « Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale (L.R.Q. c. S-32.001) ». Une loi qui représentait un recul en matière de sécurité de revenu pour les personnes sans emploi¹⁴.

La tension entre développement social et développement économique est bien observable en 1996 au sein d'un groupe de travail mandaté par le gouvernement Bouchard pour présenter une réflexion sur la réforme à faire du programme québécois de sécurité du revenu. Cinq experts sont alors mandatés pour réfléchir sur la façon de réorganiser le programme de sécurité du revenu et ils ne s'entendent pas sur le dépôt d'un rapport commun. D'un côté, Bouchard, Labrie et Noël (1996) ont déposé un rapport qui prend en compte une jonction équilibrée à faire entre développement social et développement économique, alors que le rapport déposé par Fortin et Séguin (1996) nuance les efforts à faire au plan du développement social. Ils insistent sur l'importance de ne pas voir croître les dépenses de l'enveloppe sociale du gouvernement et mettent l'emphase sur des mesures visant à soutenir ou à relancer la croissance économique.

C'est dans ce contexte, fort bien appuyé par un ensemble d'études produites à la demande du gouvernement entre 1994 et 2002¹⁵, que s'inscrit la réponse du

¹⁴ Sur l'évolution des politiques publiques de sécurité du revenu, voir Jalbert (1992) et Boucher (2006).

¹⁵ Mentionnons : Dansereau (2002), une étude sur le logement social et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ; Bouchard et Raynault (2002), lesquels produisent un portrait des initiatives communautaires pour lutter contre la pauvreté ; Bujold (2002), sur la place du local dans une stratégie de lutte contre la pauvreté ; Bouchard, Raynault et Choinière (2001-2002), sur des mesures de pauvreté et des indicateurs de résultats ; Bouchard et Raynault (2001), avec une étude de cas de la loi française relative à la lutte contre l'exclusion ; Bouchard et Raynault (2001), sur les effets de la politique familiale sur la pauvreté des enfants vivant dans des familles à faible revenu ; Therrien

gouvernement Bouchard au dépôt de la pétition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté en automne 2000. Dans un premier temps, un document a été rédigé afin de paramétrer le cadre d'intervention éventuel du gouvernement en cette matière.

Une première réponse gouvernementale à l'action du Collectif fut ébauchée au printemps 2001. Elle prit la forme d'un document d'orientation intitulé *Ne laisser personne de côté !* Visant à définir une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, ses orientations servirent à une consultation populaire tenue entre juin et décembre 2001 sous la responsabilité de la ministre déléguée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et le ministre de l'Emploi à l'époque (Collectif pour un Québec sans pauvreté, 2003, pp. 3 et 4).

Le document *Laisser personne de côté !* (Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2000) est cosigné par Jean Rochon, alors ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, et Nicole Léger, ministre déléguée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Premièrement, ce document informe sur un repositionnement important par rapport à la finalité de la stratégie présentée. Il ne s'agit plus d'agir pour éliminer la pauvreté, mais bien d'intervenir afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Deuxièmement, la prise en charge de la question de la lutte à la pauvreté et à l'exclusion par un ministère à forte vocation économique donne le ton sur la volonté du gouvernement de lier développement économique et développement social. Troisièmement, la responsabilité de la stratégie est confiée à une ministre déléguée et le programme de travail découlant de la stratégie ne relève pas directement du premier ministre, comme l'entendait la proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté.

(2001), pour une politique inclusive de développement des actifs comme approche complémentaire dans le processus de lutte contre la pauvreté ; Raynault (2002), l'expérience de la Suède en matière de lutte contre la pauvreté ; Bernier (2001), sur les impacts sociaux d'un revenu inconditionnel ; Bouchard, Labrie et Noël (1996), sur la réforme de la sécurité du revenu ; Fortin et Séguin (1996), sur la réforme de la sécurité du revenu ; Lemieux (1995), sur l'image des prestataires de l'aide de dernier recours ; Bernier et Lévesque (1995), sur le revenu minimum garanti : formes et modalités possibles ; Lemieux (1994), sur les emplois d'utilité collective ; Lévesque et autres (1994), état de situation sur la pauvreté au Québec et exemples d'interventions pour lutter contre la pauvreté.

Le premier ministre concentre dans ce programme l'ensemble de la l'action gouvernementale ayant trait à l'élimination de la pauvreté et aux causes de la pauvreté (Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, 1999, p. 7).

Laisser personne de côté! (Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2000) est le premier rapport produit en réponse au dépôt de la pétition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. Le document de 35 pages présente une mise générale en contexte, les orientations et les perspectives d'action en matière de lutte contre la pauvreté. Il est important de mentionner que la mise en contexte ne tient pas compte des travaux qui ont été faits entre 1994 et 2000 sur la question de la réforme du régime de sécurité du revenu et sur les travaux du Comité de lutte contre la pauvreté qui avait été mis sur pied par le ministère : dont les rapports Lévesque (1994) et Bernier et Lévesque (1995).

Curieusement, *Laisser personne de côté!* ne fait aucune mention de la démarche citoyenne qui a conduit au dépôt d'une pétition à l'Assemblée nationale. Tout au plus, à la page 22, il est fait une petite mention sur l'apport du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, comme si l'initiative d'agir sur cet enjeu découlait d'une initiative gouvernementale.

Afin de faire reculer la pauvreté et de nous donner une société où tout le monde a sa place et peut faire sa part, ces orientations doivent constituer la base d'une approche globale de lutte contre la pauvreté. Elles peuvent être regroupées sous sept grands énoncés qui, à la fois, rejoignent l'expérience internationale, tiennent compte du chemin parcouru et peuvent constituer la base de la mobilisation à construire. Ces orientations prennent également en considération, à plusieurs égards, les perspectives soumises par le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. (Ibid, p. 22)

Pas étonnant que cette première action du gouvernement ait été fortement décriée par

ledit Collectif.

Cette initiative gouvernementale ne tenait pas compte de la proposition citoyenne déposée par le Collectif. Or, les consultations publiques qui ont suivi ont partout montré l'importance de la prendre en considération. Le document d'orientation a été mal accueilli dans pratiquement toutes les régions du Québec, ce qui poussa le Collectif à développer une nouvelle campagne d'action intitulée « Ensemble vers un Québec sans pauvreté ». (Collectif pour un Québec sans pauvreté, 2003, pp. 3 et 4)

La première section de *Laisser personne de côté !* présente l'objectif commun et la stratégie envisagée :

Ne laisser personne de côté ! constitue un appel à la mobilisation de tous les partenaires et de la société civile en vue d'améliorer les conditions de vie des plus pauvres, de favoriser leur autonomie et de faire en sorte que toutes les personnes disposent des moyens pour faire des choix et participer à la vie de leur communauté. Pour atteindre cet objectif, le gouvernement ne peut agir seul. (Ibid., p. 8).

Les grandes orientations et les principales perspectives présentées dans le document sont partagées entre des objectifs de développement économique et des objectifs de développement social. À titre indicatif, voici la liste des sept grandes orientations qui constituaient le cadre de la stratégie à mettre en place :

1. Créer la richesse, la partager et développer l'emploi constituent les premiers outils pour lutter contre la pauvreté.
2. Miser sur la valorisation du travail ainsi que sur le potentiel des personnes et des collectivités.
3. Favoriser une prise en charge locale et mobiliser la société civile autour de la lutte contre la pauvreté.

4. Agir sur toutes les dimensions de la pauvreté de manière intersectorielle.
5. Prévenir la pauvreté par une intervention précoce auprès des enfants.
6. Améliorer et adapter le filet de sécurité sociale.
7. Cibler et adapter nos actions aux individus, aux groupes et aux territoires les plus pauvres.

De plus, le document présentait les avancées qui avaient été faites jusqu'à ce jour pour lutter contre la pauvreté et posait un portrait sur la situation de la pauvreté au Québec. Le document concluait sur l'importance de faire de la lutte à la pauvreté un objectif collectif.

La démarche et les orientations énoncées dans le présent document constituent la première étape en vue d'établir une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, avec celles et ceux qui interviennent chaque jour afin de la prévenir. Elle vise à améliorer les conditions de vie des plus pauvres et à favoriser leur autonomie, en travaillant avec les personnes qui vivent la pauvreté ainsi qu'avec l'ensemble des forces vives dans tous les coins du Québec. Cette démarche s'appuie, d'une part, sur la conviction profonde que le Québec a besoin de tout le monde pour continuer à se développer et pour que nous vivions toutes et tous mieux ensemble ; elle repose, d'autre part, sur l'importance qu'une nouvelle synergie entre le développement économique et le développement social soit établie. La création de la richesse et de l'emploi constitue le premier moteur de l'action gouvernementale et la lutte contre la pauvreté, un impératif moral. *Ne laisser personne de côté !* voilà le défi et l'exigence d'un meilleur avenir pour toutes et tous (Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2000, p. 33).

3.3 Survol des éléments constitutifs de la Loi 112 visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale

À la fin des années 2000, un nombre important d'acteurs, de groupes et d'organismes qui combattent diverses formes de pauvreté se sont regroupés pour former le Collectif

pour une loi sur l'élimination de la pauvreté¹⁶. Suite à plusieurs consultations d'envergure, le Collectif propose un texte de loi citoyenne afin d'éliminer la pauvreté. Le législateur n'a pas retenu le texte proposé et a produit son propre texte intitulé : « Ne laisser personne de côté ! », lequel a fait l'objet de consultations publiques. Suite aux consultations, un nouveau texte de loi a été proposé – « Ensemble vers un Québec sans pauvreté » – lequel a été adopté sous la forme d'une loi-cadre le 18 novembre 2002. Rappelons qu'une loi-cadre sert de guide à une stratégie d'action gouvernementale appelée à se déployer à partir de plans d'action. Une telle loi sert de point de repère à l'action gouvernementale.

Dans la section qui suit, nous présenterons une synthèse des principaux éléments constitutifs de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Plus précisément, nous nous attarderons sur le contenu du préambule, sur son objet et sur la définition donnée de la pauvreté, sur les buts, sur les trois mécanismes envisagés et sur les responsabilités du ministre à l'égard au respect de cette loi. Cette section nous permettra de poser un bilan analytique de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en considérant une critique du Collectif sur la Loi contre la pauvreté. Au final, nous serons en mesure de répondre à nos deux premières questions de recherche.

3.1.1 Préambule à la Loi 112

Cette courte section est composée de six « considérants ». La logique de construction est simple. Dans un premier temps, il est réaffirmé l'importance de la Charte des droits et libertés pour le respect de la justice et de la paix pour l'être humain. Dans un dernier temps, il est indiqué la présence d'une volonté au sein de la société

¹⁶ Le nom du comité devient « Collectif pour un Québec sans pauvreté » une fois la Loi 112 adoptée en décembre 2002.

québécoise de tout mettre en œuvre pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Entre les deux points, de départ et d'arrivée, il est indiqué que la pauvreté et l'exclusion sociale affectent des personnes et des familles, que ces situations freinent le développement économique et social, que la lutte à la pauvreté et l'exclusion s'inscrit dans un mouvement universel et qu'elle relève de la responsabilité de l'État d'agir pour l'éradiquer. Il est aussi indiqué que les personnes concernées – les pauvres et les exclues – sont les premières à agir pour transformer leur situation et que cette action est directement liée au développement social, culturel et économique de leur collectivité.

De cette contextualisation, les considérants présentés permettent de poser quelques constats.

- Premièrement, il est avancé l'hypothèse que la pauvreté et l'exclusion sociale nuisent au développement économique et social. Cette affirmation est d'autant plus curieuse que l'évolution des sociétés humaines et leur développement sont directement liés ou associés à la présence et au renforcement de l'inégalitarisme.
- Deuxièmement, il est indiqué que la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale est « un impératif national s'inscrivant dans un mouvement universel », laissant croire qu'il existe non seulement un consensus à cet effet à l'échelle nationale, mais aussi que la lutte à la pauvreté prend la forme d'un mouvement social transnational.
- Troisièmement, nous ne retrouvons aucun considérant sur les causes de la pauvreté et de l'exclusion sociale, donc sur les facteurs à la base de cette réalité, lesquels remontent loin dans l'histoire et la préhistoire humaines (Diamond, 1997).
- Quatrièmement, il n'est indiqué la présence d'aucun lien de causalité entre la volonté de produire de la richesse, symbolisée dans le préambule par la

volonté de voir la société québécoise bien se développer aux plans social et économique, et l'existence de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Le sous-entendu invoqué est qu'il serait tout à fait possible de produire toujours plus de richesse sans générer d'effets négatifs en termes d'inégalités sociales, de pauvreté et d'exclusion, donc que la croissance économique par l'enrichissement va de pair avec un développement social dépourvu de pauvreté et d'exclusion.

- Finalement, il est indiqué que les personnes pauvres ou exclues socialement sont les premières à agir sur leurs conditions, ce qui représente une formulation curieuse. S'il est clair qu'elles sont les premières concernées, il est tout aussi évident qu'elles ne peuvent réellement agir sur leur condition, sinon elles seraient en mesure, par elles-mêmes, de sortir de la pauvreté ou de l'exclusion sociale. Sinon, elles seraient pauvres ou exclues socialement parce qu'elles le désireraient. Ce considérant laisse aussi sous-entendre qu'il relève de la responsabilité des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale d'agir pour améliorer leurs conditions, minimisant, chemin faisant, la responsabilité collective (société civile et marché) et publique (État) face à cette question.

3.1.2 Objet, définition de la pauvreté et Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté

La Loi vise à guider le gouvernement et l'ensemble des Québécois et des Québécoises dans l'effort de planification des actions à mener pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La participation des citoyens, des partenaires socioéconomiques et de différents acteurs (organismes communautaires, comités, collectivités régionales et locales, etc.) est proposée afin d'atteindre collectivement les buts visés de la Loi, lesquels permettraient de faire du Québec une formation

sociale sans pauvreté. Cette approche s'inscrit dans une Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale où le gouvernement et ses partenaires entendent amener progressivement le Québec à être l'une des nations industrielles comptant le moins de personnes pauvres dix années après son adoption, soit en 2013.

Si le préambule à la Loi 112 est muet sur la nature « des causes à la pauvreté », le texte du chapitre est explicite sur la présence de facteurs déterminants et sur les conséquences qu'ils ont sur des personnes et des familles. La mention de « causes existantes » est au cœur d'un argumentaire explicatif présenté dans le contexte du déploiement de la Stratégie nationale, laquelle devra initier, permettre ou favoriser un ensemble d'actions qui auront comme impact d'atténuer et éventuellement d'éradiquer la pauvreté.

Ces actions doivent permettre d'intervenir à la fois sur les causes et sur les conséquences de la pauvreté et de l'exclusion sociale pour que chaque personne puisse disposer du soutien et de l'appui que nécessite sa situation afin qu'elle puisse elle-même cheminer vers l'atteinte de son autonomie et participer activement à la vie sociale et au progrès collectif. (*Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, LQ 2016, c. II, art. 5)

Dans le texte de Loi 112, la pauvreté est définie comme :

La condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique ou pour favoriser son intégration et sa participation à la société. (*Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, LQ 2016, c. I, art. 2)

Cette définition est essentiellement de nature économique en désignant une situation normale à atteindre qui serait celle de l'atteinte d'une autonomie économique essentielle à l'intégration ou à la participation à la société. Ni les termes

« intégration » et « participation » ne sont définies. De plus, notons l'absence de définition de la notion d'« exclusion sociale »¹⁷. L'envers de la pauvreté se présenterait comme toute situation où les personnes sont jugées autonomes, intégrées et participantes à la société. Vues sous cet angle, les personnes pauvres seraient automatiquement en situation de manque d'intégration, dès lors, l'inclusion sociale serait perçue comme un processus clé afin de contrer la pauvreté en permettant aux personnes et aux familles d'acquérir une autonomie qui leur manque, d'être mieux intégrées et de mieux participer à la société.

Il est intéressant de noter le choix du législateur de ne pas utiliser de critères quantitatifs pour définir la situation de pauvreté. Dès lors, la sortie de la pauvreté ne peut, elle aussi, être qualifiée quantitativement. Il est aussi intéressant de noter l'utilisation de critères qualitatifs de type capacitation pour parler de la pauvreté, en termes d'être « privé de ressources, de moyens et de choix ». Finalement, en aucun temps il n'est indiqué que la pauvreté est une privation des droits économiques, sociaux et culturels. Si tel avait été le cas, la définition proposée aurait donné lieu à une représentation plus large de la pauvreté.

¹⁷ Cette situation sera corrigée en 2004 par les travaux du CEPE : « L'exclusion sociale est le résultat d'un ensemble de processus économiques, politiques, institutionnels, culturels, souvent interdépendants et cumulatifs, qui mettent des personnes ou des groupes à part dans la société. Quand l'exclusion sociale et la pauvreté se conjuguent, elles peuvent se renforcer mutuellement au fil du temps. L'exclusion sociale associée à la pauvreté peut se traduire notamment par des possibilités limitées pour les individus (et conséquemment pour leur famille et leur communauté) de maintenir leur autonomie économique, tout en affectant l'intégrité de leur identité sociale, leur santé, leur éducation, leur participation au marché du travail ainsi qu'aux réseaux de relations sociales et familiales. Ces conséquences peuvent à leur tour entraver la sortie de pauvreté. Les mécanismes de l'exclusion sociale peuvent être corrigés par une action collective et par des politiques publiques » (CEPE, 2014, p. 18).

3.1.3 Buts visés par la Loi 112

Les cinq buts identifiés dans la Loi pour lutter contre la pauvreté englobent différentes perspectives comportant la promotion du respect et la protection de la dignité des personnes (incluant la lutte aux préjugés), l'amélioration de la situation socioéconomique, la réduction des inégalités, l'implication collective des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale ainsi que le renforcement du sentiment de solidarité des Québécois et des Québécoises.

Ces buts se déclinent en cinq grandes orientations de travail. La première, de manière préventive, vise à poser des actions afin de développer le potentiel des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, et ce, en tenant compte de l'éventail des différences entre ces personnes : genre, âge, ethnie, groupe d'appartenance, degré de pauvreté, contexte géographique, déficience mentale et incapacité physique. Dans cette optique, le législateur considère central l'apport de la famille, laquelle est considérée comme la cellule de base à la cohésion sociale.

La deuxième orientation vise à renforcer le filet de sécurité socioéconomique. Pour ce faire, il est jugé nécessaire d'élever les revenus à la disposition des personnes en situation de pauvreté afin qu'elles puissent satisfaire à leurs besoins de base. Dans cette perspective, l'idée d'un revenu minimum garanti trouve sa place. Des mesures visent à favoriser le maintien ou l'intégration à l'emploi ainsi que la mise en place de services adaptés en matière d'éducation, de services sociaux et de santé. La question de l'habitation (sécurité domiciliaire) et de l'alimentation (sécurité alimentaire) est abordée sous l'angle d'un habitat et d'une alimentation qui soient accessibles et à des coûts abordables.

La troisième orientation vise à favoriser l'accès à l'emploi et à valoriser le fait de travailler. Des mesures visant l'aide à l'emploi sont pensées en offrant des services qui soient adaptés aux contextes et aux besoins spécifiques des personnes en recherche d'emploi ou en situation de travail. Il est souligné que les actions qui devront être mises en place devront une implication des collectivités locales. Afin de prévenir les risques d'exclusion sociale et pour concilier « le travail et la famille », il s'agira d'agir afin d'améliorer la qualité des emplois, les mesures de protection socioéconomique et d'assurer à tous et à toutes des revenus qui puissent assurer une vie décente.

La quatrième orientation vise l'engagement et la mobilisation de l'ensemble de la société, particulièrement de représentants de la collectivité ou d'organismes ayant la capacité de représenter les pauvres, de les mobiliser et d'intervenir sur leur situation. Dans ce cadre, il est inscrit que le ministre responsable de la Loi, le MESS, pourra développer, dans les plans d'action du gouvernement à implanter, des ententes avec différents partenaires. Il pourra aussi mettre en place des mécanismes de coordination et de suivi. À cet effet, il est reconnu une part de responsabilité sociale aux entreprises privées, tout en rappelant l'importance de mobiliser et d'impliquer le milieu communautaire.

La dernière orientation est pensée afin de rendre cohérentes et constantes, à tous les niveaux possibles, les actions et les interventions qui seront réalisées. À cet égard, les mesures et les politiques du gouvernement doivent tenir compte de l'objectif global de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dès lors, des moyens de mesurer les progrès réalisés ainsi que des mécanismes de reddition de comptes et de concertations devront être mis en place. Ces actions devront tenir compte des spécificités des milieux locaux et régionaux afin d'innover et d'adapter les services et les programmes publics à la réalité du terrain. Toujours dans une approche de concertation et de collaboration, les connaissances sur la pauvreté et l'exclusion

devront être améliorées en soutenant des activités de recherche et de mobilisation des connaissances.

3.1.4 Mécanismes clés de la Loi 112

Pour atteindre les cinq objectifs et permettre une bonne opérationnalisation des cinq grandes orientations, la Loi 112 a été dotée de trois mécanismes : le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CCLP), le Fonds québécois d'initiatives sociales (FQIS) et l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Malgré l'intention de mettre en place un Observatoire, ce dernier ne fut jamais implanté. Le rôle qui lui était destiné était d'observer, d'échanger et de faire de la recherche (qualitative et quantitative) sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Les membres de ce groupe devaient provenir du milieu gouvernemental, de la recherche universitaire et d'individus œuvrant auprès des personnes pauvres et exclues. De concert avec le CCLP, les membres de l'Observatoire auraient eu la possibilité de déterminer des orientations stratégiques, des objectifs généraux, des politiques et des plans d'action. Un tel Observatoire aurait eu une place centrale dans tout le processus d'adaptation rapide requis face aux transformations constantes qui affectent la conjoncture sociale et économique québécoise. De plus, l'Observatoire aurait joué un rôle central dans l'évaluation des plans d'action en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette instance aurait été totalement indépendante.

Malgré le fait que ce mécanisme n'a pas été mis en place, il a été remplacé par le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE), lequel a été implanté en 2005. Son rôle principal consiste à élaborer et à proposer des indicateurs pour mesurer et

comparer la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités sociales. Ne faisant pas directement partie des mécanismes de la Loi, le CEPE est rattaché au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Ses membres sont nommés par le ministère. Le CEPE voit donc son rôle circonscrit et limité au champ d'action d'un seul ministère.

