

Yves Vaillancourt

Politologue, professeur École de travail social, UQAM.

(1986)

“L’État et le social au Québec”

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,
professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi

Courriel: jmt_sociologue@videotron.ca

Site web pédagogique : <http://www.uqac.ca/jmt-sociologue/>

Dans le cadre de la collection: "Les classiques des sciences sociales"

Site web: http://www.uqac.ca/Classiques_des_sciences_sociales

Une collection développée en collaboration avec la Bibliothèque
Paul-Émile-Boulet de l'Université du Québec à Chicoutimi

Site web: <http://bibliotheque.uqac.quebec.ca/index.htm>

Cette édition électronique a été réalisée par Jean-Marie Tremblay, bénévole, professeur de sociologie au Cégep de Chicoutimi à partir de :

Yves Vaillancourt
Politologue, professeur à l'École de travail social, UQAM.

Yves Vaillancourt, "**L'État et le social au Québec**".

- I. "À l'époque où l'État québécois jouait un rôle supplétif", in *Le Devoir*, samedi 2 août 1986, pp. A1 et A8.
- II. "Le retour du pendule: l'attrait du recours à la privatisation", in *Le Devoir*, lundi 4 août 1986, pp. A1 et A6.
- III. "Le modèle ontarien vu de plus près. Le modèle ontarien: à suivre?", in *Le Devoir*, mardi 5 août 1986, pp. A1 et A8.
- IV. "Un véritable test: celui de l'aide sociale", in *Le Devoir*, mercredi 6 août 1986, pp. A1 et A8.

Avec l'autorisation formelle de M. Yves Vaillancourt, politologue, professeur à l'École de travail social, UQAM le 23 mai 2005.



Courriel : vaillancourt.yves@uqam.ca

http://www.travailsocial.uqam.ca/page/lesgens_prof.asp?id_membre=19

<http://www.larepps.uqam.ca/cahiers/liste.htm>

Polices de caractères utilisée :

Pour le texte: Times, 12 points.

Pour les citations : Times 10 points.

Pour les notes de bas de page : Times, 10 points.

Édition électronique réalisée avec le traitement de textes Microsoft Word 2004 pour Macintosh.

Mise en page sur papier format LETTRE (US letter), 8.5" x 11")

Édition numérique réalisée le 29 juin 2005 à Chicoutimi, Ville de Saguenay, province de Québec, Canada.



Table des matières

Yves Vaillancourt, **“L’État et le social au Québec”**.

“L’État et le social au Québec”.

- I. [“À l’époque où l’État québécois jouait un rôle supplétif”](#), in Le Devoir, samedi 2 août 1986, pp. A1 et A8.
- II. [“Le retour du pendule: l’attrait du recours à la privatisation”](#), in Le Devoir, lundi 4 août 1986, pp. A1 et A6.
- III. [“Le modèle ontarien vu de plus près. Le modèle ontarien: à suivre?”](#), in Le Devoir, mardi 5 août 1986, pp. A1 et A8.
- IV. [“Un véritable test: celui de l’aide sociale”](#), in Le Devoir, mercredi 6 août 1986, pp. A1 et A8.

L'ÉTAT ET LE SOCIAL AU QUÉBEC

I.

À l'époque où l'État québécois jouait un rôle supplétif

in [Le Devoir](#), Montréal, samedi 2 août 1986, pages A1 et A8.

Yves Vaillancourt , collaboration spéciale

Politologue de formation, le professeur Yves Vaillancourt est actuellement directeur du département de travail social de l'UQAM. Il publiera d'ici quelques mois un important ouvrage sur l'évolution des politiques sociales au Québec de l'immédiat après-guerre, sujet de recherches qui le préoccupe depuis une quinzaine d'années. C'est dans cette perspective qu'il envisage la signification des rapports sur la transformation du rôle de l'État au Québec déposés au début de juillet. LE DEVOIR publie aujourd'hui le premier de cette série de quatre articles.



