

Texte de l'exposé présenté au Colloque «La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale: genèse, bilan et perspectives» , organisé conjointement par la Fondation Robert-Sauvé et le Collectif pour un Québec sans pauvreté, le vendredi 22 avril 2005, au Centre St-Pierre, à Montréal.

par

M. Paul Morin, professeur, Département de service social, Université de Sherbrooke.

Je voudrais d'abord remercier les organisateurs et organisatrices de ce colloque et plus spécifiquement M. Tétrault de m'avoir invité afin de partager avec vous mes préoccupations et réflexions quant aux politiques sociales du gouvernement du Québec en regard de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. En premier lieu, il s'agira pour moi de cadrer cette politique sociale selon la définition employé par le LAREPPS de l'UQAM, duquel je suis membre. Cette définition tient compte non seulement de la présence des quatre grands groupes d'acteurs sociaux impliqués : l'État, le marché, la famille et le tiers secteur mais réussit aussi selon nous à articuler cette présence en fonction de valeurs qui sont essentiels à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion : la solidarité, la justice sociale, la participation citoyenne. Trois éléments cruciaux de cette lutte seront ici analysés : la participation citoyenne, le développement des communautés et l'insertion par le travail. Notons d'emblée qu'il s'agit d'éléments fortement inter-reliés. La présentation du budget hier constitue également une toile de fond inattendue mais fort éclairante quant au choix de ce gouvernement.

Politiques sociales et empowerment

Selon Yves Vaillancourt, professeur au département de travail social de l'UQAM : « Les politiques sociales sont des interventions de l'État et des pouvoirs publics qui, éventuellement en alliance avec l'économie sociale ou le tiers secteur, contribuent au bien-être et à la citoyenneté des individus, des collectivités locales, voire des régions, et

cela d'une manière qui fait reculer la « marchandisation » et la « familialisation », sans pour autant tomber dans l'étatisation.» (Vaillancourt, 2004) Autrement dit, entre la prise en charge providentialiste et le règne de la marchandise, il y a place pour une troisième voie qui sans idéaliser l'économie sociale, cherche à conjuguer les efforts de renouvellement de l'appareil étatique avec les forces vives de la société civile dans un interface fructueux. Pour ce faire, il faut développer des processus plutôt que des procédures, valoriser des résultats et des objectifs, non pas des structures ou des appareils qu'elles soient de nature publique ou privée.

Il importe ici de savoir qu'au LAREPPS, nous utilisons une définition large et inclusive de l'économie sociale qui englobe les associations et les organismes communautaires autonomes, tout autant que les coopératives, les mutuelles et les entreprises. A ce titre, nous prenons appui sur la définition large proposée par le Chantier de l'économie sociale, à l'occasion du Sommet sur l'économie et l'emploi de l'économie sociale en 1996. Dans nos recherches, nous sommes ainsi particulièrement attentifs aux innovations sociales induites par les contributions de l'économie sociale. Contributions qui s'appuient sur les valeurs que nous venons tout juste de mentionner et dont découlent les politiques et pratiques que nous présenterons maintenant.

La participation citoyenne

La loi 112 comporte une dimension collective importante puisqu'elle prévoit la mise en oeuvre de mécanismes de concertation et de suivi par la création du Comité consultatif et de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Comme vous le savez le gouvernement Charest a choisi de ne pas décréter la mise en vigueur des articles de loi concernant ces mécanismes de concertation. Ceci est fort symptomatique d'un gouvernement d'inspiration néo-libérale qui questionne le rôle de l'État à partir d'une perspective qui perçoit les citoyens comme des clients qui doivent en avoir pour leur argent et non pas parce que les citoyens ont peu de pouvoir et de contrôle sur leurs institutions et les politiques sociales. Cette vision du monde imprègne d'ailleurs déjà des composantes