Mis sur pied en 2006, le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est composé d'une quinzaine de membres provenant de différentes régions et milieux professionnels. Ce comité a pour mandat de donner des avis et de faire des recommandations au Ministère en vue d'élaborer, d'évaluer et de mettre en œuvre les actions destinées à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il a aussi un rôle de vigie à l'égard des politiques gouvernementales qui ont des impacts sur la pauvreté et l'exclusion sociale. Étant un espace de dialogue et d'écoute, le CCLP doit consulter. Il peut recevoir des demandes et des suggestions d'individus ou de groupes sensibles aux questions liées à la pauvreté et à l'exclusion. Les différentes publications – mémoires, recherches, bulletins électroniques, avis, recommandations, plans d'action, études, rapports – que ce Comité a produites sont accessibles via Internet et constituent des sources importantes d'information et de réflexion.

Implanté en 2003, le FISQ vise à soutenir financièrement des initiatives, des projets et des interventions visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces projets ou interventions doivent penser leurs actions, lesquelles peuvent réaliser au niveau local, régional ou national, en fonction de l'atteinte des cinq buts de la Loi. Le FISQ doit soutenir les ententes conclues entre le MESS et des organismes partenaires de l'action gouvernementale en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il doit aussi appuyer le développement et l'expérimentation de nouvelles approches pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le budget du FISQ est proposé par le ministre des Finances. Il est administré par le Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS).

Depuis sa création, ce fonds a redistribué plus de 80 millions de dollars dans différents types de projets et d'intervention. Il s'agit, par exemple, du Club des petits déjeuners, de plus de 200 projets régionaux, de deux projets pilotes en Témiscouata et en Haute-Gaspésie et autres.

3.1.5 Responsabilités du gouvernement face à la Loi 112

En considérant les trois outils identifiés précédemment, le gouvernement est tenu, par la Loi 112, de concevoir un plan d'action dans les soixante jours suivant sa mise en place. Les conditions, les modalités et les échéanciers des actions et des cibles sont alors déterminés par le gouvernement. Depuis l'adoption de la Loi, deux plans quinquennaux d'action ont été adoptés et réalisés, un troisième est en cours d'adoption.

- 2004-2009 : *Plan d'action gouvernementale en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.*
- 2010-2015 : *Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion.*

Le premier plan d'action mis en place par le gouvernement couvrait la période 2004-2009. Il a été prolongé jusqu'en 2010.

Les mesures de ce plan étaient axées sur deux principes :

- *l'emploi doit constituer la première solution pour réduire la pauvreté et l'exclusion sociale;*
- *une protection accrue doit être offerte aux personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi. Les mesures étaient également axées sur l'amélioration du revenu des ménages avec enfants.*

C'est dans le cadre de ce plan qu'ont été notamment instaurés le crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants et la prime au travail.

Le plan d'action prévoyait également des hausses du salaire minimum et sa révision annuelle en fonction de l'évolution de la rémunération moyenne au

Québec.

Le deuxième plan d'action, intitulé « Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015 : Le Québec mobilisé contre la pauvreté », couvrait la période 2010 à 2015 et a été prolongé jusqu'en 2017.

Ce plan comprend notamment comme orientations de valoriser le travail, de favoriser l'autonomie et de soutenir le revenu des personnes défavorisées et d'améliorer leurs conditions de vie.

C'est dans le cadre de ce plan qu'ont été mis en place le crédit d'impôt pour la solidarité, l'indexation annuelle automatique de l'aide financière de dernier recours et le maintien de la révision annuelle du salaire minimum.

Figure 3.3 Synthèse sur les deux plans d'action gouvernementaux

(Comité d'experts sur le revenu minimum garanti, 2017b, p. 8)

L'élaboration du troisième plan d'action a bénéficié d'une recherche bilan-évaluation sur l'impact des mesures gouvernementales en matière de lutte contre la pauvreté. Cette évaluation a donné lieu au rapport intitulé : *Résultats des actions menées dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2002-2013)*, rapport qui fut rendu public à l'Assemblée nationale en décembre 2014.

- Le plan d'action compte 43 mesures et actions, nouvelles ou substantiellement bonifiées, qui seront portées par 18 ministères et organismes gouvernementaux.
- L'introduction d'un revenu de base pour des Québécoises et des Québécois ayant des contraintes sévères à l'emploi représente des investissements de 1,25 G\$. Jumelé aux autres mesures de soutien du revenu existantes, le revenu de base permettra à ces personnes vivant seules de bonifier de 41,4 % leur revenu disponible et d'atteindre individuellement le seuil de la mesure du panier de consommation (MPC). Le revenu disponible des couples sans enfants vivant une situation similaire augmentera quant à lui de 39,6 %.
- Plusieurs mesures visent à mieux soutenir les bénéficiaires des programmes d'aide financière de dernier recours et les participants du Programme objectif emploi et leur permettront de se concentrer sur leur intégration et leur maintien sur le marché du travail. Parmi celles-ci, on compte une bonification des prestations versées dans le cadre de ces programmes. Cette mesure permet d'atteindre 55 % de la MPC et représente un investissement de 580,3 M\$.
- Parmi les mesures favorisant l'intégration et le maintien à l'emploi, le gouvernement investira 38 M\$ pour accorder un boni de 1 000 \$ aux prestataires d'aide financière de dernier recours et aux participants du Programme objectif emploi s'étant intégrés de manière durable au marché du travail. Près de 260 M\$ seront également offerts sous forme de primes au travail.
- Le gouvernement appuiera les jeunes issus de milieux à faible revenu voulant terminer leurs études, intégrer le marché du travail et s'impliquer socialement. Cette mesure est évaluée à 68 M\$.
- Des investissements de 286 M\$ viendront améliorer l'offre de logements sociaux et faire progresser les conditions de vie et la participation sociale des résidents.
- Le Fonds québécois d'initiatives sociales, qui finance la mise en place de projets menés par des acteurs locaux et régionaux visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, sera bonifié et atteindra 160,1 M\$ sur cinq ans. Il s'agit de l'investissement le plus important à ce jour. De plus, les organismes de défense collective des droits soutenus pour leur mission globale par le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome et les organismes multisectoriels profiteront d'un financement additionnel de 50,7 M\$.
- Le gouvernement investira 65 M\$ pour accroître l'accès aux services de garde à contribution réduite pour les enfants de personnes prestataires d'aide financière de dernier recours, faisant passer de 2,5 à 5 jours la période d'exemption de contribution parentale à compter de janvier 2020. Également, 40,6 M\$ seront consacrés à la poursuite de l'ouverture de classes de

maternelle quatre ans à temps plein en milieu défavorisé.

- Soulignons finalement que dans l'analyse différenciée selon les sexes, que l'on retrouve dans le plan, s'il est vrai que la pauvreté touche tout le monde, il est aussi exact d'affirmer que les femmes la vivent souvent de façon plus difficile en raison de circonstances qui leur sont spécifiques, telles que la monoparentalité. Plusieurs mesures visent donc à mieux les soutenir.

Figure 3.4 Troisième plan d'action pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, faits saillants

Le troisième plan d'action gouvernemental pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été rendu public le 10 décembre 2017. Il s'intitule *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023, un revenu de base pour une société plus juste*.

Il est intéressant d'observer que nous sommes passés, en quinze ans, d'une stratégie et d'un plan d'action de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2004-2009) à un plan d'action pour l'inclusion économique et la participation sociale, et ce, dans la perspective, non pas d'un Québec sans pauvreté, mais d'une société plus juste.

3.2 Analyse critique de la Loi 112 produite par le Collectif pour un Québec sans pauvreté

Le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté a eu un rôle majeur dans la mise en place de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. S'appuyant en grande partie sur la proposition initiale de loi sur l'élimination de la pauvreté, le gouvernement Landry a adopté le projet de Loi 112 en décembre 2002. Malgré quelques modifications au fil des dernières années, la Loi 112 reprend essentiellement les articles du projet de Loi 112. Considérant le projet de Loi 112 comme une proposition à bonifier, le Collectif dépose un mémoire en automne 2002

afin de suggérer des modifications avant l'adoption du projet. Les modifications proposées s'inspiraient grandement de la proposition initiale de loi sur l'élimination de la pauvreté.

Aujourd'hui, les critiques et l'analyse du Collectif sont toujours pertinentes pour nous aider à analyser la Loi 112. De plus, la proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté découlait d'une consultation élargie auprès de la population québécoise, ce qui représente, comme le souligne Noël (2003), un exemple remarquable de démocratisation des politiques sociales. Ainsi, non seulement le document du Collectif reflète le travail d'acteurs spécialisés sur les questions de pauvreté, mais il constitue aussi l'implication d'une large partie de la population, dont des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion. En fonction des grands éléments contenus dans la Loi 112 et de référents théoriques présentés dans la section sur la problématisation de notre question de recherche, revoyons les principales critiques formulées par le Collectif.

3.2.1 Sur le préambule de la Loi 112

Satisfait du préambule dans son ensemble, le Collectif soutenait que celui-ci pourrait être plus ambitieux et plus complet : « il est rédigé avec soin, mais il reste pauvre par rapport à ce que le Collectif met de l'avant. » (2002, p. 5) En contrepartie, le Collectif mentionne que le préambule est intéressant, car il ne se limite pas à un cadre économique et que la référence aux droits fondamentaux représente une ouverture à une conception élargie des droits. Comme le soutient Rawls (2009 [1971]), cette référence aux droits est capitale pour un système social juste. Les droits sont le cadre pour l'égalité citoyenne et la liberté des individus. Il est donc essentiel de faire le lien entre la pauvreté et les droits, puisque les choix politiques doivent reposer sur le

respect des droits citoyens et du coup, combattre les éléments à contre sens au respect des droits des individus. C'est dans la perspective d'atteindre une société juste, via la logique rawlsienne, qu'une confiance mutuelle entre les citoyens et entre les citoyens et les institutions peut se développer. Par contre, le Collectif précise qu'« on n'en tire malheureusement pas les conséquences dans le texte de la loi » (2002, p. 5). Ainsi, le Collectif remplacerait la deuxième considération du préambule par un nouveau considérant à l'effet: « que la pauvreté empêche la réalisation de ces droits reconnus et qu'elle viole de ce fait l'égalité en droits. » (Collectif, 2002, p. 5)

Le Collectif déplore l'absence d'une identification claire des causes de la pauvreté. Il n'est pas spécifié que ces causes sont liées à des facteurs systémiques. Il existe des effets de système qui sont défavorables pour les femmes et qui contribuent à leur exclusion. Il aurait été important d'identifier plus clairement les causes : « les agents de l'exclusion sociale ne sont pas identifiés. » (Ibid., p. 6). Nous tenons à préciser que ces facteurs systémiques sont le reflet d'une des formes de pauvreté identifiée par Paugam (2005). Il s'agit de la pauvreté en lien avec la restructuration du marché de l'emploi et la pauvreté dite « disqualifiante ». Les travaux de Mercier (1995) et de Noiseux (2008) ont clairement montré que le marché du travail joue un rôle central dans l'insertion ou l'exclusion économique des personnes. Dès lors, identifier, dans le préambule, le marché du travail comme étant un des facteurs clés qui agissent sur la pauvreté ouvrirait la voie pour des actions mieux ciblées afin de réduire l'exclusion et faciliter l'insertion économique.

Aussi, il importe de prendre en considération les transformations du marché du travail. La Loi 112 est adoptée au cours d'une période historique de l'économie québécoise où le nombre d'emplois typiques, stables et bien payés diminue par rapport aux emplois atypiques et précaires. Prendre en compte cette situation est fondamental lorsqu'il est question de lutter contre la pauvreté liée au fait que des personnes sont éloignées du marché du travail ou, encore, au fait que des personnes

en emploi gagnent de faibles revenus. Comme le mentionne Ulysse *et al.* (2014), les catégories de la population les plus affectées sont les femmes, les jeunes, les immigrants et les familles nombreuses disposant d'un seul revenu. Face à cette réalité, le Collectif propose de réintroduire deux considérations concernant les facteurs systémiques agissant sur la pauvreté :

Considérant que la pauvreté est causée par des systèmes injustes, axés sur les profits de quelques-uns, dont les effets se sont aggravés vers la fin du vingtième siècle en se mondialisant, occasionnant ainsi des manques graves à la solidarité, des précarités qui s'accumulent jusqu'à la misère et des inégalités répétées qui excluent une partie de la population d'un juste partage de la richesse et de la qualité de vie.

Considérant que les inégalités entre les hommes et les femmes ont inscrit structurellement la pauvreté des femmes dans la société. (Collectif, 2002, p. 6)

3.2.2 Sur les définitions proposées dans la Loi 112

Au niveau des définitions, le Collectif proposait de changer le titre de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale pour *Loi visant à jeter les bases d'un Québec sans pauvreté*. Selon le Collectif, le titre de la Loi « aborde la pauvreté comme un adversaire à contrer sans remettre en question le contexte qui l'a produit » (2002, p. 1). Aussi, le concept d'exclusion sociale devrait être écarté dans le titre comme dans l'ensemble de la Loi, car « le concept n'est pas maîtrisé et il pourrait s'avérer inutile, voire nuisible dans la Loi d'autant plus qu'on l'aborde par ses effets, à contrer » (2002, p. 1).

La proposition de donner une définition précise à la pauvreté est écartée pour le Collectif. Il s'agit d'un : « concept vaseux. La pauvreté peut être durable ou temporaire, mais quand il y a privation et manque, il y a une situation de pauvreté. »

(Collectif, 2002, p. 9). Dans cette perspective, nous avons mentionné l'apport théorique de Simmel (2005 [1907]) concernant la dimension subjective de la pauvreté. La situation de pauvreté peut être très différente d'un individu à l'autre, comme le souligne Paugam (2005) en distinguant au moins trois grandes formes de pauvreté. Il est autant un phénomène social objectif, qui peut être défini techniquement, qu'un phénomène subjectif en lien avec des conditions de vie vécues et ressenties. Enfin, comme le soulignent Castel (1991) ainsi que Ouellet, Verreault et Gendron (1995), la situation de pauvreté est le résultat d'une dynamique et de processus sociaux qui évoluent dans le temps et dans l'espace. Afin d'éviter des malentendus autour de ce concept, le Collectif privilégie une approche qui caractérise les conditions de vie de l'ensemble de la population en fonction des ressources disponibles, dont le cinquième de la population la plus pauvre. Au lieu de définir normativement la pauvreté, l'approche retenue est plus interrogative : « la situation du cinquième la plus pauvre de la population est-elle acceptable ? Si elle ne l'est pas, il faut agir. » (Collectif, 2002, p. 10)

Cependant, le Collectif se dit ne pas être fermé à l'idée d'une définition dans la mesure où le Comité consultatif et l'Observatoire donneraient leur avis. Dans cette perspective, le Collectif recommande de tenir compte du rapport Despouy du Conseil économique et social des Nations Unies (1996) et mentionne :

Une définition devrait tenir compte du cumul des précarités et de l'indivisibilité des droits dont l'exercice effectif est empêché par la pauvreté et elle devrait résulter d'une interaction avec des personnes en situation de pauvreté qui ont certainement leur mot à dire dans la définition des situations qu'elles vivent, surtout quand cette définition a des conséquences sur des décisions politiques qui s'appuient ensuite sur elles. Nous n'en sommes pas là encore au Québec. (Collectif, 2002, p. 10)

3.2.3 Sur les buts visés par la Loi 112

En lien avec l'objectif de faire partie des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres en 2013, le Collectif ajouterait une cible qui s'attaque aux inégalités : « Le moins d'écart entre le cinquième le plus pauvre et le cinquième le plus riche de la population. » (2002, page « e »). Le Collectif inclurait aussi, dans la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'importance de tenir compte des droits dans leur ensemble. Pour ce faire, il est proposé de reformuler le paragraphe concernant la Stratégie nationale par :

La Stratégie nationale se compose d'un ensemble d'actions mises en œuvre par le gouvernement, les collectivités régionales et locales ainsi que les divers secteurs de la société civile afin de contrer la pauvreté et de favoriser l'inclusion sociale. Ces actions doivent permettre d'intervenir à la fois sur les causes et les conséquences de la pauvreté en tant qu'obstacles afin que chaque personne puisse réaliser effectivement les droits qui lui sont reconnus. (Collectif, 2002, page « f »)

Avec cette reformulation, le Collectif proposait de mettre davantage l'emphase sur les causes, sur les conséquences de la pauvreté et sur la réalisation des droits des individus, plutôt que sur l'atteinte de l'autonomie et de la participation active de l'individu à la société.

Pour les actions à mettre en marche autour des cinq orientations pour atteindre les buts de la Loi 112, le Collectif a identifié un manque d'ouverture. Le paragraphe présentant les cinq orientations « limite beaucoup l'avenir de la loi aux orientations décrites. Il est possible que l'évolution des mentalités et des situations impose d'autres orientations » (Collectif, 2002, p. 15).

Les cinq orientations du texte de loi sont différentes de celles que le Collectif avait proposées. Les objectifs présentés dans la proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté étaient les suivants :

- 1) La pauvreté est éliminée en tant qu'obstacle à l'exercice effectif des droits et libertés de la personne, l'atteinte de cibles le démontrant;
- 2) les revenus et la qualité de vie des personnes constituant le cinquième le plus pauvre de la population se sont substantiellement améliorés, l'atteinte de cibles de revenu et d'indicateurs de développement humain le démontrant;
- 3) les écarts de revenu privé et de revenu disponible¹⁸ entre le cinquième le plus pauvre de la population et le cinquième le plus riches ont été réduits, l'atteinte d'une cible le démontrant;
- 4) les particuliers et les entreprises relèvent d'un régime fiscal intégré fondé sur un principe d'équité générale et de progressivité qui inclut toutes les personnes dans la redistribution de la richesse;
- 5) les inégalités génératrices d'une pauvreté plus grande notamment chez les femmes, les jeunes et la population de certaines parties du territoire ont été éliminées, l'atteinte de cibles le démontrant (2002, p. 16-17).

La formulation des orientations telles que présentées dans cette proposition introduit à la fois des critères de mesure et des résultats atteints. La façon dont ont été définis les orientations dans la Loi 112 relèvent de grands objectifs – (1) *Prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes*, (2) *Renforcer le filet de sécurité sociale et économique* (objectif), (3) *Favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail*, (4) *Favoriser l'engagement de l'ensemble de la population*, (5) *Assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions*. Là où la proposition prévoyait un résultat permettant d'atteindre la finalité de la Loi, cette dernière identifie des objectifs qui ont moins de mordant. Le Collectif déplore l'absence, dans les orientations, d'éléments portant

¹⁸ « Le revenu privé correspond aux revenus de travail et de placement. Le revenu disponible est le revenu après impôts et transferts. Ce sont des termes couramment utilisés dans les statistiques » (Collectif pour un Québec sans pauvreté, 2002, p. 17).

sur les droits, sur la fiscalité et peu d'éléments en lien avec la priorité de réduction des inégalités et de la pauvreté chez les femmes, les jeunes ou les immigrants.

3.2.4 Sur les mécanismes de la Loi 112

En ce qui concerne les mécanismes de gouvernance de la Loi, le Collectif voulait sortir du circuit fermé des réflexions intra gouvernemental afin d'impliquer de façon large les acteurs de la société et la population. Comme le Collectif l'explique :

La considération est générale parce que le problème est un problème général de la loi. Il faut débattre à ce niveau avant de lui trouver une nouvelle mécanique. En gros normalement, une loi peut s'appuyer sur quatre pouvoirs pour avoir « des dents », c'est-à-dire pour en assurer l'application : le pouvoir exécutif du gouvernement, le pouvoir des parlementaires, le pouvoir citoyen et le pouvoir juridique. Le projet de loi 112 est concentré sur le pouvoir du gouvernement qui a le dernier mot sur presque tout et qui n'est pas beaucoup contraint par l'énoncé de la loi. Le Collectif pense qu'il faut prévoir un meilleur équilibre des pouvoirs et des délibérations dans la mécanique de la loi et que c'est à ce prix que la loi aura un véritable effet et que la société sera sensibilisée et mobilisée. L'Assemblée nationale devrait recevoir le plan d'action et pouvoir se prononcer périodiquement à son sujet. Le public et les personnes en situation de pauvreté doivent être impliqués dans les phrases cruciales de l'évolution de la loi. Le Collectif avait également prévu des recours au titre de la Charte des droits et libertés de la personne. Il faudrait concevoir des arrimages efficaces avec cette Charte. (Collectif pour un Québec sans pauvreté, 2002, page « g »).

Le Collectif proposait aussi que le Comité consultatif et l'Observatoire de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui devaient être mis en place une fois la Loi 112 adoptée, devraient être fusionnés et avoir un caractère indépendant. Cette proposition n'a pas été retenue. Le Collectif dénonçait aussi le fait que le Comité consultatif et l'Observatoire (qui est devenu le Centre de recherche sur la pauvreté et l'exclusion) sont étroitement associés au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et qu'ils fonctionnent en circuit fermé. Il devient alors difficile de doter ces mécanismes des

marges de manœuvre et d'autonomie requises face au Ministère. Il s'agit de « distinguer le caractère consultatif, vigilant et indépendant qui permettrait au « Conseil-observatoire » d'éclairer les débats et les enjeux du caractère exécutif du volet assumé par le ministre responsable, qui est d'appliquer la loi en situation réelle » (Collectif pour un Québec sans pauvreté, 2002, page « g »).

3.2.5 Sur la responsabilité du gouvernement face à la Loi 112

Au niveau du plan d'action du gouvernement, le Collectif avançait que l'article 16 de la Loi, concernant les conditions, les modalités et les échéanciers prévus au plan d'action, devrait être remplacé par l'article 61. Celui-ci concerne le fait que le premier ministre du Québec doive veiller à la réalisation des mesures législatives et règlementaires visant l'amélioration de la qualité de vie des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion. Considérant que les phases de planification et d'évaluation identifiées dans la Loi 112 sont vagues, le Collectif proposait une procédure qui permettrait de faire évoluer tant la Loi 112 que sa programmation, et ce, via la participation, la vigilance citoyenne et le débat public, ce qui se traduirait par une participation active citoyenne dans la planification de la Stratégie nationale, la production de Plans d'action et leur évaluation. Cette perspective va donc dans le sens d'une égalité des voix entre les partenaires concernés. De plus, le Collectif a souligné qu'il est difficile de faire la différence entre la Stratégie nationale et les Plans d'action. « Il y a ici un problème de pédagogie. Il va être difficile de discuter spécifiquement de la stratégie et du plan d'action gouvernementale » (Collectif pour un Québec sans pauvreté, 2002, page « g »).