[Retour à la table des matières](#)

L'État québécois souffrirait présentement d'un grave problème d'obésité: il aurait pris l'habitude, depuis la Révolution tranquille, d'intervenir trop massivement dans le développement économique et social. Ce diagnostic appelle un remède: il faut soumettre le patient à une cure intensive d'amaigrissement. L'État doit viser à redevenir svelte en se départissant d'un certain nombre d'organismes et en se

désengageant de services qui pourront être pris en charge soit par un palier inférieur de pouvoir public (v.g. les municipalités), soit par le secteur privé à but lucratif ou non lucratif. A mesure qu'il rapetissera et s'assagira, l'État québécois laissera enfin l'entreprise privée assumer le rôle premier qui lui incombe dans le développement économique. En outre, le marché sera capable d'intervenir de façon beaucoup plus efficace que lui face aux problèmes sociaux.

Voilà quelques unes des idées forces de rapports rendus publics, au début de juillet, par les trois comités de «sages» qui avaient été mandatés par le gouvernement Bourassa, en janvier 1986, pour travailler sur la privatisation, la déréglementation et la révision des fonctions et des organisations gouvernementales. Ces idées et les propositions concrètes qui les accompagnent ont plu aux uns et déplu aux autres. Elles ont au moins eu l'avantage de relancer chez nous un important débat sur le rôle de l'État dans notre société.

Revenons un peu en arrière dans notre histoire pour voir ce qui se passait au Québec, à la veille de la Révolution tranquille, à l'époque où l'État n'était pas obèse du tout !

Au cours des quinze années de régime Duplessis qui s'intercalèrent entre l'été 1944 et l'automne 1959, le Québec était le paradis de l'entreprise privée et l'État provincial intervenait très peu dans le développement social. Dans le Discours sur le budget de 1959, J.S. Bourque, le dernier ministre des Finances du gouvernement de Duplessis, résumait de la façon suivante la philosophie gouvernementale au sujet des politiques sociales: «Avec les années, la sécurité sociale a tendance dans l'esprit de certains gens à remplacer l'épargne populaire, les plans de pensions et les formes d'assurance organisées pour assurer la protection contre certains risques. Cette tendance est de nature à décourager l'initiative privée, l'effort personnel, l'esprit de travail, au détriment de la liberté et du progrès économique de la nation. Le gouvernement de la province a foi en l'entreprise privée, soucieuse de ses droits, mais respectueuse de ses obligations. Il est convaincu que le paternalisme et le socialisme sont les ennemis les plus dangereux du progrès et de la liberté.»

Or, dans le lexique de l'Union nationale, à l'époque, les mots «sécurité sociale», «paternalisme» et «socialisme» étaient tout simplement synonymes de l'interventionnisme d'État. Année après année, sous le gouvernement de l'Union nationale pendant les années 40 et 50, les discours du budget et les discours du trône, de même que les discours de l'intelligentsia qui appuyait le régime (v.g. la Commission Tremblay) réaffirmaient une profonde méfiance de l'interventionnisme étatique qui devait être combattu parce que susceptible de «décourager l'entreprise privée». La conception de l'État qui prévalait avait même un nom: la théorie de l'État supplétif», cette expression suggérait que l'État devait se contenter de suppléer à

l'initiative privée une fois que cette dernière avait fourni son effort en tant qu'acteur principal.

La méfiance de l'État ne laissait pas seulement ses traces dans le discours du gouvernement de l'Union nationale. Elle influençait également la pratique gouvernementale dans le domaine social. A la fin des années 50, au moment où sévissait en Amérique du nord une forte récession (taux de chômage: 10 % au Québec), le système de politiques sociales et sanitaires était carrément sous-développé. Le vieux régime désuet d'assistance publique, instauré à partir de la législation de 1921, était toujours en place à la manière de l'incarnation même de l'anti-étatisme: l'assistance était fournie par des institutions privées mais financée en partie par l'État provincial; l'assistance publique était d'abord disponible pour les personnes indigentes et admissibles à l'intérieur des murs d'une institution (hôpital hospice, orphelinat, etc.); au fil des ans, les agences de service social, reconnues comme institutions spéciales d'assistance publique, pouvaient dispenser des services à domicile; mais la loi ne permettait pas à ces agences privées de s'occuper directement des problèmes sociaux liés au chômage et à l'insuffisance de revenus.