de notre réseau public. Conférencier la semaine dernière au troisième colloque régional montréalais sur la qualité des services en santé et services sociaux, j'ai eu l'occasion d'entendre M. Alain Dubuc, columnist chez Power Corporation discourir sur le thème suivant : « Qualité : le monde la santé peut-il s'inspirer du privé sans perdre son âme ? » Sans être un plaidoyer pour la privatisation, il n'en reste pas moins que M. Dubuc, dans une perspective de concurrence et d'émulation estimait primordial d'accorder un rôle clé au marché. Nulle mention, évidemment dans sa conférence, sur l'importance de démocratiser nos institutions publiques puisqu'on ne peut pas démocratiser la compagnie pour laquelle il travaille ! On est loin ici de la co-construction de politiques sociales et de pratiques comme dans le cas des Centres de la petite enfance et jusqu'à un certain point des entreprises sociales en aide domestique.

Heureusement nous avons encore, de l'intérieur même de nos institutions publiques, des femmes et des hommes, qui réussissent à rappeler au gouvernement que la dimension collective de la loi 112 demeure un incontournable dans le cadre d'un processus de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Ainsi, ce mois-ci, le Ministère de la santé et des services sociaux a rendu public le « Rapport national sur l'état de santé de la population du Québec » ; ce rapport énonce clairement qu'une société plus juste génère une population en meilleure santé. A ce titre, et je cite « il faudra préciser des objectifs nationaux à long terme et mettre en place des mécanismes de concertation et de suivi, comme le prévoit la mise en place du Comité consultatif et de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale. » (p.77) Il sera intéressant de suivre le devenir de cette recommandation... Si nous voulons réinventer le tissu social des espaces publics, nous nous devons comme société de réussir à concrétiser cette dimension collective de la loi.

Le développement des communautés

Le développement des solidarités locales visant à permettre aux personnes et aux groupes d'exercer une plus grande maîtrise sur leur vie en général et sur leurs conditions de vie constitue un enjeu majeur dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Pour ce

faire évidemment l'État se doit d'agir sur plusieurs fronts, en particulier ceux du revenu, de l'emploi et de la scolarité comme le mentionne le « Rapport national ». D'où l'importance d'une action intersectorielle car celle-ci comme l'ont mentionné les auteurs du livre sur «L'action intersectorielle en santé mentale»:

«... a comme but ultime de faciliter l'intégration aux espaces sociaux de la vie quotidienne – le quartier résidentiel, le milieu de travail, l'école entre autres – de toutes les personnes qui y circulent ou voudraient y circuler et qui, en tant que citoyens, en auraient normalement le droit.» (White, p.158)

Le Rapport national souligne également l'importance de « donner des outils aux communautés les plus vulnérables » mais en relevant toutefois le défi de ne pas « substituer des experts aux membres de la communauté afin d'atteindre des buts collectifs, mais bien de donner des outils aux membres de la communauté à partir de leur potentiel ». (p.99) Une congruence intersectorielle dans les actions gouvernementales est donc requise dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale afin notamment de rendre accessible des ressources financières aux communautés défavorisées.

Toutefois, cette perspective peine encore à se mettre en œuvre. A l'occasion du congrès du Regroupement des offices municipaux d'habitation du Québec tenu la semaine dernière à Laval, j'ai eu l'occasion lors d'un atelier sur les pratiques d'action communautaire en milieu HLM d'écouter deux fonctionnaires de la SHQ présenter le bilan et les perspectives du « Programme d'aide à l'initiative communautaire et sociale en HLM » (PAICS). Ce programme existe depuis 1998 mais demeure peu connu. Il a deux principaux objectifs :

- renforcer la prise en charge de leur milieu par les résidents et résidentes d'HLM ;
- créer des milieux de vie communautaire, sociale et familiale adaptés aux besoins des personnes qui y évoluent.