Dans l'optique d'assurer une attention constante et prioritaire du gouvernement sur les buts ciblés par la Loi 112, le Collectif demandait que soit modifié l'article 64 de la Loi. Cette modification visait à ce que la loi aie préséance sur les autres lois.

Actuellement, cette non-prépondérance limite beaucoup la portée [de la Loi] en tant que loi-cadre. La dimension-cadre est présente dans le sens que [la Loi] fournit un cadre d'ensemble à l'action gouvernementale pour aborder la question de la pauvreté, mais cette dimension est si peu contraignante qu'elle fait douter de l'encadrement effectif. Son caractère prioritaire est limité (Collectif pour un Québec sans pauvreté, 2002, p. 11).

Soulignant le trop grand pouvoir reposant du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, le Collectif insistait sur le fait que la Loi relève de la responsabilité du premier ministre : « dans le cas d'une question aussi globale supposant une concertation interministérielle importante, le premier ministre est sans doute le mieux placé pour imposer à l'ensemble de ses collègues le respect de la loi et son caractère de priorité » (Collectif pour un Québec sans pauvreté, 2002, page « g »).

Le Collectif indiquait aussi l'importance de produire un état annuel des actions et des dépenses liées à la réalisation des Plans d'action de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Sur ce point, il était proposé de mandater le vérificateur général afin de veiller à l'application de la Loi : « l'idée ici en est une de faciliter la compréhension, le suivi et la progression de l'application de la Loi pour les divers interlocuteurs concernés » (Ibid., page « g »). Au niveau fédéral, il est demandé que le gouvernement du Canada prenne en considération la Loi 112 sur le plan de la fiscalité et des transferts accordés aux provinces.

3.3 Réponses à nos deux premières questions de recherche

La mise en place du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté découlait d'une volonté d'organisations de la société civile, de concert avec des personnes en situation de pauvreté, de trouver une solution globale à la question de la pauvreté. L'adoption de la Loi 112 représentait une victoire en ce sens. Toutefois, comme nous l'avons démontré, la proposition initiale portée par le Collectif a subi un processus d'institutionnalisation qui a édulcoré celle-ci. Il nous est donc possible de répondre à notre première question de recherche : en quoi la Loi actuelle se distingue-t-elle de la Proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté ?

Plusieurs éléments nous permettent d'apporter une réponse à cette question. Premièrement, dans la proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté, il était présenté une perspective globale où les actions du gouvernement ne devraient pas appauvrir davantage le cinquième de la population la plus pauvre. Il s'agissait là d'une mesure préventive centrale. Le texte de la Loi 112 ne reprend pas cette perspective évaluative où il était envisagé une répartition équitable de ressources disponibles en vue à réduire l'écart entre les plus riches et les plus pauvres. Sur ce point, il était demandé une révision en profondeur de la fiscalité. Dans cette perspective, il était aussi demandé la mise en place d'un revenu de base auquel s'ajouterait la couverture existante, mais bonifiée des différents programmes sociaux. Les transformations demandées reposaient donc sur l'implantation de mesures providentielles en accord et en respect avec les valeurs et les principes promus par les droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Une autre perspective centrale de la proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté concernait les modalités de gouvernance. Sur ce point des écarts importants sont observés entre les deux textes. L'appel à une participation et implication citoyennes a

été faiblement pris en compte par le gouvernement dans la conception de la Loi 112. Ce dernier a retenu l'idée de réaliser des consultations préalablement à la conception de chaque Plan d'action de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il n'a pas retenu l'idée de soumettre les résultats de l'évaluation de chaque plan d'action de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à une consultation publique qui serait préalable à la conceptualisation de chaque plan d'action, une mesure qui aurait permis d'impliquer les acteurs sociaux et la population en situation de pauvreté et d'exclusion de façon plus effective dans l'analyse des actions passées en vue de définir les actions à venir. Le gouvernement n'a pas retenu non plus l'idée de mettre sur pied un conseil de gouvernance indépendant qui serait chargé de l'application de la Loi 112. Le mécanisme qui a été créé – le Comité consultatif – a des pouvoirs limités et représente tout au plus une instance consultative.

Au final, le ton utilisé dans la proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté est moins nuancé, plus engageant, plus affirmatif et plus responsabilisant que ne l'est la Loi sur la pauvreté. Il vise des transformations incrémentales et radicales. Il repose sur des innovations de rupture.

La pauvreté y est décrite comme une situation inacceptable et non tolérable. Il est affirmé que les droits et les libertés doivent être respectés, et ainsi, devant l'injustice que représente la pauvreté, le combat à mener doit devenir une priorité non seulement gouvernementale, mais aussi sociétale. Dès lors, les actions entourant ce combat doivent avoir préséance sur les autres actions, subséquemment la Loi 112 devrait avoir préséance sur les autres lois régies par l'État. Plutôt que de percevoir le pauvre comme un adversaire à faire rentrer dans les rangs, il s'agit plutôt de faire de la société une société mobilisée contre la pauvreté et l'inégalitarisme socioéconomique. En ce sens, l'adversaire n'est pas considéré comme étant le pauvre, mais le système qui produit la pauvreté.

Au final, le Collectif pour un Québec sans pauvreté rappelle que le combat contre la pauvreté s'insère dans une mouvance universelle. Avec la proclamation en 1996 de l'Année internationale de l'élimination de la pauvreté par l'Organisation des Nations Unies, cette organisation indique que l'élimination de la pauvreté est devenue un enjeu à l'échelle internationale. Dès lors, la solidarité pour combattre la pauvreté doit transcender les frontières et nécessite l'intervention des gouvernements du monde entier afin de l'éliminer. Cette dimension internationale ouvre sur la voie à la reconnaissance d'un objectif universel en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette option est faiblement prise en considération par la Loi 112. Elle l'est faiblement au sens où le gouvernement du Québec indique contribuer en agissant sur son propre territoire, en se dotant d'une loi pour lutter contre la pauvreté, sans pour autant prendre en considération le fait que le Québec a aussi une responsabilité d'action, en fonction de ses capacités, face à l'élimination de la pauvreté ailleurs dans le monde.

Ces éléments nous permettent de cerner l'écart existant entre les attentes du Collectif pour un Québec sans pauvreté et la capacité effective de la Loi 112 de réaliser ces dernières.

Ceci dit, nous sommes en mesure de répondre à notre deuxième question de recherche : en quoi les écarts observés entre le texte de la proposition de loi et le texte de la Loi 112 ont-ils eu ou non un impact positif ou négatif sur la capacité de cette loi de s'attaquer aux sources et aux conséquences de la pauvreté ?

L'une des distinctions majeures est que la Proposition de loi du Collectif ne tient pas compte des causes profondes qui sont à la base des processus générant les inégalités sociales, la pauvreté et l'exclusion. L'approche du Collectif pour un Québec sans pauvreté met en lumière deux éléments clés qui agissent très fortement sur la situation de la pauvreté ou de l'exclusion. Le premier élément est lié aux difficultés d'accès au

marché du travail pour les personnes éloignées de ce dernier. Il importe donc de mettre en place des mécanismes permettant une vie décente pour les personnes en situation de hors-travail : à l'aide de politiques permettant une meilleure redistribution de la richesse (accès à un revenu minimum garanti décent, par exemple), tout en tenant compte des écarts observés et à réduire au niveau des inégalités sociales (via une politique de réduction des écarts entre grande richesse et grande pauvreté). Le deuxième élément tient aux facteurs qui jouent dans la distribution de la richesse par et dans le travail. Pour les personnes en situation de travail, il importe que les ressources soient mieux réparties et mieux distribuées afin de générer des conditions adéquates de travail, facilitant la formation continue, la syndicalisation, la mobilité et qui génèrent des revenus donnant la possibilité de vivre décemment. Pour que ces deux éléments soient bien pris en compte, il importe de revoir les modalités fiscales. Sans une fiscalité responsable en termes de développement social et économique, il devient difficile pour le gouvernement de se doter des outils requis pour lutter efficacement contre les causes à la base de la pauvreté socioéconomique.

Par des mesures adéquates pour les personnes sans travail et au travail, il serait possible de s'attaquer plus structurellement aux facteurs d'appauvrissement et à leurs conséquences. Évidemment, ce sont là des facteurs qui relèvent du champ de l'économique. Il est clair que de telles mesures économiques demanderaient à être complétées par des mesures sociales, en termes, par exemple, de lutte contre les inégalités de genre ou d'inégalités associées à des facteurs de discrimination ethnique ou sexuelle (race, religion, etc.).

Présentement, la Loi 112 donne l'impression d'avoir une capacité d'action limitée sur l'ensemble des rapports sociaux qui sont à la base des inégalités socioéconomiques. De plus, les Plans d'action découlant de la Loi 112 ne semblent pas être en mesure de générer des actions fortes sur les principales institutions-cadres de la société : sur le

ministère de l'Éducation, par exemple, afin de réduire le taux élevé de décrochage scolaire au Québec. Comme nous l'avons vu avec Sen (2010), l'injustice que génère la société peut être travaillée par les grands ensembles institutionnels que représentent l'État et le marché. La Proposition de loi du Collectif avait le mordant pour aller dans cette direction. Par contre la Loi 112 n'a pas adopté la posture critique requise pour y arriver. Elle ne vise pas une pleine et effective réalisation des changements institutionnels qui sont requis.

Certes, la mise en place du Comité consultatif et du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, suite à l'adoption de la Loi 112, permet de combler les besoins liés tant à la mobilisation et à l'implication d'acteurs sociaux qu'au développement de nouvelles connaissances sur la pauvreté et l'exclusion. Ces organismes, regroupant des « partenaires » et des représentants du gouvernement, agissent de bonne foi pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Ils sont en mesure, en tenant compte de la théorie de Rawls, d'apporter des arguments et des informations, de proposer des mesures et des actions à entreprendre afin de mieux combattre la pauvreté. Cependant, la Loi ne place pas les partenaires mobilisés sur un même pied d'égalité. Le gouvernement détient le gros du pouvoir. Il est celui qui décide en dernier lieu des choix sociopolitiques à mettre de l'avant.

Enfin, une distinction majeure entre les postures adoptées par le Collectif pour un Québec sans pauvreté et le gouvernement tient au fait que la Loi contre la pauvreté cible l'autonomie et l'inclusion des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, tandis que la Proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté visait le respect des droits intégraux des individus. Comme il a été mentionné plus haut, la Loi 112 n'a pas tous les éléments requis pour voir l'entière des droits et libertés respectés. Avec Rawls, nous avons vu que la première condition pour atteindre une société parfaitement juste est qu'une société respecte deux principes, à savoir : le

respect de la liberté des individus ; et s'assurer que l'inégalitarisme se cantonne aux inégalités requises afin de venir en aide aux plus défavorisés.

Pour Rawls, la liberté se caractérise par le respect des « biens premiers », lesquels permettent aux individus « de réaliser et d'exercer leurs facultés morales ainsi que de rechercher leurs fins ultimes » (Rawls, 1993, p. 88-89). Le premier de ces biens premiers est le respect des droits des individus. Il est fondamental que la structure sociale fasse en sorte que les individus soient libres et égaux, qu'ils puissent vivre en société en toute égalité civique. La liberté et l'égalité civique représentent la clé de voûte de la théorie de Rawls pour tendre vers l'idéal d'une société parfaitement juste. Ces deux principes de base sont indispensables pour mettre en place une structure de base juste et équitable qui agira elle-même sur les éléments qui empêchent la liberté et l'égalité civique de s'exprimer. Cette liberté et cette égalité civique qui en découlent sont essentielles pour permettre aux individus de développer leur potentialité, leur « capacité de base ». Nous retrouvons ces principes de base dans la Proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté. C'est pourquoi cette proposition voulait implanter des mesures et des actions essentielles pour faire respecter les droits des individus. La Loi 112 ne reprend pas l'intégralité de ces principes de base. Il s'agit là d'une distinction majeure entre les deux propositions qui fait en sorte que la Loi 112 présente une faible productivité et efficacité dans sa capacité de s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté.

Cette première étape de notre cheminement réflexif nous a permis d'identifier les écarts entre la proposition initiale de loi sur l'élimination de la pauvreté et le projet de Loi 112. Certes, il s'agit, en automne 2002, d'une Loi cadre qui demandait à être adoptée et appuyée concrètement par une Stratégie nationale et par le développement de plans quinquennaux d'action. Le prochain chapitre nous permettra de voir plus concrètement, à partir de mesures concrètes et des critiques qu'elles ont suscitées de la part de trois acteurs, comment, depuis l'adoption de la Loi 112, différents

gouvernements ont tenté d'atteindre les objectifs du grand projet collectif de lutter contre la pauvreté et l'exclusion.

CHAPITRE IV

ANALYSE DU BILAN DES ACTIONS MENÉES PAR LE GOUVERNEMENT POUR LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION

En plus de devoir faire des bilans annuels en lien avec l'adoption des plans d'action liés à la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté¹⁹, le gouvernement du Québec, en vertu de l'article 58 de la Loi 112, est tenu de produire des bilans généraux des actions qu'il a entreprises pour atteindre les objectifs spécifiés dans la Loi. Le libellé de cet article se présente ainsi :

Le ministre doit, au plus tard le 17 octobre 2010 et, par la suite, à tous les trois ans, en concertation avec les autres ministres concernés et en tenant compte des avis du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et des indicateurs proposés par l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale qu'il a retenus, présenter au gouvernement un *rapport faisant état des résultats obtenus suite aux actions mises en œuvre par le gouvernement et l'ensemble de la collectivité* dans le cadre de la *stratégie nationale* de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Ce rapport doit présenter un *état de la situation du cheminement de la société québécoise* vers l'atteinte des buts poursuivis par la stratégie nationale, notamment sur *l'amélioration du revenu des personnes et des familles en situation de pauvreté et sur les écarts de revenus*.
(PL 112 : *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, souligné par nous, 2002, c. VII, art. 58)

¹⁹ Le premier rapport a été réalisé en 2005, un an après le début des travaux du premier plan d'action de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2004-2009).

Il est important de rappeler que le bilan des actions doit être produit par le ministère responsable de l'application de la Loi, soit le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, et non pas par une entité indépendante. Ce ministère est tenu de réaliser un bilan sous la forme d'un état de situation, et non d'une évaluation. Malgré le fait que le gouvernement n'a pas respecté les échéanciers prévus par la Loi 112 pour la mise en place du premier Plan d'action, il a produit un premier bilan qui couvre le travail réalisé sur une dizaine d'années. Le rapport 2002-2013, *Résultats des actions menées dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, dresse deux types de portraits.

Ce rapport est composé de quatre chapitres. Le premier chapitre rend compte des actions du gouvernement et de la collectivité depuis la mise en place de la Stratégie au regard des buts inscrits dans la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dans le deuxième chapitre est fait un retour sur l'action locale et régionale contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ensuite, le troisième chapitre propose un portrait de la pauvreté au Québec basé sur l'évolution des seuils de faible revenu selon la mesure du panier de consommation et du revenu disponible des personnes en situation de pauvreté. Le quatrième chapitre montre l'évolution des indicateurs de suivi retenus dans le Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015 : le Québec mobilisé contre la pauvreté (ci-après « le PSIS »). Il y est question des domaines de la vie sociale les plus importants dans la lutte contre la pauvreté, tels le logement, la santé, l'éducation et l'emploi, ce qui permet d'élargir la compréhension du phénomène multidimensionnel de la pauvreté et de rendre compte, au-delà du revenu, de l'évolution des indicateurs sociaux, démographiques et économiques au moyen desquels on tente de circonscrire les problèmes de pauvreté et d'exclusion sociale. Finalement, le rapport présente les données régionales disponibles, conformément à l'article 7 de la Loi, afin d'orienter de manière efficace les actions régionales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2014, p. 7).

Nous n'entendons pas reprendre l'ensemble des éléments du bilan tels qu'ils sont présentés. Nous avons plutôt opté pour une approche centrée sur les cinq grandes orientations de la Loi 112 et nous puiserons des informations du bilan

gouvernemental pour illustrer le travail à partir des deux premiers plans de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette approche nous permettra de présenter des éléments critiques qui ont été exprimés par le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et par le Centre de recherche sur la pauvreté et l'exclusion, lesquelles critiques ont principalement été énoncées en fonction des cinq grandes orientations et non des cinq grands objectifs de travail de la Loi 112.

D'entrée de jeu, nous situons une critique centrale exprimée par le CEPE quant à l'impact réel de la Loi 112 et à l'incidence des deux plans d'action de lutte sur la capacité effective du gouvernement de Québec de réduire quantitativement et qualitativement la pauvreté et l'exclusion.

De manière générale, le CEPE demeure fortement préoccupé par les enjeux de pauvreté et de l'exclusion sociale vécus par de nombreuses personnes et familles au Québec. En effet, si on prend la situation des personnes et des familles au Québec, en 2002, *au moment de l'adoption de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la situation d'aujourd'hui, force est de constater qu'il n'y a pas eu d'amélioration réelle en matière de pauvreté et d'exclusion sociale au Québec*. Certes, au fil du temps, certaines catégories de personnes ou de ménages ont vu leurs revenus augmenter, permettant notamment à des familles de sortir de l'aide sociale. Pour autant, *ces améliorations ont été fragiles et ne se sont pas maintenues*. De manière générale, les données montrent un certain nombre d'améliorations dans les taux de pauvreté jusqu'en 2007, puis un déclin depuis 2008. *En 2013, les taux de pauvreté sont pratiquement similaires à ceux de 2002* (CEPE, 2016, p. 3 ; souligné par nous).

Ainsi, malgré l'enrichissement du Québec depuis 2002 et les nombreuses actions réalisées par le gouvernement, le taux de pauvreté, indique le CEPE, n'a pratiquement pas bougé entre 2002 et 2013. Qui plus est, toujours selon les analyses développées au CEPE, les personnes qui se retrouvent en situation de pauvreté en 2013 sont généralement plus pauvres que ne l'étaient celles en 2002 : « *malgré un enrichissement collectif de la société québécoise depuis l'adoption de la Loi, les*

personnes en situation de pauvreté n'ont pu en bénéficier et semblent au contraire s'être appauvries, le plus souvent » (ibid, p. 4, souligné par nous).

Afin de dégager un portrait critique de l'action gouvernementale, nous regarderons, pour chacune des cinq grandes orientations de la Loi 112²⁰, les actions centrales qui ont été réalisées et décrites dans le rapport 2002-2013. Nous le ferons en regard des analyses critiques produites par le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et par le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, telles que présentées dans leur mémoire respectif qui a été présenté lors de la consultation réalisée en 2016 en vue de la production du troisième plan gouvernemental de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

4.1 Exemples d'actions pour « Prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes »

Le gouvernement a développé un plan d'action²¹ afin d'implanter une approche spécifique, transversale et sociétale qui tiendrait compte de l'analyse différenciée selon le genre (ADS). Ce plan vise la promotion de comportements égalitaires, l'égalité économique et la conciliation à penser entre le travail et la famille. Le plan d'action ADS²² visait à ce que les instances gouvernementales, les conférences régionales des élues et les grandes villes considèrent dans leur choix et décision les réalités propres aux femmes et aux hommes. Aussi, les inégalités au niveau de la santé ont été prises en considération.

²⁰ Rappelons les cinq grandes orientations de la Loi 112 : (1) Prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes ; (2) Renforcer le filet de sécurité sociale et économique ; (3) Favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail ; (4) Favoriser l'engagement de l'ensemble de la société ; (5) Assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions.

²¹ Lequel porte le nom « Pour que l'égalité de droit devienne une égalité de fait ».

²² Analyse différenciée selon les sexes.

Pour soutenir les mineurs, particulièrement les familles avec un bébé et les jeunes enfants, des services – dont le SIPPE²³, le ICIDJE²⁴ et le SAJ²⁵ – ont été offerts pour assurer un développement optimal des enfants et afin d'améliorer la santé et les conditions de vie des familles. Sur ce plan, le Centre d'étude et le Comité consultatif valident ces actions et rappellent l'importance de l'éducation chez les petits comme chez les adultes.

Le Comité situe ces deux enjeux dans une perspective globale de réalisation des droits reconnus par la charte québécoise des droits et libertés de la personne et par divers autres instruments internationaux, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, auquel le Québec a souscrit. Pour favoriser le plein développement du potentiel des personnes, il faut tout d'abord s'assurer que toutes jouissent de l'ensemble de ces droits, quelle que soit leur situation socioéconomique (2016, p. 10).

Malgré ces mesures, le Comité consultatif déplore les coupures qui ont été effectuées dans les Centres de la petite enfance (CPE). Contrairement à la position prise par le gouvernement, le Comité consultatif prône la gratuité complète et universelle des services de garde à l'enfance. Le Comité consultatif voit dans les CPE un excellent mécanisme pour agir sur la pauvreté de façon préventive. Il faudrait aller plus loin dans l'aide et l'accompagnement par des professionnels des familles en fonction des besoins, des difficultés et des potentialités des jeunes enfants. Dans la perspective où « l'un des objectifs des services de garde à l'enfance est précisément d'assurer l'égalité des chances » (CCLP, 2016, p. 13), le Comité consultatif juge important le développement de mesures pour soutenir les enfants, les jeunes et leurs familles dans le besoin tout au long du parcours préscolaire et scolaire.

²³ Services intégrés en périnatalité et pour la petite enfance.

²⁴ Initiative concertée d'intervention pour le développement des jeunes enfants

²⁵ Stratégie d'action jeunesse 2006-2009

Même si le gouvernement prend en considération l'insertion professionnelle, la réussite et la persévérance scolaire et qu'il a développé des mesures pour combattre les inégalités à l'aide de différentes stratégies et programmes²⁶, le Centre d'étude ajoute qu'il faut plus d'efforts pour combattre le décrochage scolaire. Aussi, pour les adultes en manque de qualification professionnelle, il faudrait renforcer les processus de formation en rendant accessibles des services adaptés. Dans cette perspective, le Centre d'étude précise :

Renforcer la formation des adultes en donnant accès à des services adaptés et appropriés en fonction de leurs besoins et de leurs difficultés tout en réduisant les contraintes qu'ils peuvent avoir pour participer à leur formation (garde des enfants, soutien du revenu, soutien au transport). Il s'agit dans cette logique de renforcer les capacités des personnes et des communautés en partant des besoins des personnes en termes de soutien, de support et d'accompagnement (CEPE, 2016, pp. 5-6).