En plus du régime d'assistance publique qui de fait constituait une sorte de programme d'assurance hospitalisation pour les pauvres, il y avait à la fin des années 50, quatre programmes d'assistance sociale catégorielle dont trois étaient à frais partagés entre le fédéral et le provincial (soit les programmes d'assistance pour les personnes âgées de 65 à 70 ans, pour les aveugles et pour les invalides) tandis que le dernier, soit le programme d'assistance aux mères nécessiteuses, relevait exclusivement de l'État québécois. Ajoutons que l'État québécois attendit jusqu'à l'automne 1959 pour entrer dans le programme d'assistance-chômage instauré par le gouvernement fédéral en 1956 et devait attendre jusqu'en 1961 pour entrer dans le programme d'assurance-hospitalisation instauré par le gouvernement fédéral en 1957. Quant aux autres programmes sociaux appliqués au Québec, ils provenaient exclusivement de l'initiative de l'État fédéral (l'assurance-chômage, la sécurité de la vieillesse, les allocations familiales).

La timidité de l'interventionnisme de l'État québécois à la veille de la Révolution tranquille signifiait un énorme coût social pour la majorité de la population qui demeurait en quelque sorte à découvert par rapport au risque de la maladie, du chômage, de l'insuffisance des revenus de travail. Il faut le dire avec clarté: sur une base comparative avec les autres provinces canadiennes, notamment la Saskatchewan, où l'État provincial assumait davantage ses responsabilités sociales, le système de services sociaux et de santé qui prévalait au Québec était carrément artisanal. Bien sûr, pendant ce temps-là, les compagnies privées d'assurance-maladie, auxquelles les Québécois versaient \$ 50 millions de primes en 1955, faisaient de bonnes affaires. Mais pour les deux tiers de la population québécoise qui n'étaient pas assurés, la

maladie était une catastrophe et, accepter de se faire soigner et hospitaliser, c'était s'endetter pour des années, comme devait le rappeler Jean Lesage dans son premier Discours sur le budget en 1961.

Mais ce qu'il faut dire surtout, c'est que pendant la deuxième moitié des années 50, la coalition des forces qui avait appuyé le gouvernement de Duplessis était fissurée. La théorie de l'État supplétif, à la suite des progrès de l'industrialisation, allait à l'encontre des intérêts d'une portion de plus en plus large de la population. Le laisser faire de l'État provincial était même dénoncé et critiqué par une partie de la bourgeoisie «autochtone». En effet, pour échapper à la marginalité économique à laquelle elle se sentait confinée, cette dernière ressentait vivement le besoin d'un État maître d'oeuvre capable d'intervenir pour favoriser la planification et le développement économique. La Chambre de commerce du Québec, à l'époque, constituait pour cette bourgeoisie québécoise en mal d'émancipation une importante tribune pour faire entendre ses revendications (v.g. Dorval Brunelle, *La désillusion tranquille* HMH, 1978). À partir d'une revue comme *L'actualité économique* des HEC, certains économistes (dont Roland Parenteau à partir de 1954 et Jacques Parizeau à partir de la fin des années 50), prêtèrent main-forte à ce courant. Ils se distancèrent de l'antiétatisme véhiculé par les Esdras Minville et les François-Albert Angers. Ils plaidèrent vigoureusement en faveur de l'utilisation de l'État québécois comme levier pour planifier et coordonner le développement économique. Autour de l'Université Laval, d'autres universitaires spécialisés dans les questions sociales, notamment les Jean-Marie Martin Claude Morin et Guy Rocher souscrivaient à la conception de l'État interventionniste et préconisaient l'utilisation de l'État québécois comme outil principal de planification et d'animation sociales.

Les luttes du mouvement ouvrier, porteuses d'une forte demande sociale et d'une grande exigence de démocratisation, jouèrent un rôle central pour appeler une vigoureuse intervention de l'État québécois permettant de s'attaquer aux problèmes sociaux, notamment les problèmes de chômage, de santé, d'accès à l'éducation.