Le budget de ce programme est plafonné à 400,000.\$ depuis 2001 ce qui est nettement insuffisant compte tenu de l'ampleur des problèmes sociaux en ces lieux d'habitation. Ce

budget est partagé à part égales entre la SHQ et le Ministère de la famille, des aînés et de la condition féminine (MFACF). Lors de leur présentation, ils ont fait le lien entre les thèmes des projets et les ministères dont la mission est directement ou indirectement concernée. Outre le MFCAF (75%), nous retrouvons aussi le MSSS (65%), le MEQ (50%) et le MICC (40%) ; leur conférence s'est terminée avec les perspectives d'avenir du programme. La SHQ envisage de cibler des thèmes spécifiques étroitement reliés aux missions des ministères déjà mentionnés pour la présentation de projets. La stratégie apparaît ici manifeste puisqu'il s'agit de mettre à contribution financière ces ministères afin de permettre le développement du programme. Mais cela aurait comme effet pervers de restreindre l'éventail de projets. Une bonne intention peut ainsi masquer une contradiction avec les objectifs mêmes du programme. Pourquoi est-on encore obligé de faire de telles entourloupettes ? L'intervention en habitat HLM est pourtant clairement une action intersectorielle qui met à contribution un ensemble d'institutions publiques et communautaires.

Du travail

Si le gouvernement a renouvelé l'an passée pour trois ans le financement du Chantier de l'économie, il n'en reste pas moins que la Coalition des organismes communautaires pour le développement de la main d'œuvre a intitulé son dernier Bulletin de liaison paru en juin 2004 « Spécial désinvestissement ». Cela est dû au fait que le budget 2004-2005 a réduit de 18 millions les fonds disponibles pour les mesures actives d'emploi du coffre à outils d'Emploi Québec. Dans une lettre ouverte expédiée au ministre en mai 2004, plusieurs responsables d'organismes lui avaient alors posé cette question fort pertinente :

« Comment le Ministre peut-il affirmer d'un côté qu'il entend améliorer la richesse collective du Québec par le soutien au travail des personnes à faibles revenus ou exclues du marché du travail, si de l'autre il ne met pas à leur disposition les moyens adéquats et suffisants pour favoriser l'insertion, la qualification, bref, l'amélioration des conditions de vie et de revenu de ces personnes ? »

En regard des personnes handicapées, la question de l'insertion par le travail est fondamentale compte tenu de la situation d'exclusion du marché du travail vécue par un grand nombre de ces personnes. Ceux-ci représentent d'ailleurs la vaste majorité des personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi selon les termes de la «Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale.» Ainsi le mémoire de l'Office des personnes handicapées du Québec (O.P.H.Q.) présenté lors de la Commission parlementaire sur le projet de loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale soulignait que :

«Malgré les progrès accomplis au cours des dernières décennies, les personnes handicapées et leur famille n'en continuent pas moins d'être surreprésentées parmi les groupes les plus durement confrontés à la pauvreté et à l'exclusion sociale. En ce sens, force est de reconnaître qu'elles sont proportionnellement très nombreuses à être «privées de manière durable des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaire pour acquérir et maintenir leur autonomie économique et favoriser leur inclusion active dans la société québécoise.» (article 2, projet de loi 112) » (O.P.H.Q., 2002, p.1)

La «Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale» a d'ailleurs reconnu ce fait puisque l'article 10, alinéa 3 est libellé comme suit : « de favoriser, dans les milieux de travail, l'insertion sociale et professionnelle des personnes qui ont des difficultés particulières d'intégration en emploi, notamment celles qui présentent une déficience ou une incapacité; » (L.R.Q., chapitre L-7).