Au-delà de l'éducation, les personnes et les familles en situation d'urgence sociale et de détresse doivent avoir les moyens et les ressources pour éviter de se retrouver en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Pour y arriver, le Centre d'étude recommande de « renforcer les soutiens psychosociaux et l'accès rapide à des intervenants dans le réseau public et le réseau communautaire » (CEPE, 2016, p. 6). Dans cette veine, le renforcement du soutien à l'accompagnement à différents services doit demeurer constant et global.

Pour le Centre d'étude, le développement de liens sociaux et le sentiment d'appartenance à une communauté est une autre approche clé pour développer le potentiel des individus. Il importe donc de maintenir le soutien auprès des plus vulnérables afin qu'ils puissent pleinement participer aux affaires de la collectivité. C'est avec « des activités collectives culturelles, de loisirs et toutes autres activités

²⁶ L'école, j'y tiens ; Agir autrement ; le Programme d'aide à l'éveil à la lecture et à l'écriture ; l'Entente.

communautaires pour favoriser le développement des liens sociaux, renforcer le sentiment d'appartenance à une communauté et à la collectivité et briser l'isolement social » (CEPE, 2016, p. 6). De prime abord, le Centre d'étude mentionne que les plus vulnérables doivent avoir accès aux transports collectifs à moindre coût en implantant, par exemple, un tarif social et des modes de transport alternatifs dans les régions.

Afin de favoriser le respect des droits des minorités sexuelles, le ministre de la Justice a lancé une politique²⁷ et un plan²⁸ pour lutter contre l'homophobie afin d'assurer le respect des identités dans la diversité. De plus, en 2011, un bureau de lutte contre l'homophobie a été mis sur pied. Ce dernier aide financièrement les projets portés par des organismes qui luttent contre l'homophobie. Une participation financière a aussi été accordée pour la mise en place d'une Chaire de recherche universitaire sur l'homophobie. Enfin, une campagne de sensibilisation a été lancée en 2013 pour lutter contre l'homophobie. En plus des efforts qui ont été faits pour ce groupe et la mise en place de la Loi sur le développement durable qui vise à aider, entre autres²⁹, les minorités, le Comité consultatif mentionne l'importance de tenir compte des enjeux concernant les peuples autochtones et les immigrants nouvellement arrivés. Le Comité consultatif affirme que des mesures pour lutter contre le racisme et la discrimination doivent être mises de l'avant pour ces deux groupes afin de faciliter leur inclusion et leur intégration. « Le gouvernement du Québec devrait se doter d'une stratégie d'ensemble visant son intervention en milieu autochtone, incluant une stratégie pour l'intégration à l'emploi » (CCLP, 2016, p. 16). Pour les immigrants, la reconnaissance de leurs expériences et des diplômes acquis à l'étranger est primordiale. De plus, pour bien les intégrer, le Comité consultatif réitère l'importance

²⁷ Ensemble vers l'égalité sociale.

²⁸ Plan d'action gouvernemental de lutte contre l'homophobie 2011-2016 : ensemble vers la diversité.

²⁹ Des améliorations au niveau des infrastructures, des activités de recherche et d'informations ainsi qu'une réduction des inégalités hommes/femmes sont ciblés dans cette Loi.

d'agir rapidement tout en renforçant les mécanismes de suivi. Enfin, une attention est à prendre afin d'intervenir de façon plus marquée auprès des employeurs pour faciliter l'intégration des personnes autochtones et immigrantes dans le monde du travail. « Il est crucial de bien cibler les mesures dans lesquelles doivent être investis les fonds fédéraux transférés au Québec pour l'intégration des nouveaux immigrants » (CCLP, 2016, p. 17).

Au final, le Centre d'étude rappelle l'importance du rôle clé de l'État québécois pour favoriser le plein potentiel des individus, des communautés et des collectivités territoriales. Ces dernières doivent avoir le pouvoir de participer à la définition d'actions préventives en lien avec les besoins des individus tout en prenant en considération leur contexte particulier. Il incombe à l'État d'assurer une couverture complète des services publics sur l'ensemble du territoire de manière adaptée et équitable selon les besoins des différentes régions. Dans une perspective préventive, le Centre d'étude ajoute que c'est :

dans le cadre général d'une intervention globale de l'État pour assurer une meilleure justice sociale à travers notamment des politiques fiscales, budgétaires, industrielles, éducatives, sociales favorisant une meilleure redistribution des richesses, une amélioration des conditions sociales de vie des personnes les plus démunies de la société, un renforcement des solidarités (2016, p. 7).

4.2 Exemples d'actions visant à « Renforcer le filet de la sécurité sociale et économique »

Pour cette deuxième grande orientation, le gouvernement a apporté des modifications au Régime de la sécurité du revenu québécois. Dans un premier temps, en 2005, il a été décidé de mettre fin à la réduction des prestations sociales en lien avec le partage au logement. De plus, il y a eu l'introduction du principe de prestation minimale

selon lequel, dans le calcul des prestations, les sanctions administratives ne peuvent être appliquées malgré une augmentation des biens à disposition et de la présence de liquidité. Cette même année, une mesure³⁰ est appliquée afin de faire bénéficier de crédits d'impôt les familles à faible revenu, les familles monoparentales et les enfants handicapés. Pour les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi, l'instauration en 2011 du *Règlement sur l'Aide aux familles* offre une garantie de pleine indexation annuelle aux prestataires d'aide sociale de dernier recours. Cette même année a vu l'instauration, pour les ménages à faible revenu, d'un crédit d'impôt pour la solidarité (CIS). Moins bureaucratique, comme le présente le gouvernement, ce CIS remplace trois autres mesures³¹ et permet une amélioration annuelle du revenu pour les personnes qui sont sous les seuils de faible revenu de la mesure du panier de consommation (MPC).

Afin de venir en aide aux ménages à faible revenu, le ministère des Transports a mis en place un programme pour développer le transport collectif en région. Il a aussi développé une stratégie qui oblige la Régie de l'énergie à prendre en considération les plus vulnérables dans la fixation des tarifs et des conditions de paiement. De plus, un crédit d'impôt fut implanté afin de compenser les hausses de la taxe de vente du Québec et des tarifs gouvernementaux.

En réaction aux mesures prises dans la deuxième orientation, le Centre d'étude mentionne que cette orientation ne se limite pas à un filet de sécurité sociale de dernier recours. Ayant dit cela, le Centre réaffirme que cette orientation devrait essentiellement favoriser la protection et le respect des droits fondamentaux de tous et toutes. Dès lors, le droit à un revenu décent est rappelé comme moyen le plus approprié pour sortir les personnes en situation de pauvreté d'une logique de survie.

³⁰ Il s'agit de la mesure « Soutien aux enfants ».

³¹ La TVQ ; le remboursement d'impôt foncier et le crédit pour particulier habitant un village nordique.

De plus, le Centre d'étude rappelle l'importance d'assurer un soutien financier décent dans le cadre des programmes d'assistance-emploi et d'avoir un taux horaire du salaire minimum permettant de sortir de la pauvreté. Il est clair que des mesures sont allées dans cette direction, comme nous le verrons dans la section suivante, ces mesures devraient minimalement se retrouver, pour le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, dans la deuxième orientation. Il indique aussi l'urgence de revoir la fiscalité et de considérer les recommandations de son dernier avis³² sur la fiscalité. Dans cet avis, trois ordres de priorité avaient été identifiés :

- une première visait à bonifier le crédit d'impôt pour la solidarité ;
- la deuxième visait à réduire le Taux effectif marginal d'imposition (TEMI) pour les travailleurs à faible revenu qui seraient prestataires ou non de l'aide financière de dernier recours ;
- la dernière visait à augmenter les montants par mois du revenu de travail qui serait exercé et accepté par le gouvernement avant que la prestation d'aide financière de dernier recours ne soit réduite.

Aussi, le Comité consultatif énonce dix recommandations à implanter afin.

- De cesser de considérer la pension alimentaire comme un revenu et d'en déduire une partie de la prestation de l'aide financière de dernier recours prévue pour les adultes ;
- De soumettre toutes les mesures liées à une réforme fiscale à une analyse différenciée selon les sexes ;
- De s'assurer de l'application de la clause d'impact prévue à l'article 20 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans toute réforme de la fiscalité ;
- D'améliorer davantage la progressivité du régime fiscal ;
- D'augmenter substantiellement le taux de supplémentation de la prime au travail et de prévoir un mécanisme pour en verser une plus grande part dès que la ou le prestataire déclare ses revenus mensuels, selon les modalités établies en fonction des montants à verser ;

³² Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, *Réforme sur la fiscalité pour tendre vers un Québec sans pauvreté*, Avis du Comité consultatif sur le rapport d'examen sur la fiscalité québécoise, 2016.

- De poursuivre ses efforts pour réduire les TEMI des travailleuses et des travailleurs à faible revenu. À défaut de moyen plus efficace, de rendre le bouclier fiscal plus opérant, notamment pour les prestataires de l'aide financière de dernier recours, de prolonger sa durée pour une même hausse de revenu, d'en atténuer les distorsions, de prévoir un mécanisme de réclamation automatique et d'entamer des discussions avec le gouvernement fédéral pour qu'il réduise son effet sur les TEMI ;
- De verser la prime ou le crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience selon le revenu de chaque individu plutôt que selon le revenu total du ménage ;
- De privilégier le recours à l'impôt sur le revenu dans sa quête de revenus supplémentaires plutôt qu'à la taxation et à la tarification. De garder les personnes en situation de pauvreté à l'abri de toute hausse de taxe ou de tarif ;
- D'instaurer la gratuité à temps plein des services de garde pour les ménages à faible revenu qui veulent y accéder et de revenir à l'universalité des tarifs ;
- De rendre certains crédits d'impôt remboursables, notamment la déduction pour les résidents d'une région éloignée, le crédit pour une personne ayant une déficience grave et prolongée de ses fonctions physique ou mentale, le crédit d'impôt en raison de l'âge et le crédit pour revenu de retraite (Comité consultatif sur le rapport d'examen sur la fiscalité québécoise, 2016, p. 39).

Tel qu'indiqué dans le rapport 2002-2013, en ce qui a trait à l'habitation, le gouvernement a instauré le programme *AccèsLogis* pour favoriser le développement de logements sociaux et abordables. Ce programme permet à des sociétés acheteuses, des coopératives, des offices d'habitation et des organismes à but non lucratif, comme le centre d'hébergement communautaire l'Avenue, d'aider les personnes qui ont de la difficulté à accéder à un logement. En 2013, 24 129 logements communautaires ont été livrés grâce au programme *AccèsLogis* (phase II) et *Logement Abordable Québec*. Aussi, avec le programme *Allocation-logement*, une aide financière a été offerte aux personnes seules, aux couples de 52 ans et plus et aux familles à faible revenu ayant au moins un enfant. Aussi, des actions (sensibilisation, formation, services) ont été pensées pour prévenir les situations d'itinérance. Dans cette optique, afin de favoriser l'accès au logement et pour faciliter la stabilisation résidentielle, des centaines

d'unités ont été réservées pour sortir les personnes de la rue ou pour aider les personnes à risque de l'être. Il y a eu une augmentation des services adaptés pour les itinérants ou les personnes à risque de l'être. Plusieurs projets de recherche ont été lancés afin d'accroître les connaissances pour des formations et dans le but de soutenir les intervenants.

De telles mesures sont jugées correctes et demanderaient à être bonifiées. Le Centre d'étude et le Comité consultatif indiquent qu'il doit y avoir un renforcement du droit au logement à un coût abordable, propre et adapté aux besoins des personnes et des familles. Dans un contexte où plusieurs études démontrent une détérioration des conditions à l'accès au logement (pénurie, augmentation des loyers, insalubrité), l'État se doit, selon ces organismes, d'augmenter l'offre de logements par le développement de logements sociaux. Aussi, il est suggéré un investissement additionnel au volet III du programme *AccèsLogis* pour augmenter le soutien communautaire. De plus, le Comité consultatif demande la réduction de l'âge admissible au programme *Allocation-logement* de cinq ans.

4.3 Exemples d'actions pour « Favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail »

Le gouvernement, le Centre d'étude et le Comité consultatif indiquent clairement que l'accès à l'emploi et sa valorisation sont très importants pour combattre la pauvreté. L'accès à l'emploi est stratégique pour favoriser la réinsertion économique. Par l'orientation accès à l'emploi, le gouvernement intervient à partir de différents mécanismes : hausse du salaire minimum ; offre d'une prime au travail à l'aide d'un crédit d'impôt pour les travailleurs à faible revenu. De plus, en réponse à la crise économique et au fait que des personnes ont perdu leur emploi, le gouvernement a développé le *Pacte pour l'emploi* et le *Pacte pour l'emploi Plus*. Ces pactes avaient

pour objectif de faciliter l'accès à l'emploi, de valoriser le travail, d'améliorer la formation de la main-d'œuvre et la productivité des entreprises tout en tenant compte des besoins particuliers des travailleurs des entreprises en région. Enfin, d'autres mesures ont été mises en place pour aider les plus personnes les plus vulnérables à intégrer le marché du travail : personnes handicapées, immigrantes, minorités visibles.

Avec la stratégie *Tous pour l'emploi : une impulsion nouvelle avec les partenaires*, mise de l'avant en 2013, les partenaires de différents milieux – organismes, ministères, acteurs du marché du travail et établissements d'enseignement – ont identifié trois priorités.

- Recentrer les actions vers les prestataires d'aide sociale ou ceux faisant partie des groupes sous-représentés au niveau de l'emploi : jeunes, personnes de plus de 55 ans, immigrants, handicapés.
- Briser le cycle de la pauvreté et repenser la solidarité.
- Augmenter les compétences des travailleurs dans toutes les entreprises.

Dans ce contexte, des bonifications ont été accordées pour les personnes qui participent à une mesure d'aide à l'emploi. Au-delà de la création d'emplois, qui représente une nécessité, le Centre d'étude et le Comité consultatif indiquent aussi l'importance de voir se développer des emplois payants, de qualité, stables, à temps plein et adaptés à la réalité des plus vulnérables. Du coup, le salaire minimum doit être adapté au contexte économique afin de permettre aux personnes de sortir de la pauvreté. Lors de la transition entre deux emplois, les personnes en situation de précarité doivent avoir accès à des indemnités et des rémunérations afin d'éviter le glissement dans la pauvreté. Dans cette perspective, il est considéré névralgique de voir un meilleur soutien de la part des organismes communautaires qui offrent une formation de réinsertion à l'emploi. Enfin, les acteurs économiques doivent faire plus

pour s'engager auprès des populations les plus démunies vers l'emploi. « La question de l'engagement et de la responsabilité sociale des entreprises doit s'exprimer au-delà des activités de philanthropie habituelles. » (CEPE, 2016, p. 11). Les employeurs doivent davantage s'engager pour soutenir la formation continue à l'emploi, en particulier pour les emplois atypiques.

Dans une perspective plus technique, le Comité consultatif préconise une mise à jour des lois du travail en se basant sur le rapport Bernier (Bernier *et al.*, 2003). Il s'agit d'augmenter l'accessibilité aux lois du travail pour tous les types d'emplois afin d'éviter l'exclusion économique, d'éliminer les disparités de traitement en lien avec le statut d'emploi et d'encadrer les pratiques des agences de location de main-d'œuvre tout en garantissant une protection sociale pour ce type de travailleur. L'objectif serait de contrer ceux qui parviennent à contourner la loi.

Dans cette perspective, il importe d'assurer une protection sociale aux travailleurs autonomes et de prévoir des mécanismes pour éliminer le phénomène des « faux indépendants » avec l'établissement, parmi d'autres moyens, d'une présomption de salariat dans la loi. Aussi, le Comité consultatif suggère des améliorations au *Régime des rentes du Québec* en augmentant le taux de remplacement du revenu assuré par le régime. Enfin, le Comité invite le gouvernement à accorder des crédits de rente pour les personnes qui quittent leur emploi afin de prendre soin d'un proche ou aux personnes qui font du bénévolat.

Avec la politique *Pour une société inclusive, solidaire, équitable et respectueuse des choix et des besoins des handicapés et de leur famille*, le plan global (2008-2013) qui accompagne cette politique comporte des centaines d'engagements de la part de 28 ministères et organismes publics. En 2008, le gouvernement adopte la *Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées*.

Cette stratégie vise à améliorer l'employabilité des handicapés et soutenir les employeurs qui les engagent.

Dans la perspective de soutenir et de développer les communautés rurales, le gouvernement a mis en place *La politique nationale de la ruralité en 2002*. Grâce à un financement équitable entre les municipalités régionales de comté (MRC) et les territoires, environ 15 000 projets ont été mis en œuvre pour maintenir ou créer plus de 11 000 emplois.

Dans l'optique d'encourager les entreprises d'économie sociale, le gouvernement a lancé le *Plan d'action gouvernemental pour l'entrepreneuriat collectif*. À cet égard, le gouvernement a financé une étude afin de déterminer des moyens pour accroître la contribution des entreprises d'économie sociale. Découlant des recommandations de cette étude, le gouvernement a lancé en 2011 les *Initiatives pour développer l'achat public auprès des entreprises collectives*. Dans cette veine, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation des territoires (MAMROT) a déposé le projet de loi 27, Loi sur l'économie sociale qui vise à reconnaître, soutenir et promouvoir l'économie sociale.

4.4 Exemples d'actions pour « Favoriser l'engagement de l'ensemble de la société »

Dans le cadre de cette orientation et dans l'optique d'améliorer les conditions de vie, le gouvernement a soutenu financièrement différentes initiatives menées par des citoyens et des communautés sur l'enjeu de la sécurité alimentaire. Aussi, des ministères et des organismes gouvernementaux ont collaboré pour faire la promotion,

à partir d'un plan d'action³³, d'un programme de saines habitudes de vie au niveau local, régional et national. Le gouvernement et la Fondation Lucie et André Chagnon ont mis en place *Québec en forme* dans le but de soutenir les communautés locales pour aider les jeunes, en particulier ceux des milieux défavorisés, à être motivés à bien manger et à bouger tous les jours. Aussi, dans l'optique de favoriser la diversité culturelle dans les régions et développer leur vitalité, des ententes spécifiques avec les élus des régions ont été faites parmi d'autres actions qui vont dans ce même sens.

Pour lutter contre l'itinérance, le gouvernement a mis en place le *Plan d'action interministériel en itinérance* qui vise à favoriser la concertation entre différents acteurs dans l'objectif d'harmoniser les pratiques et les politiques gouvernementales et de mettre en place des actions adaptées. Aussi, il y a eu la mobilisation et l'implication d'instances intersectorielles pour une meilleure coordination des actions concernant les questions d'itinérance entre Montréal, Québec, Gatineau et Trois-Rivières.

Selon le Ministre, la mise en place du Conseil consultatif, du Centre de recherche sur la pauvreté et l'exclusion, du Comité interministériel pour une action concertée en milieu défavorisé et du Groupe des partenaires de la solidarité (GPS) a accentué le sentiment de solidarité des Québécois et Québécoises face à la pauvreté. Grâce à leur travail, ces organismes ou mécanismes ont suscité la réflexion et l'émergence de propositions d'actions. Le GPS est un groupe formé d'une dizaine de membres incluant des organismes publics et privés et des ministères. Le rôle de ces organisations est de favoriser une plus grande cohérence des actions pour lutter contre la pauvreté, d'appuyer le développement de plans régionaux et autochtones ainsi que de mobiliser et susciter l'engagement de la société dans une perspective de développement durable à l'échelle locale, régionale et nationale. Le Comité

³³ Plan d'action gouvernemental de promotion des saines habitudes de vie et de prévention des problèmes reliés au poids (2006-2012).

interministériel pour une action concertée en milieu défavorisé, dont les travaux ont été suspendus en 2013³⁴, était composé des ministères et organismes concernés. Le Comité a recensé les programmes disponibles, les actions locales, régionales et nationales en cours de réalisation et a ainsi pu bonifier l'harmonisation de l'action interministérielle. Ces travaux à l'interne ont servi à alimenter les réflexions du MESS en matière d'interventions efficaces visant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

La question des préjugés à l'égard de personnes bénéficiaires de mesure d'assistance sociale est bien présente comme en rendent compte Bouchard, Labrie et Noël (1996) dans leur rapport sur la réforme de la sécurité du revenu.

Dans le débat sur la sécurité du revenu, aucune question ne soulève autant de passions que celle des irrégularités et de la fraude. Si l'on se fie aux opinions exprimées sur certaines lignes ouvertes, dans les conversations ou même dans les congrès politiques, l'image publique des prestataires, et partant du régime de la sécurité du revenu, est très négative. On utilise facilement les mots « paresseux », « profiteurs », « fraudeurs », et on imagine les personnes assistées sociales vivant confortablement aux dépens de la société et ne faisant pas d'efforts pour trouver du travail. Les abus, et la fraude en particulier, seraient endémiques et mineraient tout le système (Bouchard, Labrie et Noël, 1996, p. 48).

Dans l'optique de lutter contre les préjugés à l'égard des personnes en situation de pauvreté, le gouvernement a investi des centaines de milliers de dollars dans une campagne publicitaire télévisée. Dans cette campagne, il est souligné l'apport de l'Armée du Salut (Projet dignité, 2011), du Front commun des assistés sociaux (B.S.

³⁴ « Les autorités du ministre ont approuvé les travaux du comité. Le Comité a alors suspendu ses travaux. On parle de suspension, car le comité pouvait être appelé à travailler sur d'autres mandats en lien avec les milieux défavorisés, le cas échéant. Le Comité ne s'est pas réuni par la suite ». Échange courriel retranscrit avec un analyste-conseil de la Direction des politiques de lutte contre la pauvreté et de l'action communautaire du MESS (16 décembre 2016).

mythes et réalités, 2012) et de la Table de lutte contre la pauvreté de Chicoutimi (Comme un autre regard, 2012).