Le Rapport Boucher publié en 1963, en pleine Révolution tranquille, à la manière du fruit mûr des luttes anti-duplessistes des années 50, présentait sur la question du rôle de l'État un nouveau compromis. Ce rapport qui devait malheureusement par la suite demeurer dans l'ombre du rapport de la Commission Castonguay / Nepveu, constituait la pièce maîtresse qui sonnait le glas de la théorie du rôle supplétif de l'État: «... l'État devient le principal et le plus important distributeur de secours. Cette place prédominante ne peut plus sérieusement lui être contestée. Cette situation de fait impose donc à l'État un rôle positif dans le domaine de la sécurité sociale. Désiré ou non, ce rôle doit définitivement être joué. L'État ne peut donc se récuser: il lui faut nécessairement emboîter le pas (...).» Puis suivait la fameuse recommandation 7 qui proposait un saut qualitatif décisif dans le domaine de

l'assistance sociale en préconisant la reconnaissance du «principe selon lequel tout individu dans le besoin a droit d'une assistance de la part de l'État, quelle que soit la cause immédiate ou éloignée de ce besoin». (p. 118). Ce principe n'était pas une invention québécoise. Mis de l'avant au Québec, il invitait à rompre avec la tradition de l'assistance catégorielle et à cesser d'associer le droit à l'aide sociale au fait d'appartenir à une catégorie de bons pauvres. Dorénavant, peu importe la cause de l'insuffisance des revenus, les pauvres avaient droit à l'assistance de l'État et c'était là une question de justice plutôt que de charité.

Somme toute, l'interventionnisme responsable de l'État dans le social auquel conviait le Rapport Boucher c'était l'envers exact du cul-de-sac social et sanitaire dans lequel la population québécoise se trouvait enfermée, pendant les années 1950, en cette époque où l'État québécois, loin d'être obèse, se trouvait tout à fait «maigrichon».

LUNDI: le retour du pendule

Le Devoir, Montréal, lundi 4 août 1986, pages A1 et A6.

L'ÉTAT ET LE SOCIAL AU QUÉBEC

II.

Le retour du pendule: l'attrait du recours à la privatisation

Yves Vaillancourt , collaboration spéciale



[Retour à la table des matières](#)

EN RAPPELANT récemment dans les colonnes de ce journal les principaux paramètres du débat sur le néo-libéralisme, M. Paul-André Comeau soulevait une hypothèse intéressante: «le ressentiment populaire contre la puissance des pouvoirs publics» ne pourrait-il pas constituer «une version nouvelle du vieux fonds d'anti-étatisme développé tout au cours de notre histoire» (17 juillet 1986). C'est parce que j'accorde du poids à cette hypothèse que j'ai rappelé la place de la méfiance de l'État dans le discours et la pratique du gouvernement de Duplessis jusqu'à la fin des années 50 et l'importance des recommandations du Rapport Boucher (1963) qui proposaient un véritable renversement des rôles assumés jusque là par le secteur public et le secteur privé.

Mis en oeuvre dans les années 60 et 70, ce renversement amena l'État à assumer le leadership principal dans les politiques sociales en général et les services sociaux en particulier. En conséquence, le secteur privé fut appelé, du même coup, à jouer un rôle plus résiduel dans l'organisation des services socio-sanitaires. Ainsi, le Québec, si anti-étatique dans les années 50, devint, au cours des années 70. l'une des provinces canadiennes où l'étatisme était le plus poussé.

Mais le retour du pendule nous guettait à l'horizon ! En cette fin des années 80, le débat a repris de plus belle et, dans les rapports des trois groupes de travail publiés en juillet, on a choisi de mettre l'accent sur les travers de l'étatisme et sur les attraits de la privatisation.

Quand on se réfère à la privatisation — i.e. à l'envers de l'étatisation —, on peut penser d'abord à la privatisation des sociétés d'État et au comité qui a abordé le plus directement cette question, soit le Comité Fortier. De fait, ce groupe de travail recommande au gouvernement dans son rapport de se débarrasser, d'ici 18 mois, d'une dizaine de sociétés d'État sur les quinze qui oeuvrent dans les domaines industriel et commercial.