Toutefois, force est de constater que le «Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale» (2004) laisse carrément en plan ce volet. Une section du plan d'action traite bien de la problématique des personnes ayant des limitations importantes à l'emploi et mentionne à cet égard l'apport des entreprises d'économie sociale et des contrats d'intégration sociale. Toutefois, en ce moment, les entreprises d'économie sociale apparaissent fragilisées par les nouvelles orientations du gouvernement du Québec et, hors de la région de Montréal, aucun organisme ou aucune

entreprise ne peut embaucher des personnes handicapées par le biais de contrats d'intégration au travail. Le budget alloué à ce programme est le même depuis deux années; ceci ne permet donc le renouvellement des contrats d'intégration que pour ceux en bénéficiant déjà.

Ainsi, au printemps 2004, alors que j'étais encore coordinateur du Collectif de défense des droits de la Montérégie, un organisme régional de promotion et de défense des droits en santé mentale, le responsable du bureau régional m'a confirmé par écrit que les budgets 2004-2005 pour les contrats d'intégration au travail seraient les mêmes que l'an dernier et ce, encore une fois, pour la deuxième année consécutive. Il s'agit ici d'un recul important quant à l'inclusion des personnes handicapées dans la société québécoise. Coordinateur du Collectif de défense des droits pendant 15 ans, je peux témoigner de la pertinence de ce programme et de la place stratégique qu'occupe le travail dans une démarche de réappropriation de pouvoir sur sa vie car permettant «...la consolidation des capacités des personnes.» (Vaillancourt, 2003, p.21)

En introduisant l'article 42 de la « Loi modifiant la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées et d'autres dispositions législatives» sanctionnée en décembre 2004 le gouvernement a pris acte de l'échec de la stratégie du plan d'embauche pour les employeurs et octroie au ministre responsable de l'application de la Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et instituant la Commission des partenaires du marché du travail la responsabilité de mettre en place une stratégie d'intégration et de maintien en emploi des personnes handicapées. Outre que le secteur associatif est laissé à la marge dans cette stratégie, sur le fond de la démarche, à moins de faire un acte de foi, il est difficile de croire que tout cela changera quelque chose au quotidien des personnes handicapées qui continueront d'être exclues du marché du travail et donc de vivre dans la pauvreté. En l'absence de ressources financières additionnelles, nous sommes condamnés au sur-place tout comme les plans d'embauche étaient un ticket pour l'échec.

Le projet de loi 57 «Loi sur l'aide aux personnes et aux familles» à son article 58, deuxième paragraphe, spécifie explicitement que le programme de solidarité sociale «... vise également en principe à favoriser l'inclusion et la participation sociale de ces personnes de même que leur contribution active à la société, avec le soutien et l'accompagnement qu'elles requièrent.» Subséquemment, l'article 59 se lit comme suit : «Afin de favoriser l'atteinte des objectifs du Programme de solidarité sociale, le ministre peut offrir aux personnes qui y sont admissibles et conformément au titre I des mesures, programmes et services d'aide à l'emploi et d'aide et d'accompagnement social et, le cas échéant, adapter ceux-ci afin de répondre aux besoins particuliers des personnes visées. Il peut ainsi notamment :

- 1- offrir des emplois adaptés pour les adultes qui présentent des limitations fonctionnelles, notamment dans des centres de travail adapté ou dans le cadre de contrats d'intégration au travail;
- 2- favoriser la réalisation d'activités de participation sociale et communautaire développées dans le cadre de stratégies locales d'insertion sociale.»

Outre que ces mesures renforcent, si besoin était, la distinction entre personne apte et personne inapte, cela ne modifiera pas substantiellement le processus d'exclusion vécue par les personnes handicapées ne changera pas. Au terme d'une étude, financée notamment par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Ulysse et Lesemann, justement, concluaient en affirmant que :

«Le principal enjeu pour une société démocratique n'est pas uniquement d'adopter des lois et de mettre en place des dispositifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. C'est aussi de veiller à ce que se réduisent concrètement les inégalités socioéconomiques et les écarts de conditions de vie, tant entre les groupes sociaux et les communautés ethno-culturelles qu'entre les sexes et les générations.» (Ulysse, Lesemann, 2004, p.307)