De plus, plusieurs plans régionaux et locaux font état d'une sensibilisation à la réalité des personnes en situation de pauvreté. Présentée comme une cible prioritaire, c'est dans le cadre du deuxième plan d'action de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale que cette approche a été élaborée. En lien avec la Journée internationale pour l'élimination de la pauvreté, le gouvernement a mis en place la semaine de solidarité. Durant cette semaine, la population est sensibilisée sur les difficultés des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion, sur les préjugés, sur la démonstration du potentiel de ces personnes et sur le droit au respect en tant que citoyen. Des activités de sensibilisation ont été réalisées afin de favoriser et d'encourager l'engagement des communautés, des entreprises et des individus à lutter contre la pauvreté et l'exclusion.

Sur cette action globale visant à sensibiliser la population et les acteurs sociaux, le Centre de recherche sur la pauvreté et l'exclusion rappelle que le gouvernement a un rôle-clé d'éducation envers la population pour éliminer les préjugés et ainsi favoriser l'engagement de l'ensemble de la société. À cet égard, le gouvernement est invité, malgré ses efforts, à sortir « des discours sur la responsabilisation individuelle et la culpabilisation des personnes en situation de pauvreté pour mieux rendre compte des causes sociales profondes de la pauvreté et de l'exclusion sociale » (CEPE, 2016, p. 10). Méconnue de la population, la situation des personnes les plus démunies et les plus nanties doit être diffusée (études, connaissances) pour mettre en lumière les inégalités. Dans cette perspective, il est souligné que le gouvernement doit soutenir davantage la recherche et favoriser les lieux de concertation. Il doit aussi mobiliser ces connaissances « par le renforcement des stratégies de communication orientées vers les médias » (CEPE, 2016, p. 10).

Considérant le milieu communautaire comme un élément majeur en tant qu'acteur de solidarité sociale, de développement et de renforcement du sentiment de solidarité, le gouvernement a augmenté le budget qui est alloué à ce secteur depuis la mise en place de la Loi 112. Cependant, le Comité consultatif estimait qu'il doit y avoir un meilleur soutien économique offert aux organismes communautaires qui favorisent la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Le Comité consultatif demandait aussi que soient modifiées les règles du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC), le tout afin de rendre le financement plus accessible aux organismes communautaires et aux organismes de défense des droits, dont ceux des communautés autochtones.

Malgré tout, bien que le bilan du gouvernement sur les actions en matière de lutte à la pauvreté souligne qu'il y a eu une augmentation du nombre d'organismes communautaires recevant de l'aide financière de l'État, le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion jugeait ces progrès insuffisants. Il est demandé que soient réduites les exigences bureaucratiques et les conditions d'accès au financement public pour les organismes, les communautés et les collectivités.

4.5 Exemples d'actions pour « Assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions »

Malgré des efforts importants du gouvernement, le Centre de recherche sur la pauvreté et l'exclusion a posé un constat d'incohérence dans les actions menées par le gouvernement afin de combattre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Depuis quelques années, l'augmentation des incohérences dans l'action gouvernementale, qui plutôt qu'améliorer la situation des populations les plus démunies, aggravent leur situation (CEPE, 2016, p. 12).

Déplorant l'abolition d'instances de concertation locale et régionale (forums jeunesse, centres locaux de développement, etc.), le Comité consultatif et le Centre de recherche sur la pauvreté et l'exclusion ont proposé de renforcer la concertation intersectorielle à ces niveaux. Du coup, il a été demandé que le financement de ces instances soit maintenu par le Fonds québécois d'initiatives sociales. Ainsi, il a été proposé la mise en place d'une structure de gouvernance et d'action dans le but de surveiller et de promouvoir des actions ciblées pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. De plus, le Centre de recherche sur la pauvreté et l'exclusion a réclamé le renforcement du rôle du Protecteur du citoyen. Ce dernier a ainsi proposé de donner « le mandat d'évaluer dans un cadre d'analyse différenciée selon le sexe et selon la condition sociale, les politiques et les programmes développés par le gouvernement » (CEPE, 2016, p. 13).

Dans la mesure où il est demandé l'arrêt des actions qui dégradent la situation des plus vulnérables, il est demandé que le gouvernement mette fin aux logiques punitives telles que les pratiques de profilage social, de sanctions pécuniaires, d'exclusion des services et d'éviction de logement.

Ces logiques contribuent plutôt à faire vivre aux personnes en plus grandes difficultés, des expériences d'échecs répétés, alimentent alors leur processus d'exclusion et de marginalisation. De plus elles renforcent les préjugés, déjà évoqués, à l'endroit des personnes en situation de pauvreté, notamment celui qui tend à créer la perception que les pauvres sont coupables d'être pauvres (CEPE, 2016, p. 12).

Aussi, il est demandé que le gouvernement cesse de couper dans les services concernant la santé, l'éducation et le logement. La responsabilité et l'imputabilité des institutions publiques dans la prise en charge des populations qui leur sont desservies doivent être respectées.

Finalement, il est constaté qu'il n'y a toujours pas de données disponibles pour savoir si le Québec fait partie des nations industrialisées comptant le moins de personnes en situation de pauvreté. Pour conclure, le Comité consultatif dénonce le discours de l'État quant à l'importance d'assurer à tout prix la croissance économique. Cette priorité du gouvernement ne peut à elle seule suffire pour combattre la pauvreté. Le problème est beaucoup plus complexe. Comme le mentionne Richard Gravel, président du Comité :

Cela a été maintes fois dit, un obstacle important à la poursuite des efforts pour réduire et, à terme, éradiquer la pauvreté est sans contredit le lot de préjugés véhiculés sur les personnes en situation de pauvreté, plus particulièrement sur les prestataires d'aide financière (Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 2016, p. 4).

Alors, en attente du dévoilement du troisième plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ce plan doit, selon le Centre de recherche sur la pauvreté et l'exclusion, renouer avec l'esprit qui prévalait au moment de l'adoption de la Loi 112. Dans l'optique de rendre effectifs les droits des individus, l'État doit, selon ce Centre de recherche, assurer l'universalité des services publics ainsi que leur disponibilité sur l'ensemble du territoire, assurer la gratuité des services essentiels et généraux et assurer la proximité et la qualité des services. Plus précisément, le Comité consultatif souligne plusieurs enjeux prioritaires pour éliminer la pauvreté et l'exclusion sociale au cours des prochaines années.

4.6 Réponse à notre troisième question de recherche

Notre troisième question de recherche était formulée de la façon suivante. Une fois adoptée, la Loi 112 devait permettre le développement d'une Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette stratégie devait se déployer à

partir de plans quinquennaux d'action. Depuis 2002, en fonction de données présentées dans le bilan 2014 du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et de critiques avancées par le Conseil consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et par le Centre de recherche sur la pauvreté et l'exclusion sociale, quel bilan pouvons-nous faire du déploiement des deux plans d'action gouvernementaux en matière de lutte contre la pauvreté ?

Le rapport d'évaluation gouvernemental de la Loi 112 présente un bilan positif. Si nous prenons en considération le nombre de personnes qui sont bénéficiaires de l'assistance sociale ou en situation de chômage, il est clair que la situation quantitative de défavorisation s'est améliorée.

De 2002 à 2013, le taux d'assistance sociale est passé de 8,2 % à 6,9 %. Quant au taux de chômage, pour la même période, il est passé de 8,5 % à 7 %. Notons que le taux de chômage vient d'atteindre, à la fin 2017, son plus bas niveau pour le Québec depuis plus de quarante ans, avec 4,9 % (La Presse canadienne, 2017), alors que le taux d'assistance sociale est descendu à 6 % (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2017).

Deux facteurs expliquent cette situation positive en apparence. D'un côté, à partir de l'âge de 65 ans, les personnes qui sont prestataires de l'assistance sociale quittent ce régime de sécurité du revenu pour devenir bénéficiaire du régime de pension de vieillesse de l'État. Les sommes alors reçues par la personne « à la retraite » sont supérieures aux revenus consentis par l'assistance sociale. Ces montants permettent à cette personne de passer tout juste au-dessus du niveau de faible revenu. Comme le Canada et le Québec voient le rapport démographique entre personnes jeunes et âgées s'inverser, cela signifie que le nombre de personnes âgées est à la hausse, diminuant ainsi la proportion du nombre de personnes appelées à bénéficier du régime de l'assistance sociale.

Cette situation représente un transfert de l'aide assurantielle du provincial au fédéral et contribue à l'augmentation du rapport de dépendance économique³⁵, c'est-à-dire des sommes totales fournies par l'État. Ce rapport, pour le Québec, est passé de 19,32 \$ en 2003 à 21,50 \$ en 2011. C'est donc dire que le filet social de l'État joue un rôle plus important qu'avant dans le portefeuille des revenus disponibles aux particuliers.

D'un autre côté, la diminution de la population active, liée au faible taux québécois de natalité, à un taux d'activité plus faible des femmes que des hommes et à une entrée insuffisante de personnes immigrantes sur le long terme, génère une pénurie de main-d'œuvre sur le marché du travail. Le taux de chômage chute en raison de la forte demande venant des entreprises et le taux d'activité monte lentement du fait du retardement de l'entrée à la retraite.

L'enquête de Statistique Canada a en outre montré que le nombre de travailleurs âgés de plus de 55 ans a grimpé de 5,3% au cours de la dernière année. Cela est supérieur au taux de croissance de la population de ce groupe d'âge, qui était de 2,9%. Le nombre de travailleurs âgés de 25 à 54 ans a grimpé de 1,6% en 2017 (La Presse Canadienne, 2018).

Au nombre des facteurs positifs, en termes d'indicateurs favorables à une baisse du niveau de pauvreté, il faut compter sur le fait que les Québécois et Québécoises ont vu leur niveau de scolarité augmenter :

Au Québec, la proportion de personnes de 15 ans et plus sans diplôme d'études secondaires diminue constamment depuis au moins trois décennies. De 1990 à

³⁵ « Le rapport de dépendance économique représente les transferts des administrations publiques par tranche de 100 \$ du revenu d'emploi total dans un territoire donné » (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2014, p. 54)

2012, cette proportion est passée de 43,4 % à 21,7 %, ce qui représente une diminution de la moitié. L'obtention ou non d'un diplôme d'études secondaires a des conséquences directes sur le niveau des revenus d'emploi à l'âge adulte (Ibid., p. 47).

Tous ces résultats permettent de dresser un bilan à la fois positif et mitigé. L'économie québécoise et l'économie canadienne sont en bonne santé. Tant les mesures liées au développement de l'économie dans son ensemble que celles visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion portent ses fruits. Le rapport bilan du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale est éloquent quant au sérieux du gouvernement pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion.

Cela dit, les critiques du comité consultatif et du Centre de recherche sur la pauvreté et l'exclusion démontrent clairement que les plans d'action n'ont pas réussi à faire du Québec une formation sociale sans pauvreté, comme l'entendait initialement le projet de Loi.

La première remarque analytique que nous pouvons faire est que les deux Plans d'action mis en place grâce à la Loi contre la pauvreté ont permis de renforcer la capacité d'action du gouvernement dans ses actions pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Du moins, nous avons démontré que les actions menées vont dans le sens des orientations de la Loi. Ces actions ont effectivement permis de mobiliser largement la société civile, les syndicats et le secteur privé ont joué un certain rôle dans la mise en place de diverses politiques, plans et mesures.

Cependant, comme le relèvent les critiques énoncées par le Comité consultatif et le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, les Plans d'action n'ont pas réussi à générer la cohérence requise pour bien réaliser les objectifs visés par la Loi 112. Si le gouvernement reconnaît l'importance du soutien à accorder aux jeunes enfants et à l'offre de services et de mesures adaptées, en même temps, il opère des coupures dans

les CPE. De façon similaire, si la Loi reconnaît pleinement l'importance des actions à mener par les mécanismes de gouvernance aux paliers régionaux et locaux, le gouvernement a procédé à l'abolition de plusieurs de ces mécanismes. Aussi, bien que le gouvernement tente de s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté, il tarde à instaurer des mesures d'urgence afin de permettre aux personnes en situation de pauvreté de sortir rapidement de cette situation, comme aurait pu le faire une véritable politique de revenu minimum décent garanti et non une politique de revenu garanti pour les personnes dites inaptes au travail comme le propose le troisième Plan d'action gouvernemental (2017-2023).

Les Plans d'action n'ont pas permis au gouvernement de répondre aux besoins des groupes minoritaires qui sont confrontés à des problèmes systémiques, ni de permettre à ces personnes d'établir un dialogue constructif avec l'État. Sur ce point, le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion mentionne que ceux-ci doivent avoir le pouvoir de participer pleinement à la définition des actions préventives à envisager.

Ce travail de recension nous a permis de réaliser que d'autres ministères, que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, interviennent pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cependant, leurs actions ne sont pas toujours en lien avec la logique juridique sous-jacente à la Loi 112. Par exemple, le ministre de la Justice intervient sur la question des droits liés aux personnes homosexuelles, mais n'intervient aucunement en ce qui concerne le non-respect des droits de personnes en situation de pauvreté.

Au final, les Plans d'action n'ont pas l'impulsion requise pour réaliser la finalité que veut atteindre la Loi 112. La Stratégie nationale et les Plans d'action de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale se devaient d'être les moyens à partir desquels la Loi 112 aurait pu atteindre ses objectifs. Les Plans ont plutôt été vus comme des modalités conjoncturelles d'agir en fonction des priorités conjoncturelles du

gouvernement. Sur ce point, les retards dans la conception du troisième plan d'action témoignent du manque de continuité et de cohérence entre et avec les Plans d'action précédents.

Si les plans ont permis de définir un cadre de référence d'intervention, il s'agit de continuer à le faire à partir d'une vision qui doit garder le cap sur une volonté politique commune, celle de s'attaquer aux causes profondes qui jouent en matière d'inégalités sociales, d'appauvrissement et d'exclusion sociale. Les Plans d'action devaient permettre d'avancer vers un Québec sans pauvreté, malheureusement nous en sommes presque au même point qu'en 2002.

Qu'en est-il ailleurs dans le monde, relativement à des politiques similaires ? Nous avons consulté un rapport, produit par Vilchen, Puydebois et Lesage (2007), lequel analyse, presque dix ans après, l'application et l'impact de la Loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

Le rapport est fort intéressant au niveau des points de convergence que l'on peut établir entre les constats présentés dans ce rapport et les critiques que nous avons dégagées sur la performativité de la Loi 112.

Le premier point de convergence a trait au cadre relationnel que les lois devaient favoriser. D'une part, elles devaient impliquer fortement la participation et l'implication citoyennes. D'autre part, elles impliquaient une bonne connaissance et reconnaissance de la situation des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale. L'Étude française indique clairement les difficultés du gouvernement à bien associer les publics concernés aux démarches mises en place. Elle insiste sur le besoin d'accompagnement des personnes en situation de pauvreté afin que leurs besoins soient mieux pris en compte.

Le deuxième grand point de convergence a trait à la stratégie visant à faire de ces deux lois des outils de mobilisation élargie. Dans les deux cas, il était pensé que le gouvernement à lui seul ne pouvait pas atteindre la finalité visée : lutter efficacement contre la pauvreté ou l'exclusion sous toutes ses formes. Dès lors, une mobilisation élargie est nécessaire. Dans le cas français, il est clairement indiqué l'achoppement de la capacité de l'État d'exercer un « pilotage » adéquat. Il est observé le besoin de renforcer la capacité de l'État à bien piloter la démarche globale et les actions sectorielles.

Le troisième point de convergence rejoint très fortement des commentaires exprimés par des personnes que nous avons interviewées au cours de cette recherche. Il est mentionné que l'État ne fait de la lutte contre l'exclusion, une politique à part entière. Donc, l'État ne se donne pas les moyens pour mener à bien les actions qui sont définies dans les secteurs concernés.

Enfin, en guise de conclusion, les auteurs mentionnent aussi l'obligation de l'État d'agir afin de résorber des situations d'exclusion jugées inacceptables.

S'agissant de l'exclusion, il est inenvisageable que l'État, garant au plan national de la solidarité et de la cohésion sociale se désengage. S'il n'a plus à gérer les dispositifs, sauf exceptions, il lui revient de fixer les orientations, d'impulser une dynamique, de fédérer les énergies. À cet égard, la politique de lutte contre l'exclusion dans les domaines étudiés par la mission appelle, près de dix ans après le vote de la loi, une prise de position forte sur les enjeux qu'elle représente, sur les priorités et l'ampleur à donner à l'action (Vilchen, Puydebois et Lesage, 2007, p. 34).

CHAPITRE V

ENTREVUES AUPRÈS D'EXPERTS ET PERSPECTIVES SUR L'AVENIR DE LA LOI 112

À l'aide de données recueillies au cours de la réalisation d'entrevues semi dirigées auprès de cinq répondants, nous avons rassemblé en cinq thèmes les éléments qui nous permettront de répondre à nos deux dernières questions de recherche. Les thèmes abordés lors des entrevues portaient sur : l'écart et la différence entre la proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté et la Loi 112 ; la dimension innovante de la Loi 112 ; les obstacles à son plein déploiement ; à l'identification des éléments qui manquent ; et, finalement, aux actions qui seraient à entreprendre pour redonner son plein potentiel à une Loi qui demeure, somme toute, une avancée importante en matière de politique sociale.

5.1 Écart et différences entre la Proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté et de la Loi 112

Découlant de la Proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté, la Loi 112 représentait, pour l'un des répondants, le résultat d'un consensus entre la société civile et le gouvernement : « la Loi représente une espèce de convergence entre les intentions du Collectif et les attentes des différents partis politiques ». Cependant,

l'une des répondantes mentionne que la Loi s'est effritée par rapport à la proposition initiale :

La proposition était vraiment dans une logique d'inclusion sociale, alors qu'on est rapidement tombé dans une logique d'intégration. On va amener les gens dans des cases [...] On est dans une logique d'obligation de résultats, il faut que les gens aillent un emploi. [...] On est passé de très inclusif, très participatif, très communautaire et collectif à des objectifs stricts où chaque individu doit aller se mettre dans le moule de la société, et le moule de l'intégration, c'est l'emploi. On les ramène à l'emploi et ça va se régler (Répondante 1).

Cette répondante a mentionné que la proposition initiale portait une vision plus claire, plus forte, et qu'elle aurait pu avoir une plus grande portée que la Loi 112. La répondante 2 précise que la proposition initiale était davantage associée au respect des droits sociaux, culturels et économiques que la Loi 112.

La proposition était [que] la théorie que la pauvreté est une atteinte à l'égalité en droits, que ces droits-là sont indissociables et n'ont pas de statut différent et sont aussi importants les uns que les autres et qu'elle est un empêchement à cet ensemble plein de droits et que donc, à ce titre-là, on a l'obligation, par notre adhésion aux chartes internationales, parce qu'on croit qu'on est libres et égaux en dignité et en droit, et qu'on croit à l'objectif d'être libres et égaux en dignité et en droits, à la réalisation de la dignité des personnes (Répondante 2).

Au plan juridique, comme le mentionnent les répondants 3 et 4, la Loi 112 n'a rien de très révolutionnaire : « c'est une Loi dans une corbeille de lois et elle a la valeur relative d'une loi dans une corbeille de lois » (Répondante 3).

D'un autre côté, tenir compte de la proposition initiale représentait beaucoup plus que la Loi 112, elle portait un projet politique :

J'ai toujours présenté la Loi en lien avec la Proposition de loi citoyenne, parce que le vrai travail de consensus a été fait sur la Proposition de loi. La Proposition de loi exprimait vraiment l'horizon politique.

La Loi c'est un argument avec le reste. C'est une porte d'entrée [qui] fait partie du décor, elle fait partie de la rhétorique, mais ce n'est pas un élément essentiel (Répondant 5).

5.2 Dimension novatrice de la Loi 112

Selon plusieurs des répondants, la Loi 112 a permis des progrès en matière de lutte à la pauvreté. Comme le mentionne la répondante 2 : « la Loi a permis de s'équiper [et de se] donner un horizon », notamment au plan conceptuel et par la mise en place de mécanismes, tels le Comité consultatif, le Centre d'étude, le Fonds québécois sur les initiatives sociales, et de différents outils et indicateurs en ce qui a trait à l'évaluation des impacts des Plans d'action.

Les avancées qui ont été permises par cette démarche relèvent de la qualité et de la mobilisation, du processus et de la dynamique qui ont pris place dans l'écriture de la proposition. La répondante 1 ajoute « qu'à l'époque où elle a été développée, il y avait besoin d'une logique militante et d'association autour de la question de la lutte à la pauvreté ». De plus, « c'est le processus de mobilisation autour de cette Loi-là qui a été intéressant. [...] La proposition de loi est devenue un moyen pour rassembler le monde » (Répondant 5). « Cette Loi-là a permis de consolider un certain nombre d'actions de lutte à la pauvreté et de consolider des groupes. [...] Elle a créé un moment clé à la lutte à la pauvreté » (Répondante 1). Aujourd'hui, comme le souligne répondant 4 :

La Loi contribue à faire en sorte que l'idée d'un Québec sans pauvreté n'est pas seulement l'idée d'un mouvement, mais c'est l'idée qui est entérinée par le gouvernement, par la loi et par les partis politiques. Dans ce sens-là, ça fait une certaine convergence. Il y a des limites à ça, mais au moins [il y a quelque chose] au niveau symbolique (Répondant 4).

Le répondant 5 précise que «la Loi demeure un symbole d'un mouvement social qui a été fort à un moment donné qui a rassemblé tous les acteurs progressistes ».

La Loi 112 a permis de mobiliser des connaissances nouvelles et de « montrer que la pauvreté, ce n'est pas seulement une pauvreté de revenu » (Répondante 1).

Avant la Loi, l'argument clé de toute l'action gouvernementale vis-à-vis de la pauvreté, c'était l'emploi [...], l'incitation à l'emploi, c'était l'argument principal et on a réussi à ouvrir à plus d'arguments avec la Loi. Par exemple, de ne pas agir seulement sur les conséquences, mais aussi sur les causes de la pauvreté (Répondante 1).

En ce sens, « il y a quand même cette vision globale que réduire la pauvreté, c'est l'affaire de tous » (Répondante 1), que « c'est une Loi qui légitimise la lutte à la pauvreté [...], c'est un point d'appui pour les gens qui luttent contre la pauvreté » (Répondant 4).