Mais il y a un autre type de privatisation qu'il ne faudrait pas oublier. Il s'agit de la privatisation des services publics, qui renvoie à des processus à travers lesquels des organismes non gouvernementaux, de type lucratif ou non lucratif, sont amenés à prendre la relève des organismes gouvernementaux dans la livraison ou le financement de certains services. Or, c'est précisément à ce type de privatisation que s'intéresse hautement le Rapport Gobeil. Dans les pages qu'il consacre à l'évaluation du réseau de la santé et des services sociaux (pp. 31-35), il manifeste à plusieurs reprises son attrait pour la formule de la privatisation d'une partie des services présentement assumés par l'État québécois.

En référence au système de santé qu'il me suffise de rappeler que les scénarios allant dans le sens de la privatisation sont retenus au niveau des recommandations. Je pense à celles qui mettent de l'avant: premièrement, «la possibilité de confier à des firmes externes la gestion complète d'hôpitaux»; deuxièmement «la privatisation des centres hospitaliers de taille petite ou moyenne»; troisièmement, «l'utilisation plus poussée de la politique du faire faire» en confiant par contrat à des firmes privées la gestion de services de soutien». (pp. 33-34). Ajoutons à ces trois recommandations celle concernant la «création de nouveaux centres médicaux, appelés organisations de préservation de la santé (O.P.S.)»; bien que la description de cette formule faite par le Comité Gobeil laisse place à certaines zones d'ambiguïté, ce qui en est dit dégage une forte odeur de privatisation.

Quant à l'évaluation du système de services sociaux (pp. 34-35), elle me manque pas d'être déroutante à plus d'un égard. D'entrée de jeu on est informé que certains types d'établissements ne seront pas évalués parce que jugés performants. Il s'agit des Centres de services sociaux (CSS), des Centres d'accueil et des centres hospitaliers de longue durée. Au sujet des CSS, la décision de passer outre est légitimée de la façon suivante: «ces centres sont bien structurés et ils offrent des services qui semblent assez bien répondre à la demande. Le comité n'a donc pas de questions spéciales à soulever sur ces centres ...». Suite aux trois années de tiraillement alimenté par le dossier des transferts de ressources des CSS vers les CLSC et à l'incertitude concernant la vocation future des CSS, il est surprenant de voir que le rapport passe si vite sur ce type d'établissement. Au sujet des Centres d'accueil, le rapport ne peut pas s'empêcher de signaler au passage qu'il y a 60 centres d'accueil privés sur un total de 236 et que «cette formule mixte d'établissements privés et publics devrait être maintenue dans les développements futurs de services». Il s'agit là d'un autre coup de chapeau favorable à la privatisation.

C'est en référence aux Centres locaux de services communautaires (CLSC) qu'on retrouve les affirmations et les propositions les plus aberrantes. Le comité commence par dire ceci: «Ce réseau—i.e. de CLSC—a été conçu au tout début sans lui définir une fonction précise et complémentaire par rapport aux autres établissements. On espérait que les populations locales définiraient leurs services en fonction de leurs besoins. Expérimentale au début, la formule a été étendue à tout le territoire...» Jusque là les éléments d'évaluation demeurent vagues et discutables. Par exemple, il est difficile de trancher si, pour le comité Gobeil, le fait que les populations locales n'aient pas réussi à influencer davantage la programmation et la gestion des CLSC constitue un point négatif ou positif. En outre prétendre qu'à leur début les CLSC auraient représenté une «formule expérimentale» tend à occulter que dans la législation de 1971 concernant la réforme des services de santé et des services sociaux, l'intention d'avoir un réseau universel de CLSC sur l'ensemble du territoire était quand même très présente. Mais le plus étonnant, c'est la recommandation suivante: «Du point de vue de l'utilisation optimale des ressources, le comité est d'avis que le gouvernement devrait sérieusement remettre en question le réseau des CLSC».