La Loi oblige le gouvernement à déposer un plan d'action, donc on peut l'asticoter là-dessus. On peut critiquer, négativement ou positivement, ce que le plan contient. Ce qui est intéressant, c'est que l'autre obligation qu'il a, qui est une des plus importantes d'une certaine manière, c'est l'obligation qu'il doit déposer des rapports. Comme il est obligé de se rapporter, il est obligé de faire un plan d'action, il y a un Comité consultatif qui le conseille et qui peut le critiquer par la bande. Le gros avantage de la Loi, en général, par rapport à ça, c'est de faire en sorte qu'on a quand même une poigne sur le gouvernement, pas sur son contenu, évidemment il fait ce qu'il veut. Il n'en demeure pas moins qu'il a quand même une obligation d'agir au même titre que [...] la Loi 101 (Répondant 5).

Rétrospectivement, les avancées sont importantes, mais elles reposent sur une capacité inachevée d'innovation :

Quand on regarde de 2002 à 2008, nos états de lutte sur la pauvreté montrent qu'il y a une amélioration, qu'il y a eu l'intervention d'un certain nombre d'accompagnements de lutte à la pauvreté [...] Après 2008, quand on regarde

nos études, elles montrent toutes qu'elle est revenue à un niveau stable qui est celui de 2002. Oui, il y a eu des gains, mais elles n'ont pas assez été consolidées et, surtout, la force de cette Loi-là n'a pas permis, finalement, de faire face à des logiques de compression, des logiques d'austérité et qui vont mettre à mal un certain nombre de protection, notamment autour du revenu. Donc, elle donne un mouvement, mais elle ne donne pas d'obligations et de contraintes et que le mouvement s'est certainement essoufflé (Répondante 1).

Cette Loi « demande la vigilance de tous les acteurs » (Répondante 2), car, à elle seule, la Loi 112 et ses Plans d'action ne suffisent pas pour lutter efficacement contre la pauvreté.

Pour la répondante 3, il importe de bien prendre en considération le contexte qui a donné naissance à la Loi 112. Cette loi n'a jamais eu pour finalité d'être efficace au point d'éliminer la pauvreté. Elle représentait plutôt un compromis afin de calmer le jeu : « l'objet de la Loi a été de calmer le jeu politique et, dans ce sens-là, elle a atteint son efficacité, elle a calmé le jeu » (Répondante 3). Malgré tout, le processus ayant conduit à la Loi 112, comme le mentionne la répondante 2, sert de référence et la mobilisation qui l'a portée a permis de mettre en place le Collectif pour un Québec sans pauvreté, lequel « continue à mettre à la même table les syndicats, les groupes communautaires, etc. [et qui fait en sorte que la Loi] fait partie des arguments et du paysage médiatique et politique » (Répondant 5).

5.3 Les obstacles à l'application de la Loi 112

Un premier obstacle, partagé par la majorité des répondants, relève du fait que la Loi n'a pas de pouvoir juridique. « Tu ne peux pas poursuivre le gouvernement à partir de la Loi, ce n'est pas un outil juridique » (Répondant 5). Comme le mentionne la répondante 1, cette loi relève « de grands principes, de grands vieux pieux », à partir duquel nous pouvons critiquer le gouvernement « d'un point de vue moral, d'un point

de vue éthique et d'un point de vue politique » (Répondant 5). En définitive, « elle n'a pas des dents très fortes » (Répondante 1).

Un autre obstacle mentionné tient au fait que les termes utilisés dans la Loi 112 font référence à des actions qui, au final, sont comprises de façon différente par les acteurs directement concernés et se traduisent aussi par des représentations plurielles des mécanismes, des mesures à mettre en place et des finalités poursuivies. « Même s'il y a le même vocabulaire, il n'y a pas les mêmes intentions et finalités derrière les choses » (Répondante 1). À titre d'exemple, cette répondante mentionne la volonté exprimée dans la proposition de loi de voir élargir le processus de participation, laquelle se voulait beaucoup plus citoyenne et globale que professionnelle et sectorielle. Au final, cette idée de participation a pris une tournure beaucoup plus bureaucratique et mécanique que citoyenne.

Pour l'ensemble des participants, un obstacle important tient au manque de volonté politique. La Loi 112, comme l'exprime bien la répondante 1, n'est pas dans le programme politique.

La manière de s'informer de la Loi [le ministre], c'est de s'en défendre, pas de l'appliquer. On dirait qu'il n'a pas été briffé pour l'appliquer, il a été briffé pour l'appliquer au minimum et d'avoir des arguments et que de toute façon elle n'a pas préséance sur les autres lois (Répondante 2).

De plus, depuis 2002, quatre premiers ministres se sont succédé à la direction du gouvernement et neuf ministres du Travail et de la Solidarité sociale ont dirigé le ministère éponyme. Ce fort roulement a eu un impact sur la compréhension de ce qu'il était entendu par la Loi 112 : « dans l'incarnation des Plans d'action, tu sens qu'il y a beaucoup de l'ordre de la conjoncture gouvernementale, plutôt que : « OK, on a une loi qui nous encadre » (Répondante 1). Dès lors, le contexte sociopolitique joue un rôle important.

Là, on est dans un contexte où la dominante des politiques publiques s'ouvre vers l'austérité, la réduction des budgets, la réduction des engagements, d'augmentation des inégalités. Donc, le contexte favorable serait un contexte où on veut s'attaquer aux inégalités, où on veut réduire la pauvreté, avec des perspectives qui s'engagent dans ce sens-là. Là, on n'est pas là présentement (Répondant 4).

D'une certaine façon, la Loi 112 représente un irritant pour des gouvernements, tel le gouvernement Couillard, qui veulent appliquer une logique d'austérité : la « Loi est un dérangement par rapport à un gouvernement de pensée libérale » (Répondante 2).

Au manque de volonté politique dénoncé s'ajoute le fait que la population comprend mal le sens réel de la Loi 112, et du besoin d'agir plus fermement pour lutter contre la pauvreté. Elle ne se montre pas préoccupée par cette politique.

Je ne pense pas qu'actuellement, on est dans une société qui a un intérêt de combattre la pauvreté. [...] Il n'y a pas partout cette culture du scandale de la pauvreté. [...] La pauvreté, elle fait peur, on veut juste la mettre à l'écart. On ne veut pas la voir et les difficultés de survie au quotidien des populations de pauvreté t'as pas très envie de les entendre, puis de les voir (Répondante 1).

L'un des facteurs de cette non-prise en compte de la pauvreté par la population relève des préjugés qui sont entretenus. « Le groupe qui subit le plus de préjugés est les personnes sur l'aide sociale et, ensuite, les jeunes. Quand on parle de la Loi 70 [sur la formation et l'intégration au marché du travail], il n'y a pas scandale là » (Répondante 1). Dans les faits, pour le gouvernement et une partie de la population, sur le fond, lutter contre la pauvreté signifie adopter une logique de réintégration à l'emploi pour le premier et avoir facilité l'accès à un emploi pour la population.

Sortir de la pauvreté, c'est une action qui va viser le développement de la main d'œuvre. On est vraiment dans une optique d'intégration au travail et pas du tout dans optique de l'inclusion sociale (Répondante 1).

Les politiques publiques sont pensées afin de maximiser l'intégration à l'emploi, et ce, sans prendre en considération les difficultés de le faire dans un système qui normalise à la hausse les prérequis pour cette intégration.

On dit qu'on va faire de la préemployabilité, ça pas de sens. Le système est de plus en plus difficile pour reconnaître les contraintes sévères. [...] Une personne seule et se faire reconnaître une contrainte sévère, c'est extrêmement difficile et, du coup, on se fait passer pour des gens qui ne veulent pas travailler (Répondante 1).

Dès lors, cette compréhension de l'action à poser à partir de la Loi 112 fait reposer le défaut d'intégration sur la personne, et non sur les normes et les conditions d'entrée sur le marché du travail. Indirectement, ces politiques contribuent et renforcent les préjugés à l'égard des personnes éloignées du marché du travail.

La Loi était supposée éliminer les préjugés³⁶, mais on a vu plein de ministres entretenir les préjugés sans se référer à ce que ça pourrait vouloir dire de s'y référer et de ne pas les nourrir (Répondante 2).

³⁶ Comme l'indiquent Bouchard, Labrie et Noël (1995, p. 49), en citant une étude de Lemieux (1994), l'opinion publique québécoise est partagée sur la question des personnes bénéficiaires de l'assistance sociale entre une posture compréhensive et une posture moralisatrice. D'abord, une majorité de Québécois pense que les assistés sociaux sont intéressés à travailler (62% sont *fortement en accord* ou *assez en accord* avec cette affirmation). Une majorité a également une bonne opinion des capacités des assistés sociaux à travailler : on pense qu'ils sont aussi qualifiés que les autres travailleurs pour certains emplois (83%), qu'ils sont aussi capables de garder un emploi (84%), et qu'ils font, en général, de bons travailleurs (57%). On pense en même temps qu'une proportion assez élevée de prestataires fraude (63%), mais l'opinion est pratiquement aussi pessimiste en ce qui concerne la fraude envers le ministère du Revenu (57%). En ce qui concerne les causes du recours à l'aide sociale, les gens sont partagés : parmi ceux qui expriment une opinion (il y a 19% d'abstention), environ la moitié pense que les prestataires sont des personnes malchanceuses (39%), les autres considérant plutôt qu'ils ne font rien pour s'en sortir (42%). L'ambivalence des gens apparaît encore plus clairement lorsqu'on aborde les raisons du travail au noir : une majorité pense que c'est une question de survie pour les assistés sociaux (53%), mais presque autant considèrent qu'il s'agit bien de fraude et non de débrouillardise (51%).

Curieusement, une certaine forme de pensée magique est présente au sein de la population et encouragée par le gouvernement, laquelle pensée magique sous-entend qu'au Québec, le niveau de développement de la société permet de bien se maintenir en santé et d'atteindre un bon niveau d'éducation, et, ce faisant, il devient facile de se trouver un bon emploi et de bien vivre.

Les gens doivent être en santé et éduqués, même si tu leur dis que les plus grands déterminants de la santé et de l'éducation c'est la pauvreté et même si tu as des rayons de bibliothèque pour démontrer ça. Il n'y a personne qui en est conscient et qui réussit à l'absorber et se dire « oui, si on lutte contre la pauvreté, on va améliorer l'éducation, on va améliorer la santé ». Pourtant, le chemin est clair, il est causal et il est évident (Répondante 1).

Les causes structurelles qui agissent sur la pauvreté et l'appauvrissement ne sont pas évidentes à percevoir pour la population en général, et nous sommes confrontés, comme le mentionne la répondante 1, à des logiques explicatives très curatives et autoritaires plutôt qu'à une logique revendicative et préventive.

Quand on est invité à en parler, c'est toujours dans une logique de compassion et non dans des logiques de droits. [...] Même des acteurs à priori qui devraient prendre en charge le social, être familiarisé avec cette lecture-là sociale, vont aller vers des conduites, des comportements pour l'individu. Ils ne vont plus jamais remonter vers des analyses beaucoup plus structurelles qui ont conduit ces personnes-là dans ces situations-là. De dire, il faut faire de l'intervention dans cette situation-là. [...] Les acteurs sont rattachés à des financements à des logiques de service. Il faut travailler la conséquence plutôt que la cause. Donc, tout le monde est orienté vers du curatif et c'est difficile de dire que si les gens étaient dans des meilleurs logements, ça irait mieux avec un revenu décent [...]. On fait des dons à Première Moisson, mais c'est du patchage (Répondante 1).

Un autre obstacle identifié par les répondants tient au fait que plusieurs des acteurs sociaux qui étaient très impliqués entre 1996 et 2002 s'intéressent moins à la Loi 112, comme si l'adoption de la Loi était l'objectif à atteindre. La majorité des participants

affirme que nombre d'acteurs de la société civile sont préoccupés par d'autres questions et enjeux.

Ce que l'on constate objectivement, c'est que les acteurs, les actrices sont ailleurs [...] Toutes les lois ont un cycle de vie et celle-là a eu son cycle de vie [...] et personne n'a l'obligation de s'acharner sur une Loi qui a fait son temps. (Répondante 3)

Ainsi, la Proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté avait réuni sous un même parapluie différents acteurs sociaux a vu cette mobilisation perdre de sa consistance et de sa cohérence : « il n'y a plus cette espèce de mouvement global » autour d'un enjeu global, les luttes se font sur des dimensions sectorielles (Répondante 1). Le répondant 5 explique ce phénomène du fait que la société civile est en mode résistance.

Il y a beaucoup d'organisations qui sont mobilisées sur leur propre dossier [...] Il y a tellement eu de coupure qu'ils sont dans leur tranchée pour stopper le bulldozer qui s'en vient que d'avoir une approche un peu plus globalisante, c'est difficile. La mobilisation est dure actuellement. On est en mode résistance depuis deux ans dans tous les domaines. Même les individus sont fatigués (Répondant 5).

Dans cette optique, la répondante 1 remarque que le gouvernement, en intervenant sur certains aspects en lien avec la pauvreté, « évite de parler de la grande affaire ». En conséquence, les militants sont « entraînés sur le coin de la bande [et] ils ne sont pas entraînés sur la patinoire, alors ils se défendent ».

5.3 Que manque-t-il à la Loi 112 ?

Pour la répondante 1, il manque trois éléments importants pour que la Loi 112 soit un outil mobilisateur pour combattre la pauvreté. Le premier élément tient à l'absence

d'obligations formelles et contraignantes pour le gouvernement au pouvoir : « On a beau aller voir le Ministre de bonne foi, de la meilleure ouverture d'esprit possible, si la personne en face de toi veut rien savoir, on ne peut pas faire grand-chose » (Répondant 5).

Le deuxième élément renforce le premier et relève de l'importance de faire respecter les droits fondamentaux. Il est fondamental que les droits des individus soient respectés de façon concrète, et non pas de façon abstraite : « On est sur-loadé en affirmation des droits de l'Homme et sous-nourris en résultats [...] on a besoin de plus d'effectivité de la charte » (Répondante 3). Des outils, comme la Charte des droits et libertés, peuvent être très contraignants pour le gouvernement, à la condition que ces outils soient utilisés de façon cohérente par des autorités qui peuvent avoir un pouvoir sur les actions du ministère responsable de l'application de la Loi 112 et son ministre.

Le dernier élément soulevé par les personnes interviewées tient au faible niveau de compréhension de l'importance de la Loi 112 au sein de la population et des organisations de la société civile : « le degré de connaissance de la Loi a beaucoup diminué, tant dans le gouvernement que dans le milieu » (Répondante 2). Étant donné que la Loi est opérationnelle dans la mesure où le gouvernement la prend relativement au sérieux, les citoyens et citoyennes ne sentent pas le besoin de s'investir dans des actions de surveillance et de contrôle par rapport aux actions du gouvernement : « il y a certainement cette logique que c'est de la responsabilité du gouvernement et que nous, en tant que citoyens, on n'a pas notre part autour des mécanismes » (Répondante 1). Pour le répondant 5 :

Malheureusement, c'est plate, mais ce n'est plus un argument [la pauvreté] qui porte (...) C'est disparu du radar. Ça peut avoir un facteur mobilisant minimal pour le milieu communautaire, mais pour les journalistes, honnêtement, excuse-

moi du mot, « y s'en crissent » [...] Ça les excite pas, mais pas du tout (Répondant 5).

Dans cette optique manquante de sensibilité de la population, malgré l'idée inscrite dans la Loi 112 que l'ensemble de la population doit participer à la lutte à la pauvreté, il manque à la Loi des moyens concrets pour faire comprendre que la lutte à la pauvreté est à l'avantage de tout le monde.

La Loi, par l'effectivité du droit, n'a pas réussi à montrer que la pauvreté ça pourrait être un investissement, que ce n'est pas une dépense et que c'est un droit fondamental auquel tous citoyens devraient avoir accès (Répondant 5).

Comme l'indique ce même répondant, « la Loi fait partie des arguments possibles, mais faut pas que ça soit le principal argument » (Répondant 5). Sur ce point, la répondante 2 croit que la Proposition de loi visant l'élimination de la pauvreté représente toujours le bon cadre de référence à suivre.

Il y a moyen de s'y référer pour des points très importants par rapport à la lutte. Par exemple, le cinquième du revenu des plus pauvres passe avant l'amélioration du revenu du cinquième des plus riches. Toute la base de la suite de la Loi est dans la Proposition.

Afin de répondre aux manques observés, plusieurs actions pourraient à être entreprises.

5.4 Les actions à entreprendre pour avoir une Loi 112 plus performante

Afin de rendre plus performante la Loi 112, il faudrait que la société dans son ensemble se sente concernée et se dise responsable pour éliminer la pauvreté et réduire les inégalités sociales. Ceci permettrait aux Québécois et Québécoises d'être

plus solidaires à l'égard des personnes pauvres et exclues et diminuerait les préjugés face à la pauvreté.

50 % de la population québécoise estime avoir une opinion défavorable à l'égard des assistés sociaux. Il reste cette trace-là lourde que les populations à l'aide sociale sont paresseuses, oisives. [Il est pensé qu'] « Elles ont juste à travailler ». Et ça, c'est encore réactivé par des discours politiques, etc. (...) Donc le gouvernement suit un peu l'opinion (...) Quand on regarde monsieur et madame tout le monde, il n'y a pas cette logique de solidarité. On ne veut pas payer les impôts pour en donner aux pauvres, on ne veut pas voir que ces personnes-là peuvent bénéficier d'un certain nombre de revenus, etc. Il y a quelque chose qui est cristallisé et qui n'arrive pas à améliorer cette dynamique de solidarité [...]. La visibilité des questions de pauvreté, ce n'est pas vraiment à l'agenda, on en parle à la guignolée et c'est tout (Répondante 1).

Il y a là un appel pour une transformation en profondeur des mentalités qui, comme le soulignent cette répondante et le répondant 5, n'est pas une action simple à faire et ne se fera pas tout de suite. Ce qui est plus simple et plus réaliste, c'est de continuer à faire des petits pas, comme le mentionne la répondante 2. Dans cette veine, la Proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté représente la plate-forme de travail. Il s'agit de « gagner des petites batailles » (Répondant 5). Il est donc important, comme le souligne la répondante 2, « qu'il y aille des gens qui s'activent à promouvoir l'esprit de la Loi » et, dans ce sens, comme le constate le répondant 4, de cesser d'improviser année après année. Pour ce dernier :

Le nerf de la guerre, c'est vraiment la nature des transferts envers les personnes les plus pauvres et il faut trouver une manière de se donner des objectifs un peu plus ambitieux pour améliorer les transferts, améliorer le salaire minimum et hausser les revenus aux personnes au bas de l'échelle (Répondant 4).

Aussi, ce dernier mentionne l'importance de saisir les opportunités qui se présentent, comme celle liée à l'implantation d'un revenu minimum garanti.

Il faut saisir cette opportunité. Ça ne veut pas dire que le revenu universel est la solution, moi, je suis septique par rapport à ça, mais à l'occasion de ce débat-là, ça nous permet de réfléchir ensemble sur les transferts et sur nos politiques envers les plus pauvres (Répondant 4).

Pour agir plus efficacement sur les transferts entre les plus riches et les plus pauvres, « il n'y a pas de recette magique, il faut mobiliser les gens » (Répondant 5). Dans cette optique, la société civile doit cesser d'être fragmentée autour d'aspects touchant la pauvreté.

Quand on regarde les mobilisations depuis 2012, elles ont porté sur l'atteint à l'égalité des chances, les droits de scolarité, l'école publique, les CPE. [...] On met des choses dans le débat pour éviter de parler de la grande affaire [la pauvreté et les inégalités sociales] (Répondante 1).

Il est donc important que l'ensemble de la société, selon elle, se mobilise autour de l'idée de justice sociale et d'égalité des chances, une plate-forme qui est beaucoup plus porteuse et rassembleuse que la pauvreté : laquelle est devenue « un mot tellement piégé [de sens] au Québec » (Répondante 1). Comme le remarque la répondante 3, « la pauvreté est une des expressions du déficit de la justice sociale » et l'esprit de la Loi est de tendre vers une société plus juste.

Au final, il est suggéré que les trois grands principes de la proposition de loi initiale sur l'élimination de la pauvreté soient réellement pris en considération et constituent des principes de base à respecter :

Que la lutte à la pauvreté soit une priorité des actions gouvernementale, une priorité constante.

Deuxième grand principe, il faut améliorer le revenu des plus pauvres par rapport à celui des plus riches.

Le troisième principe est de faire les batailles avec le monde qui vit la pauvreté et des organismes qui travaillent avec ce monde-là. C'est le cœur de l'engagement politique. Si on peut retenir quelque chose du Collectif, ce sont ces trois affaires-là (Répondant 5).

5.5 Réponses à nos deux dernières questions de recherche

Notre quatrième question de recherche était ainsi formulée. Plus de dix années après l'adoption de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion, quels constats font les répondants et répondantes rencontrés du bilan de l'évolution de cette expérience et comment évaluent-ils sa performativité ?

La reconstruction historique que nous avons réalisée indique que la Proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté a permis une convergence d'intérêts autour de préoccupations communes entre des acteurs de la société civile et des acteurs politiques. Elle a aussi montré des divisions entre une approche politique plus sociale-démocrate, avec le gouvernement Landry, et une approche plus libérale et économique avec les gouvernements Bouchard, Charest et Couillard.

L'adoption de la Loi 112 représente, selon l'analyse développée par Vaillancourt et Aubry (2014) un bon exemple de production d'une politique publique fruit d'une démarche démocratique. Sans être parfait, le processus qui fut utilisé a rendu compte à la fois de répertoires d'action classiques mobilisés normalement par l'action communautaire et d'un répertoire novateur qui a consisté à faire cheminer un projet « de la rue », à partir du Parlement de la rue, « à l'Assemblée nationale », via le dépôt d'une pétition non partisane déposée à l'Assemblée par un représentant pour chacun des trois partis politiques au pouvoir (Larose, 2002 ; Dufour, 2004).

Les personnes que nous avons interviewées ont mentionné les avancées que la Loi 112 a permises. Elles ont aussi indiqué que ces avancées ont été surtout fortes entre 2002 et 2008. Après, un certain ressac fait en sorte qu'il y a un retour du balancier vers la pauvreté ou l'appauvrissement, comme l'a noté dans ses rapports le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (2013, 2016). Dès lors, si la Loi représente un

plus pour la société québécoise et les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion, son application ne donne pas tous les résultats attendus.

De plus, avec les changements de gouvernement et du ministre responsable de la Loi 112, il est observé une montée en décohérence de plus en plus forte par rapport à la finalité exprimée tant dans la proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté que dans l'esprit du texte de la Loi 112, tel qu'il était présenté en 2002 par le gouvernement Landry. Face au libellé du troisième Plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2017-2013), Serge Petitclerc, du Collectif pour un Québec sans pauvreté, indique :

Le gouvernement nous a fait un beau *show de boucane* pour lancer le troisième plan de lutte à la pauvreté. Malheureusement, nous sommes obligés de conclure qu'il s'agit en fait d'un plan d'intégration en emploi [...] Même le mot « pauvreté » ne se trouve pas dans le titre du plan d'action du gouvernement. Cela en dit long sur le détournement qu'il est en train de faire de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* [...] Le gouvernement veut forcer les gens à intégrer le marché du travail et pénaliser ceux et celles qui ne le pourront pas en les privant de revenus supplémentaires (Collectif pour un Québec sans pauvreté, 2017a).

Dès 2004, avec le premier Plan d'action de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la Loi 112 a rapidement délaissé la grande finalité visant à faire du Québec une société inclusive. Les gouvernements ont interprété à la baisse la finalité à atteindre en jouant la carte d'une Loi principalement dédiée à l'intégration économique de la population active.

Somme toute, les répondants et répondantes reconnaissent que la Loi 112 a permis la mise sur pied de mécanismes, de mesures et d'outils pour lutter contre la pauvreté. Il s'agit, d'un côté, du Comité consultatif et du Centre de recherche sur la pauvreté et l'exclusion, et, de l'autre, du Fonds québécois d'initiatives locales. La Loi 112 a été à l'avant-garde en matière de politique publique et a servi d'exemple pour d'autres

gouvernements, au Canada ou dans le monde. De plus, les Plans d'action en matière de lutte à la pauvreté et les rapports découlant de la Loi ont obligé les gouvernements à poser des bilans sur leurs actions, et donc, à rendre disponibles des informations qui deviennent des moments pour faire état de points de vue critiques sur les actions du gouvernement et de ses partenaires.

Au niveau de sa performativité, la Loi 112 a permis de cadrer et de définir un nombre important d'interventions et d'actions entre 2002 et 2008, lesquelles se sont traduites quantitativement par des avancées significatives. Par contre, les actions qui ont suivi n'ont pas réussi à consolider cette situation, encore moins à réduire la pauvreté et les inégalités sociales. Résultat, nous en sommes au même point qu'en 2002. La loi a eu, sur le moyen terme, l'efficacité de maintenir la situation sociétale de pauvreté au niveau où elle se situait en 2002. Dès lors, il importe, ont indiqué les répondants et répondantes, même si le contexte politique et le climat social ne sont pas nécessairement favorables, d'assurer une vigilance constante de la part de tous les acteurs préoccupés par les enjeux de la pauvreté et des inégalités sociales.

Se pose alors notre cinquième grande question de recherche. Sur la base des acquis réalisés au cours des quinze dernières années et du plafonnement observé en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, quelles voies d'action sont à privilégier pour remettre sur ses rails le projet initial pour une société sans pauvreté ?

Ce qui est envisagé comme possible par les personnes interviewées, c'est de continuer sans relâche le travail, moins sous l'angle d'une réappropriation du « projet d'ensemble » par le gouvernement, c'est-à-dire l'utopie d'une société sans pauvreté à partir du cadrage défini par la Proposition de loi visant l'élimination de la pauvreté, que de travailler à l'atteinte d'un nombre limité d'objectifs. Cependant, il s'agit de le faire sans oublier la finalité de la proposition initiale d'éliminer la pauvreté, de faire

respecter les droits et de permettre la démocratisation de l'ensemble de l'écosystème mis en place afin d'assurer une pleine entière participation citoyenne.

En guise de suivi à tous le processus entourant l'adoption de la Loi 112 et l'atteinte de l'objectif d'un Québec sans pauvreté, le Collectif pour un Québec sans pauvreté a choisi cinq grands champs de lutte :

- Rehausser les protections publiques pour assurer à tous et toutes un revenu au moins égal à la mesure du panier de consommation (MPC), soit 17 716 \$ par année (2016) pour une personne seule ;
- Augmenter le salaire minimum à 15 \$ l'heure (2016) afin qu'une personne seule travaillant 35 heures par semaine sorte de la pauvreté ;
- Améliorer de façon continue l'accès, sans discrimination, à des services publics universels et de qualité ;
- Réduire les inégalités socioéconomiques entre les plus pauvres et les plus riches ;
- Mettre en place une campagne sociétale visant à changer les mentalités et à contrer les mythes sur la pauvreté et les préjugés envers les personnes qui la vivent (Collectif pour un Québec sans pauvreté, 2017b).

Il est certes important et vital de maintenir actif la mobilisation des acteurs, laquelle nécessite un changement profond des mentalités. Ce changement passe, pour le Collectif, par la lutte aux préjugés et transite par le grand thème de l'éducation. Il est essentiel que cette éducation révèle la dimension institutionnelle de la pauvreté : elle est un construit social, elle n'est pas une fatalité et peut donc être éliminée. Il est tout aussi essentiel, comme l'a mentionné une des répondantes, que les « dépenses » entraînées soient considérées comme des investissements où chacun ressort collectivement gagnant.

En ce sens, les actions pour éliminer la pauvreté s'inscrivent sur la scène d'action des luttes pour plus de justice sociale et d'égalité des chances, qui, selon l'une de nos participantes, est une scène beaucoup plus parlante pour la société civile et

l'ensemble de la population que la « patinoire » que représente la définition quantitative de la pauvreté.

Aller dans cette direction n'est pas simple à faire et s'échelonne sur une longue période de temps.

CHAPITRE VI

ANALYSE, RÉPONSES À NOS TROIS HYPOTHÈSES DE TRAVAIL

Ce dernier chapitre vise à répondre à nos trois hypothèses de travail. La première hypothèse se présentait ainsi : la proposition des acteurs sociaux initiaux n'a pas permis de les placer en position commune « de voile d'ignorance ».

Rappelons que le voile d'ignorance, dans la théorie de la justice comme équité de Rawls, vise à mettre des acteurs sociaux dans une position neutre, qui correspond à une position originelle théorique, afin que ceux-ci puissent débattre en tant que partenaires égaux. Il s'agit d'un cadre relationnel qui vise à positionner les acteurs en les dotant d'un cadre d'action qui soit juste et en conformité avec les deux principes de la théorie de Rawls (libertés de base assurées et accessibilités aux ressources nécessaires pour assumer ses libertés).

Dans les faits, en ce qui a trait au processus qui a conduit à l'institutionnalisation de la proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté, les acteurs n'ont en aucun temps été placés dans une situation de voile d'ignorance, où ils auraient pu agir à armes égales. La situation de voile d'ignorance n'a donc pas prévalu, mais la présence d'une « ignorance cognitive » est observable. Cette ignorance cognitive révélait s'est traduite au moins dans deux postures très distinctes.

La posture du gouvernement québécois, dès 1995, démontre clairement que les réflexions entourant la lutte à la pauvreté représentent une préoccupation, mais pas au point de développer une loi afin de permettre son élimination. Au contraire, tant la pauvreté que les inégalités sont considérées comme des effets de système avec lesquels il faut composer, plus pour réduire les effets négatifs d'une trop grande pauvreté que pour réduire les inégalités sociales.

De plus, il est intéressant de constater que la réflexion gouvernementale sur ces questions a principalement été menée par le ministère de la Sécurité du revenu, avant de voir le flambeau transféré au ministère du Travail et de la Solidarité sociale (après 1996). Ce changement est aussi significatif sur le « filtre de connaissances » – par rapport au voile d'ignorance – qui a été utilisé par le gouvernement pour orienter les actions à poser afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Ce « filtre de connaissance » repose sur deux principes de base : pour sortir des personnes de la pauvreté il importe qu'elles aient accès à des revenus convenables, et, pour le faire, le meilleur moyen pour elles est d'intégrer le marché du travail. Œuvrer au développement de modalités ou de processus permettant un meilleur accès à l'emploi et une possible mobilité en emploi sont rapidement devenus l'horizon à atteindre pour le gouvernement. Un horizon qui repose sur la mobilisation de connaissances détenues par les acteurs institutionnels proches d'un modèle de développement centré sur la croissance. Les connaissances portées par d'autres acteurs sont considérées pertinentes, mais non déterminantes dans les décisions à prendre par le législateur.

La posture du mouvement pour une loi sur l'élimination de la pauvreté a utilisé un autre cadre cognitif, lequel aussi comporte aussi un filtre d'ignorance : celui d'une richesse se produisant relativement facilement et dont on n'a pas à se préoccuper pour assurer sa reproduction. Cette posture a fait en sorte qu'un filtre différent de connaissances a été mobilisé pour appuyer la réflexion de ce mouvement social : celui du nécessaire respect des droits de la personne et des libertés, celui de l'importance

de mobiliser des connaissances élargies dont celles portées par des personnes en situation de pauvreté. Donc, cette posture a fait peu de cas de la dimension « production de la richesse » dans la proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté. Comme si la production de la richesse allait de soi et que n'importe quelle forme de production de la richesse pouvait convenir. Sur ce point, l'arrimage initial entre la démarche du mouvement des femmes (Marche du pain et des roses) et le Carrefour de Pastorale en Monde Ouvrier, dès 1995/1996, a représenté une piste qui aurait pu permettre un élargissement du positionnement cognitif du mouvement sur l'élimination de la pauvreté et une convergence forte entre des revendications sociales.

Ce sont donc des acteurs en position et en situation inégale de capacités et de ressources qui ont interagi dans un cadre où l'acteur communautaire a joué initialement un rôle leader dans la direction à donner à l'action gouvernementale pour éliminer la pauvreté. Avec le processus d'adoption de la Loi 112 (2000 à 2002), le gouvernement en arrive à inverser la situation et à reprendre le leadership dans la définition de l'agenda politique. La prise en main devient effective, mais non opérationnalisée en 2002 en raison du changement de gouvernement qui va s'opérer en avril 2003.

Notre deuxième hypothèse de travail se formulait ainsi. La Loi 112, de par le processus d'institutionnalisation politique, a été vidée de sa capacité réelle de s'attaquer aux fondements des inégalités sociales, une capacité qui était nécessaire pour infléchir de façon significative les situations de fait que représente la pauvreté.

La situation actuelle de pauvreté au Québec démontre une performativité déficiente et inachevée de la Loi 112. Théoriquement, selon la proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté, nous devrions nous retrouver dans une meilleure situation que nous ne le sommes présentement en termes de redistribution de la richesse et d'accessibilité à

des mesures providentielles plus efficaces sur le plan de la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale.

Ceci étant dit, ce constat n'enlève rien aux réalisations qui ont été accomplies au cours des quinze dernières années. Le manque de volonté politique, le contexte social et l'évolution de la conjoncture économique font en sorte que des efforts supplémentaires sont nécessaires. La réponse à cette deuxième hypothèse est donc à nuancer.

En quinze ans, il a été amplement démontré l'importance que le Québec soit doté d'un dispositif légal du type de la Loi 112. Par contre, il a aussi été bien démontré que les prémices qui avaient été identifiées dans la démarche pour une loi sur l'élimination de la pauvreté devraient être revisitées afin de redonner une capacité institutionnelle forte à la Loi 112.

De plus, il a aussi été démontré que l'évolution de la conjoncture économique provinciale, nationale et internationale (crise de 2008) devait être prise en compte dans une loi visant à faire du Québec une société sans pauvreté. Dès lors, le programme proposé pour une loi sur l'élimination de la pauvreté demande à être appuyé par un projet à la fois politique, économique et culturel qui soit novateur dans sa capacité de combiner un niveau de production de la richesse aux exigences de justice dans la redistribution de celle-ci à l'ensemble des parties prenantes de la société.

Notre troisième et dernière hypothèse de travail nous a permis d'affirmer que : malgré les apories et les manques que nous avons relevés dans cette étude, pour les acteurs sociaux de la première heure, la Loi 112 représente toujours un outil incontournable à la disposition du législateur public québécois, et des autres acteurs sociaux, pour

atteindre les objectifs initiaux visés par le mouvement social revendicateur d'une loi sur l'élimination de la pauvreté.

Cette hypothèse est largement validée. Toutefois, les critiques que nous avons relevées révèlent aussi les limites qu'il y a à travailler dans un paradigme sociétal dopé par la croissance économique à tout prix. Il nous apparaît clairement que, pour mettre fin à la pauvreté et atteindre l'idéal utopique d'une société juste et sans pauvreté, cette finalité demande des changements importants au niveau institutionnel sociétal pour ne pas dire global.

D'une part, la population doit être partie prenante d'une réflexion d'ensemble. Sur ce point le travail de mobilisation, d'implication, de représentation, de novation et de revendication qui a été fait par le mouvement pour une loi sur l'élimination de la pauvreté a été exemplaire et reste une référence. Un tel travail demande à être repris pour qu'un véritable dialogue social prenne place de façon inclusive et respectueuse au sein de la population québécoise.

D'autre part, une alternative économique et un nouveau cadre juridique demandent à être pensés, expérimentés, négociés avec les parties prenantes concernées et testés sur le terrain. Sans le développement d'une autre façon de vivre ensemble, le spectre de l'inégalitarisme renouvelle constamment ses formes. Car l'inégalitarisme n'est pas en soi un principe de la nature. Il ne correspond pas à une loi inéluctable de la nature. L'inégalitarisme est le produit d'un mode particulier d'accumulation de la richesse et des pouvoirs lorsque l'accumulation est fondamentalement pensée pour avantager les uns et désavantager les autres. Rawls nous invite à penser un vivre ensemble qui demanderait de mesurer nos capacités productives à l'aune des besoins d'assurer une distribution équitable des droits, des responsabilités, des libertés et des ressources.

CONCLUSION

Ce mémoire a exploré le processus d'institutionnalisation d'une proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté. Une loi a effectivement émané de ce vaste chantier de travail. Il s'agit de la Loi 112. Comme nous l'avons montré, ce chantier a représenté beaucoup plus qu'une action portée par une organisation communautaire bénéficiant de la mobilisation de personnes en situation de pauvreté.

Si le Carrefour de Pastorale en Monde Ouvrier a été au cœur de la démarche mobilisante de 1996 à 1997, le Collectif pour une loi visant l'élimination de la pauvreté, en tant qu'organisation parapluie, a pris le relais en 1997. Le Collectif a été en quelque sorte le bateau amiral qui a mené à bon port le projet de loi. Du mouvement des femmes à différents ministères du gouvernement, en passant par les milieux syndicaux et de l'action communautaire, le mouvement coopératif et le monde des affaires, la démarche qui voulait, et continue à vouloir faire du Québec une société sans pauvreté, veut aussi faire du Québec un pays prospère et faiblement endetté, du moins il s'agit là d'un objectif qui était visé par le gouvernement Bouchard à l'époque.

Notre objectif, au point de départ de ce mémoire, était de tenter de comprendre ce qui n'a pas fonctionné dans le processus d'institutionnalisation de la Loi 112. Il s'agissait aussi pour nous d'identifier les raisons d'une performativité de la Loi 112 qui est moindre que ce qui avait été envisagé au moment où la proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté a été mise sur papier.

Conscients que le contexte socioéconomique représente une variable importante, nous avons pris le temps de dresser un portrait synthèse et ciblé tant sur la situation de la pauvreté au Québec que sur les transformations récentes du marché du travail. Effectivement, la situation qui prévalait à la fin des années 1990 s'est transformée et elle fait en sorte que le marché du travail actuel est à la fois propice à une intégration de travailleurs et de travailleuses, mais aussi très exigeant sur le plan des compétences, des expertises, de la flexibilité, le tout sans nécessairement garantir, lorsqu'une personne l'intègre, d'être à l'abri de la précarité et de la pauvreté.

Afin de mieux comprendre le sens à donner à la notion de pauvreté, nous avons aussi visité des travaux de chercheurs classiques et contemporains qui ont travaillé sur la définition de ce concept. Si les travaux de ces auteurs sont éclairants, ils nous permettent de conclure que cette notion demeure un concept qui échappe difficilement à la quantification économique. C'est la raison qui fait que la proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté ne propose pas une définition. Les rédacteurs et rédactrices de la Proposition de loi ont plutôt choisi de situer les personnes pauvres parmi celles qui cumulent le moins de la richesse nationale. Ce faisant, pour éliminer la pauvreté, il s'agissait aussi de réduire les inégalités sociales entre ceux et celles qui cumulent la grande richesse et ceux et celles qui se trouvent au bas de l'échelle de la distribution et de la redistribution de la richesse.

Fort de ces intentions, nous avons entrepris un travail d'enquête qui a privilégié une méthodologie simple, laquelle consistait en une recension d'écrits et la réalisation de cinq entrevues auprès de trois répondantes et de deux répondants. Dans un premier temps, nous nous sommes donné comme stratégie de travail de comparer la Proposition de loi sur l'élimination de la pauvreté et le texte affectif de la Loi 112, tel qu'elle fut adoptée en 2002.

Ce travail archéologique nous a permis de mettre à jour deux processus distincts. Si le mouvement amorcé par le Carrefour de Pastorale en Monde Ouvrier et pris en charge par le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté a fait office d'un leadership incontestable pour faire adopter la Loi 112, notre travail de recension d'écrits nous a aussi permis de relever en quoi le gouvernement était lui aussi actif et porteur d'une réflexion à l'interne. En termes de processus, la Loi 112 représente une synthèse de deux démarches qui prend tout son sens, comme Loi, en raison des pressions exercées par le mouvement social pour un Québec sans pauvreté sur une stratégie qui demeure celle proposée par le gouvernement : où la lutte à la pauvreté demeure étroitement liée aux conditions facilitantes pour une bonne et durable intégration au marché du travail. Certes, des mesures non économiques sont mentionnées dans le texte de Loi, mais essentiellement pour mettre en place un climat social et un environnement économique qui sont propices à la croissance. La finalité première visant à faire disparaître la pauvreté et à réduire grandement les inégalités sociales a pris une place secondaire dans l'esprit même de la Loi.

Dans un deuxième temps, nous nous sommes penchés sur le bilan produit en 2014 par le gouvernement sur sa propre Loi. Ce bilan, nous l'avons regardé à la lumière des cinq grandes orientations de la Loi 112 et de commentaires critiques produits par le Comité consultatif et le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion. Ce travail nous a permis d'identifier à la fois des avancées et des limites aux actions et aux interventions découlant des deux premiers Plans d'action de la Loi 112. Ce travail nous a aussi permis de mesurer l'état de mobilisation autour du déploiement de la Loi 112. Il est relativement amorphe en comparaison au degré de participation et d'implication de nombreuses personnes en situation de pauvreté et d'organisations de la société civile qui entouraient les travaux de Carrefour de Pastorale en Monde Ouvrier et du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. Certes, le travail du Collectif pour un Québec sans pauvreté se poursuit, mais de façon moins dynamique et sans la qualité relationnelle qui unissait le Collectif pour une loi sur

l'élimination de la pauvreté et le gouvernement Landry. Il y a eu une chimie entre ces deux parties prenantes qui faisait en sorte que, même si le texte de loi ne correspondait pas aux attentes du mouvement social, ce dernier se sentait à l'aise, car le mouvement avait beaucoup gagné par ce texte de loi.

Dans un troisième temps, et afin de dégager un point de vue compréhensif sur le processus d'institutionnalisation de la Loi 112, nous avons interviewé cinq acteurs bien au fait du processus d'émergence et d'évolution de cette loi. À partir des données colligées lors des entrevues, nous avons dégagé un constat inquiétant. Outre le fait que la Loi 112 est indispensable et représente une avancée en matière de politiques publiques ; outre le fait que la Loi 112 a permis la mise en place de dispositifs, de mécanismes, de ressources, qu'elle a permis de générer des connaissances nouvelles sur la pauvreté ; elle demeure un outil incomplètement approprié par le législateur politique. En fait, les différents gouvernements ont plus eu à gérer cette politique publique de façon convenable, comme doit le faire un bon gouvernement, que d'en faire un outil stratégique à mobiliser, avec d'autres politiques publiques pour générer une société qui soit plus juste et solidaire, d'où le travail de vigilance et de lutte que continue à faire le Collectif pour un Québec sans pauvreté et qui se fait dans un contexte sociétal où la population québécoise reste partagée sur le sens, la pertinence et l'importance de vivre dans une société où les inégalités doivent être dans des ordres de grandeur acceptables. Les préjugés à l'égard des personnes pauvres ou en situation de pauvreté sont toujours présents, tant au sein de la population que chez des acteurs institutionnels.

En fin de parcours, il est évident que l'écart se creuse entre le Collectif pour un Québec sans pauvreté et le gouvernement Couillard. Les revendications du Collectif, réduites de façon stratégique au nombre de cinq, trouvent peu d'échos auprès du gouvernement actuel. Ce dernier est plus préoccupé par la performance économique du Québec que par la nécessité qu'il y a à répondre aux grands mots d'ordre qui

furent lancés par les Nations Unies en 1995 afin de réduire les inégalités sociales et la pauvreté dans le monde.

Les limites à ce mémoire sont évidentes. La première limite est de ne pas avoir lié cette démarche de recherche à la grande question de l'évolution des politiques publiques, d'un côté, et des mouvements sociaux de l'autre. La deuxième limite est de ne pas avoir considéré la rencontre entre l'action du mouvement social pour un Québec sans pauvreté aux processus de coconstruction et de coproduction des politiques publiques québécoises. La troisième limite tient au nombre de répondants et de répondantes. Il aurait été souhaitable de joindre un plus grand nombre de personnes, car nous n'avons pas vraiment saturé dans les réponses que nous avons obtenues.

ANNEXE : GRILLE D'ENTREVUE

- 1 : Les différences entre la proposition initiale d'une loi sur l'élimination de la pauvreté (Collectif) et la Loi 112 (Gouvernement) // mesure de l'écart tant dans la compréhension du problème et l'intentionnalité que dans les outils, mécanismes, dispositifs et ressources mobilisées
 - Quels éléments de convergence ?
 - Quels éléments de divergence ?