La remise en question des CLSC proposée et justifiée ne manque pas de trahir, une fois de plus, le fort penchant en faveur de la privatisation des services gouvernementaux. Le rapport souhaite le démantèlement, à toutes fins pratiques, des CLSC de milieu urbain sous prétexte que, dans les centres urbains, il y a déjà des polycliniques, c'est-à-dire des établissements privés, qui dispensent déjà les services de soins de santé relevant des CLSC. Puis le reste de l'analyse se termine en queue de poisson: les CLSC de milieu rural pourraient rester, les CLSC urbains, une fois

amputés de leurs programmes de santé, pourraient survivre et le nouveau réseau, une fois dénaturé et dévalué serait abandonné par l'État provincial aux municipalités.

Quant aux Conseils régionaux de santé et de services sociaux (CRSSS), ils sont, eux aussi, jugés sans appel. Le comité leur reproche d'avoir des conseils d'administration qui «représentent davantage les intérêts régionaux des établissements que les intérêts du ministère». Voilà qui est étrange quelque peu: tantôt les CLSC semblaient fautifs parce que trop peu marqués par la réalité locale; maintenant les CRSSS semblent fautifs parce que trop marqués par la réalité régionale. Mais enfin, on en est pas à une contradiction près: le comité recommande à la fois l'abolition des CRSSS et la restructuration de leurs conseils d'administration. La restructuration proposée se ferait sur le modèle de celle mise de l'avant dans un passage antérieur pour les centres hospitaliers. Le Comité Gobeil exprime alors son penchant pour des petits conseils d'administration efficaces de 5 à 8 membres dans lesquels la moitié de ceux-ci seraient nommés par le gouvernement, tandis que l'autre moitié serait choisie par cooptation. En outre, le Comité Gobeil insiste sur le principe suivant: «Tous les membres qui ne sont pas nommés d'office devraient venir de l'extérieur de l'établissement».

Ajoutons six brefs commentaires.

1) Il est étonnant, voire disgracieux, que le Comité Gobeil, tout en faisant preuve de beaucoup d'amateurisme dans l'analyse des services socio-sanitaires, ne fasse aucune référence à la Commission Rochon qui mène présentement avec méthode une enquête approfondie sur ce même système et remettra son rapport final en septembre 1987.

2) L'analyse des CLSC est particulièrement décevante et inacceptable. Les 150 CLSC, en dépit de leur fragilité et de leurs lacunes, sont des établissements fort novateurs. Ils représentent un laboratoire riche et original où des efforts valables sont déployés pour favoriser la prévention l'approche multidisciplinaire, la prise en charge communautaire, etc. Leurs conseils d'administration, auxquels le Rapport Gobeil ne semble pas s'intéresser, font une place plus large que ceux des autres établissements du réseau aux usagers.

3) La privatisation des organismes gouvernementaux est mise de l'avant de façon plus audacieuse qu'on le penserait à première vue. En outre, le type de privatisation qui est favorisé va dans le sens de la commercialisation des services: la relève du désengagement des organismes gouvernementaux serait assumée par des organismes à but lucratif plus que par des organismes non gouvernementaux de type communautaire. Chose étonnante, la privatisation est mise de l'avant sans analyse véritable des avantages et inconvénients de cette formule.

4) Dans le traitement de la question de l'étatisme, le Comité Gobeil occulte systématiquement la question clé de la démocratie et de la participation qui passe par l'implication de la population dans la planification la gestion et l'évaluation des services. Le problème des conseils d'administration est examiné à partir du seul critère de l'efficacité emprunté à l'entreprise privée. On oublie que les c.a. sont souvent appauvris par l'absence des représentants des travailleurs et des usagers et la sur-représentation des gestionnaires. Les pratiques démocratiques d'un grand nombre d'ONG vraiment alternatifs dans le domaine de la santé et des services sociaux pourraient suggérer des pistes intéressantes pour favoriser la démocratisation des organismes gouvernementaux.

5) Le traitement conféré aux CRSSS suscite des interrogations. Il nous manque présentement des bilans de la performance de ce type d'établissement. On semble leur reprocher d'être des tremplins de pouvoir régional rébarbatifs aux directives issues de Québec. Ne sommes-nous pas habitués à entendre des reproches différents suggérant que les CRSSS seraient davantage des émanations du MSSS que de véritables porte-parole des points de vue et des pouvoirs régionaux ? Ces établissements demeurent trop souvent des clubs fermés de gestionnaires régionaux plutôt que des lieux où se sentiraient également chez eux les professionnels, travailleurs et les usagers ainsi que les représentants d'organismes communautaires du milieu. Avant de rendre un jugement final à leur sujet, ne serait-il pas intéressant de comparer leur fonctionnement démocratique à celui des Social Planning Councils qu'on retrouve dans certaines grandes villes des autres provinces comme à Toronto, Winnipeg, Edmonton, Vancouver et qui semblent faire preuve d'une grande vitalité démocratique et prophétique ?