- 2 : Plus de dix ans après l'adoption de la Loi 112 (2002), quel bilan peut-on poser ?
 - Quels sont les points forts des mécanismes, dispositifs, etc.?
 - Que reste-t-il de l'esprit qui était présent au moment de la formulation de la proposition initiale ?
 - Quels sont les points de faiblesse du processus depuis les premiers moments de mobilisation jusqu'à l'institutionnalisation de la Loi 112 ?

- 3 : Compte tenu de ce qui a été fait, qui a été tenté et qui a été réalisé ; compte tenu du contexte actuel : il manquerait quoi pour redonner son plein potentiel à la Loi 112 ?
 - Qu'est-ce qui est réaliste d'espérer ?
 - Que peut-on réellement atteindre ?
 - Quelle nouvelle lecture peut-on faire des actions à entreprendre pour l'avenir ?

RÉFÉRENCES

- Agence France-Presse. (2014). Près de 15% des ménages canadiens vivent sous le seuil de la pauvreté. *La Presse*. Récupéré de <http://www.lapresse.ca/affaires/economie/canada/201412/10/01-4827021-pres-de-15-des-menages-canadiens-vivent-sous-le-seuil-de-pauvrete.php>.
- Assemblée nationale. (2016). Loi-cadre. Dans *Encyclopédie du parlement québécois*. Récupéré de <http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/loi-cadre.html>.
- Bernier, J, Vallé, G. et Jobin, C. (2003). *Les besoins de protection sociale des personnes en situation de travail non traditionnelle*. Québec : ministère du Travail.
- Bernier, J. et Lévesque, S. (1995). *Le revenu minimum garanti : formes et modalités possibles*. Québec : ministère de la Sécurité du revenu, Direction de la recherche, de l'évaluation de la statistique.
- Bidet, J. (1995). *Rawls et la théorie de la justice*. Paris : Presses universitaires de France.
- Blondin, S. et Lemieux, G. (2001). *Emploi atypique et précarité chez les jeunes : une main-d'œuvre à bas prix, compétente et jetable*. Québec : Gouvernement du Québec, Conseil permanent de la jeunesse.
- Bouchard C., Labrie V. et Noël, A. (1996). *Chacun sa part*. Québec : ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Comité externe de la réforme de la sécurité du revenu. Récupéré de http://www.emploiquebec.gouv.qc.ca/publications/pdf/SR_chacun_sa_partRapport.pdf.
- Bouchard, C. et Raynault, M.F. (dir.). (2002). *Portrait d'initiatives du milieu pour lutter contre la pauvreté*. Québec : ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Récupéré de <http://www.omiss.ca/recherche/pdf/abergeon.pdf>.
- Bouchard, C. et Raynault, M.F. (2001a). *Loi française d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion, Analyse critique*. Québec : ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Récupéré de <http://www.omiss.ca/recherche/pdf/bouchardraynault.pdf>.
- Bouchard, C. et Raynault, M.F. (dir.). (2001b). *Effets de la politique familiale du*

- Gouvernement du Québec sur la pauvreté des enfants vivant dans des familles à faible revenu.* Québec : ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Récupéré de <http://www.omiss.ca/recherche/pdf/cdagenais.pdf>.
- Bouchard, C. et Raynaut, M.F. (dir.). (2001c). *Les impacts sociaux d'un revenu inconditionnel.* Québec : ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Récupéré de <http://www.omiss.ca/recherche/pdf/nfbernier.pdf>.
- Bouchard, C., Raynaut, M.F. et Choinière, R. (2001-2002). *Avis sur le rapport du chantier interministériel sur les mesures de pauvreté et les indicateurs de résultats.* Québec : ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Récupéré de <http://www.omiss.ca/recherche/pdf/choiniere.pdf>.
- Bouchard, C.M., Raynaut et Bernier, N. (2001). *Les impacts sociaux d'un revenu inconditionnel.* Québec : ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Récupéré de <http://www.omiss.ca/recherche/pdf/nfbernier.pdf>.
- Boucher, M.P. (2006). *Une histoire du droit au revenu. L'allocation universelle et les modalités d'intégration de l'individu à la société* (Thèse de doctorat). Université du Québec à Montréal.
- Bregman, R. (2017). *Utopies réalistes.* Paris : Seuil.
- Brunet, F., Martineau, V. et Jetté, N. (2011). *L'histoire du droit à l'aide sociale au Québec (1969-2011). Le droit à un revenu suffisant au Québec : Une réalité virtuelle ?* Québec : Front commun des personnes assistées sociales du Québec. Récupéré de <http://www.fcpsaq.qc.ca/DOC/histoire%20aide%20sociale.pdf>.
- Bujold, R. (2002). *Place du local dans une stratégie de lutte à la pauvreté. Développement local et économie sociale.* Québec : ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Récupéré de <http://www.dsp.santemontreal.qc.ca/externe/omiss/recherche/pdf/rbujold.pdf>.
- Caron, A. (2001). Introduction [Chapitre de livre]. Dans A. Caron, A. Druelle, N. Goudreault, C. Thibault et M.Tremblay (dir.), *L'économie sociale et la lutte contre l'appauvrissement des femmes* (p. 1-6). Montréal : Relais-femmes.
- Castel, R., (1991). De l'indigence à l'exclusion : la désaffiliation face à l'exclusion [Chapitre de livre]. Dans J. Donzelot (dir.), *Face cachée de l'exclusion. Le modèle français* (p. 137-168). Paris : édition Esprit.
- Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat* ». Paris : Gallimard.
- Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques et la santé. (2009). *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (L.R.Q., chapitre L-7) : Historique.* Québec, Institut national de santé publique. Récupéré de <http://www.ccnpps.ca/docs/Loi112HistoriqueFR.pdf>.

- Centre de recherche sur la pauvreté et l'exclusion. (2014). *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec, état de la situation 2013*. Québec : Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.
- Centre de recherche sur la pauvreté et l'exclusion. (2014). *L'exclusion sociale : construire avec celles et ceux qui la vivent vers des pistes d'indicateurs d'exclusion sociale à partir de l'expérience de personnes en situation de pauvreté*. Québec : Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Récupéré de https://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/CEPE_Lexclusion_sociale.pdf.
- Centre de recherche sur la pauvreté et l'exclusion. (2016). *Faire plus, faire mieux : un virage nécessaire*. Québec : Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Récupéré de https://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/CEPE_memoire_plan_action.pdf.
- Centre de recherche sur la pauvreté et l'exclusion, (2017). *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec : État de situation 2016*. Québec : Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Récupéré de https://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/CEPE_Etat_Situation_2016.pdf.
- Collectif pour un Québec sans pauvreté. (2013). *Historique critique et bilan dans le cadre du dixième anniversaire de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Québec : Collectif pour un Québec sans pauvreté. Récupéré de http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Historique_critique_et_bilan_Loi.pdf.
- Collectif pour un Québec sans pauvreté. (2017a). Dévoilement du plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale : « ceci n'est pas un plan de lutte à la pauvreté ». Dans *Collectif pour un Québec sans pauvreté*. Récupéré de <http://www.pauvrete.qc.ca/devoilement-plan-daction-gouvernemental-linclusion-economique-participation-sociale-cest-nest-plan-de-lutte-a-pauvrete/>.
- Collectif pour un Québec sans pauvreté. (2017b). Nos recommandations pour cheminer vers un Québec sans pauvreté. Dans *Collectif pour un Québec sans pauvreté*. Récupéré de <http://www.pauvrete.qc.ca/campagnes-2/construire-quebec-pauvrete/>.
- Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. (2002). *Jeter les bases d'un Québec sans pauvreté : Mémoire du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté à la Commission des affaires sociales chargée d'examiner le Projet de loi 112 «Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale»*

- (Annexe B). Québec : Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. Récupéré de <http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/mem112.pdf>.
- Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. (1999). *Une loi pour éliminer la pauvreté, Faisons-la et ça se fera !*. Québec : Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. Récupéré de <http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Petition-2.pdf>.
- Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. (2015). *Avis : L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever* ». Québec : Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Récupéré de http://www.cclp.gouv.qc.ca/publications/pdf/CCLP_avis_emploi_pour_lutter_Synthese.pdf.
- Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. (2016). *Mémoire : Vers un troisième Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Québec : Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Récupéré de http://www.cclp.gouv.qc.ca/publications/pdf/Memoire_Plan_Lutte.pdf.
- Comité Croll. (1971). *Rapport du Groupe spécial du Sénat sur la pauvreté : La pauvreté au Canada*. Ottawa : Gouvernement du Canada, Rapport du Comité du Sénat.
- Comité d'experts sur le revenu minimum garanti. (2017a). *Le revenu minimum garanti : une utopie ? Une inspiration pour le Québec. Rapport final du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti. Volume 1 - Les principes, le diagnostic et les recommandations*. Québec : Gouvernement du Québec. Récupéré de http://www.gouv.qc.ca/FR/RevenuMinimumGaranti/Documents/Rapportfinal_RMG_volume1FR.pdf.
- Comité d'experts sur le revenu minimum garanti. (2017b). *Le revenu minimum garanti : une utopie ? Une inspiration pour le Québec. Rapport final du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti. Volume 2 – Le soutien du revenu et le marché du travail*. Québec : Gouvernement du Québec. Récupéré de http://www.gouv.qc.ca/FR/RevenuMinimumGaranti/Documents/Rapportfinal_RMG_volume2FR_Accessible.pdf.
- Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. (2002). *Mémoire à la commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale. Projet de loi No 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Québec : Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Récupéré de http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/PL_112_pauvrete.PDF.
- Crête, J., Imbeau, L. et Lachapelle, G. (1990). *Politiques provinciales comparées*. Québec : Presses de l'Université Laval.

- Damon, J. (2008). *L'exclusion*. Paris : Presses universitaires de France.
- Damon, J. (2012). *Les chiffres de la pauvreté : le sens de la mesure*. Paris : Fondapol.
- Dansereau, F. (2002). *Le logement social et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Montréal : rapport à l'Observatoire Montréalais des inégalités sociales et de la santé (OMISS). Récupéré de <http://www.omiss.ca/seminaire/2002/fdansereau.pdf>.
- Darmangeat, C. (2013). *Conversation sur les inégalités*. Marseille : Agone.
- Déchaux, J.H. (1990). Pauvretés ancienne et nouvelle en France. *Observatoire et diagnostic économique*, (30). 7-33.
- Deglise, F., (2017). Rutger Bregman et son rêve de faire de l'utopie un pays. *Le Devoir*. Récupéré de <http://www.ledevoir.com/culture/livres/508936/faire-de-l-utopie-un-pays>.
- Diamond, J. (1997). *Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies*. New-York : W.W. Norton & Co.
- Dufour, P. (2004). « L'adoption du projet de Loi 112 au Québec : le produit d'une mobilisation ou une simple question de conjoncture politique ? ». *Politique et Sociétés*, 23(2-3). 159–182. doi :10.7202/010888ar.
- Dumond, L. (1983). *Essais sur l'individualisme. Une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*. Paris : Le Seuil.
- Durand, J.-P. (2004). *La chaîne invisible, Travailler aujourd'hui. Flux tendu et servitude volontaire*. Paris, Éditions du Seuil.
- Fortin, P. et Séguin, F. (1996). *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*. Québec : ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Comité externe de la réforme de la sécurité du revenu. Récupéré de <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs43345>.
- Gérald L. (2002). Projet de loi contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ne pas boudier son plaisir !, *Nouvelles pratiques sociales*, 15(1). 1-8. doi : 10.7202/008256ar.
- Haquin Sáenz, L. et Neri, K. (2015). *Histoire des droits de l'homme de l'Antiquité à l'époque moderne*. Bruxelles : Bruylant.
- Ici Radio-Canada Première. (2017). Le revenu minimum garanti, pour réduire la pauvreté [Dossier audio]. Montréal : Radio-Canada. Récupéré de <https://ici.radio-canada.ca/premiere/premiereplus/economie/p/62664/le-revenu-minimum-garanti-pour-reduire-la-pau>.
- Jalbert, L. (1992). *L'État interventionniste providence canadien en perspective [cahiers n° 9]*. Montréal : GTRETSÉ. Récupéré de

- <http://www.cpbs.umontreal.ca/pdf/cahiergretse9.pdf>.
- Labrie, V. (2003). *La Loi 112, un an après*. Québec : Collectif pour un Québec sans pauvreté.
- L'Ériger, C. (2016). *Portrait des inégalités sociales au Québec*. Montréal : Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec.
- La Presse canadienne. (2017). Chômage : un creux record pour le Québec. *La Presse*. Récupéré de <http://affaires.lapresse.ca/economie/canada/201712/01/01-5145526-chomage-un-creux-record-pour-le-quebec.php>.
- La Presse canadienne. (2018). Recul du taux de chômage au Québec et au Canada. *La Presse*. Récupéré de <http://www.lapresse.ca/affaires/economie/201801/05/01-5149030-recul-du-taux-de-chomage-au-quebec-et-au-canada.php>.
- Larose, G. (2002). Projet de loi contre la pauvreté et l'exclusion sociale : Ne pas boudier son plaisir !. *Nouvelles pratiques sociales*, 15(1). 1-8. doi: 10.7202/008256ar.
- Lemieux, N. (1994). *Les emplois d'utilité collective : expériences étrangères et québécoises*. Québec : Ministère de la Sécurité du revenu.
- Lemieux, N. (1995). *L'image des prestataires de l'aide de dernier recours, ou, c'est pas parce qu'on est B.S. qu'on aime le baloné*. Québec : ministère de la Sécurité du revenu, Direction de la recherche, de l'évaluation de la statistique.
- Lenoir, R. (1974). *Les exclus*. Paris : Seuil.
- Lesage G., Puydebois, C. et Vilchien, D. (2007). *Évaluation de l'application et de l'impact de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Rapport de synthèse*. Paris : Documentation française. Récupéré de <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000559.pdf>.
- Lévesque, S. (1994). *La pauvreté au Québec : état de situation, problématique et exemples d'interventions possibles de lutte à la pauvreté*. Québec : ministère de la Sécurité du revenu, Direction générale des politiques et des programmes, rapport du Comité sur la lutte à la pauvreté.
- Lewis, O. (1967). *La culture de pauvreté*. Paris : Économie et Humanisme.
- Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. LQ. (2016). c. L-7. Récupéré de http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/L_7/L7.html.
- Mercier, L. (1995). Les pauvres : phénomène complexe et multidimensionnel, *revue Service social*, (44). 7-27.

- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et de la Famille. (2004). *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2004-2009. Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir*. Québec : Gouvernement du Québec. Récupéré de https://www.mess.gouv.qc.ca/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/ADMIN_plan-action-lutte-pauvrete.pdf.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. (2002). *La volonté d'agir la force de réussir. Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Québec : Gouvernement du Québec. Récupéré de https://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/GD_Enonce-de-politique.pdf.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. (2005a). *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Bilan de la première année*. Québec : Gouvernement du Québec. Récupéré de https://www.mess.gouv.qc.ca/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/ADMIN_bilan-plan-action.pdf.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. (2005b). *Plan stratégique 2005-2008. Pour favoriser la participation des personnes au développement et à la prospérité du Québec*. Québec : Gouvernement du Québec. Récupéré de https://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN_plan_strategique_2005-2008.pdf.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. (2006). *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2004-2009. Bilan de la deuxième année*. Québec : Gouvernement du Québec. Récupéré de https://www.mess.gouv.qc.ca/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/ADMIN_bilan-plan-action_annee2.pdf.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. (2007). *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2004-2009. Bilan de la troisième année*. Québec : Gouvernement du Québec. Récupéré de https://www.mess.gouv.qc.ca/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/ADMIN_bilan-plan-action_annee3.pdf.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. (2008). *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2004-2009. Bilan de la quatrième année*. Québec : Gouvernement du Québec. Récupéré de https://www.mess.gouv.qc.ca/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/ADMIN_bilan-plan-action_annee4.pdf.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. (2009). *Loi visant à lutter contre la*

- pauvreté et l'exclusion sociale (L.R., chapitre L-7). Faits saillants et application de la Loi.* Québec : Gouvernement du Québec. Récupéré de http://www.ccnpps.ca/docs/Loi112_FaitsApplicationFR.pdf.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. (2010). *Le Québec mobilisé contre la pauvreté. Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015.* Québec : Gouvernement du Québec. Récupéré de https://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN_Plan_de_lutte_2010-2015.pdf.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. (2010). *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2004-2009. Bilan de la cinquième année.* Québec : Gouvernement du Québec. Récupéré de https://www.mess.gouv.qc.ca/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/ADMIN_bilan-plan-action_annee5.pdf.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. (2011). *Rapport de la ministre de l'emploi et de la solidarité sociale. Améliorer la situation économique des personnes : un engagement continu.* Québec : Gouvernement du Québec. Récupéré de https://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN_lutte_pauvrete_rapport_ministre_MESS.pdf.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. (2014). *Rapport du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Résultats des actions menées dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale – 2002-2013.* Québec : Gouvernement du Québec. Récupéré de : file:///C:/Users/aa791283/Downloads/ADMIN_lutte_pauvrete_R58_rapport_ministre2014.pdf.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. (2017). *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023. Un revenu de base pour une société plus juste.* Québec : Gouvernement du Québec. Récupéré de https://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN_plan_action_2017-2023.pdf.
- Ministère d'État au travail, à l'Emploi et à la Solidarité sociale. (2000). *Orientation et perspectives d'action en matière de lutte contre la pauvreté. Ne laisser personne de côté!.* Québec : Gouvernement du Québec. Récupéré de https://www.mess.gouv.qc.ca/includes/composants/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/ADMIN_strategie_lutte_pauvrete_personne.pdf&langue=fr.
- Nations Unies. (1998). *Déclaration de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société et*

- promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus*. New York : Nations Unies. Récupéré de http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_fr.pdf.
- Noël, A. (1996). Présentation du numéro : vers un nouvel État-providence ? Enjeux démocratiques. *Politique et Sociétés*, (30). 3-27.
- Noël, A. (2003). Une loi contre la pauvreté. La nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (cahier n° 03-01). Montréal : Centre de recherche sur les politiques et le développement social, Université de Montréal. Récupéré de <http://www.cpbs.umontreal.ca/documents/cahiercpbs03-01.pdf>.
- Noiseux, Y. et Blouin, S. (2014). Transformation du travail au Québec : flexibilité et précarité. *Droits et libertés*, 33 (2). Récupéré de <http://liguedesdroits.ca/?p=2598>.
- Noiseux, Y. (2008). *État, syndicalisme et travail atypique au Québec : une sociologie des absences et des émergences*. (Thèse de doctorat). Université du Québec à Montréal.
- Ouellet, H, Verreault, L. et Gendron, J.-L. (1995). *Les exclus du partage : la pauvreté*. Québec : Université Laval, Centre de recherche sur les services communautaires.
- Paugam, S. (2005). *Les formes élémentaires de la pauvreté*. Paris : Presses universitaires de France.
- PL 112 : *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. (2002). 2^e sess., 36^e lég., Québec. Récupéré de <http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-112-36-2.html>.
- Programme des Nations Unies pour le développement. (2014). *Rapport sur le développement humain 2014*. New York : Nations Unies.
- Radio-Canada. (2015). Portrait de la misère quotidienne à Montréal. Dans ici.radio-canada.ca. Récupéré de <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/738735/misere-montreal-logements-insalubres-insecurit-alimentaire>.
- Rawls, J. (1993). *Justice et démocratie*. Paris : Seuil.
- Rawls, J. (2008 [1985]). *La justice comme équité, une reformulation de Théorie de justice*. Paris : La découverte.
- Rawls, J. (2009 [1971]). *Théorie de la justice*. Paris : Point.
- Rawls, J. (2012). *Libéralisme politique*. Paris : Presses universitaires de France.
- Raynault, M.F. (2002). *Les expériences nationales de lutte contre la pauvreté. L'exemple de la Suède*. Québec : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité

- sociale. Récupéré de <http://www.omiss.ca/recherche/pdf/mfraynault.pdf>.
- Rosanvallon, P. (2011). *La Société des égaux*. Paris : Seuil.
- Savard, F. (2015). *La persistance du faible revenu au Québec*. Québec : Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.
- Sen, A. (2010). *L'idée de justice*. Paris : Flammarion.
- Simmel, G. (2005 [1907]). *Les pauvres*. Paris : Presses universitaires de France.
- Tarrit, F. (2012). Les inégalités vues par Rawls, Dworking, Sen et Cohen. Communication présentée au Colloque Inégalités et pauvreté dans les pays riches. IUFM Auvergne. Chamalières. France.
- Therrien, F. (2001). *Pour une politique inclusive de développement des actifs comme approche complémentaire dans le processus de lutte contre la pauvreté* (rapport pour le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale). Montréal, Direction de la santé publique Montréal-Centre. Récupéré de <http://www.omiss.ca/recherche/pdf/ftherien.pdf>.
- TUAC. (s. d.). 1995 : La Marche Du pain et des roses. Dans *Nouvelles TUAC*. Récupéré de <http://nouvelles.tuac.ca/index.php/medias-nouvelles/directions/745-dossier-femmes-marche?tmpl=component&print=1&layout=default&page=>.
- Ulysse, P.J., Lesemann, F. et Pires de Sousa, F. J. (2014). *Les travailleurs pauvres : précarisation du marché du travail, érosion des protections sociales et initiatives citoyennes*. Québec : Presses de l'université du Québec.
- Vaillancourt, Y. et Aubry, F. (2014). Rapport de recherche sur la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un exemple de coconstruction démocratique de politique publique. Montréal : ATUC pauvreté invalidante et citoyenneté habilitante. Récupéré de <http://www.ccdonline.ca/media/socialpolicy/Rapport-de-recherche-sur-la-Loi-visant-a-lutter-contre-la-pauvrete-et-l'exclusion-sociale.pdf>.
- Vivian, L. (2003). *La loi 112 un an après. Chronologie de la première année après l'adoption de la loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Québec : Collectif pour un Québec sans pauvreté. Récupéré de <http://www.pauvrete.qc.ca/actions-et-evenements/au-nom-de-la-loi/la-loi-112-un-an-apres/>.
- Winter, G. (2002). *L'impatience des pauvres*. Paris : Presses universitaires de France.
- Zwarthoed D. (2009). *Comprendre la pauvreté, Rawls, Amartya Sen*. Paris : Presses universitaires de France.