6) Au sujet de la décentralisation ! il y a là une piste intéressante à explorer, mais rarement de la manière mise de l'avant dans le Rapport Gobeil. L'impatience de ce dernier à confier aux municipalités des responsabilités encombrantes (v.g. dans le zonage agricole, l'environnement le logement) n'aurait-elle pas quelque chose de suspect ?

DEMAIN: le modèle ontarien

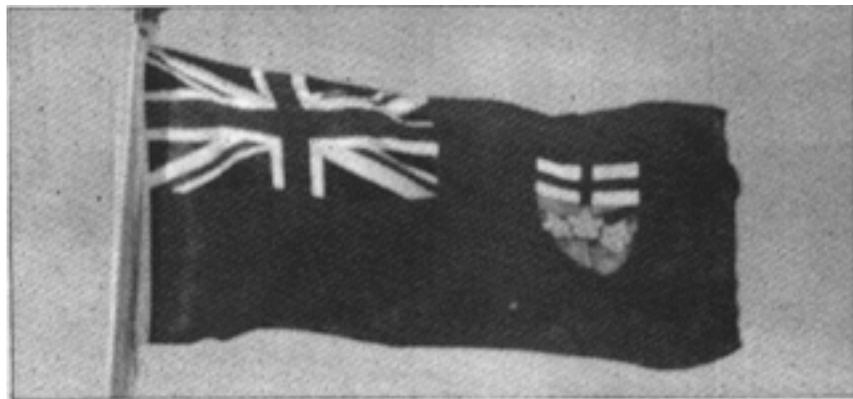
Le Devoir, Montréal, mardi 5 août 1986, pages A1 et A8.

L'ÉTAT ET LE SOCIAL AU QUÉBEC

III.

Le modèle ontarien vu de plus près Le modèle ontarien: à suivre?

Yves Vaillancourt , collaboration spéciale



[Retour à la table des matières](#)

Il y a quelques années encore, en regardant les plaques d'immatriculation dans notre province, on pouvait être amené à penser que «la belle province», du moins aux yeux de plusieurs représentants de nos élites économiques et politiques, ce n'est plus le Québec, c'est l'Ontario ! C'est une habitude, voire une phobie, de plusieurs de nos chefs de file: ils nous incitent constamment à tourner notre regard du côté de l'Ontario comme pour nous per-, mettre de vérifier si nous avons le pas. Pour prendre de bonnes décisions dans tous les domaines de notre vie économique et sociale, nous devons d'abord nous demander comment ça se passe et combien ça coûte surtout en Ontario.

A cet égard, le gouvernement du PQ, principalement à la fin de son deuxième mandat, avait commencé à faire le lit dans lequel le gouvernement Bourassa n'avait plus qu'à s'étendre de tout son long après l'élection de décembre 1985. C'est ainsi que

le salaire minimum avait été gelé depuis 1981 au Québec et cela dans le but de conserver notre compétitivité avec l'Ontario. C'est ainsi que, dans le Livre blanc sur la fiscalité (p. 190), on se plaît à nous rappeler que les barèmes de l'aide sociale, pour les bénéficiaires de plus de 30 ans évidemment, sont plus généreux au Québec qu'en Ontario. Inutile d'ajouter qu'on ne précise pas que les barèmes d'aide sociale, pour une famille de quatre personnes comprenant deux adultes et deux enfants, en Ontario, viennent au neuvième rang, juste derrière ceux du Nouveau-Brunswick, comparativement à ceux offerts dans les autres provinces canadiennes.

Depuis le retour des libéraux au pouvoir, nous sommes menacés de torticolis, tellement on nous invite souvent à nous tourner vers l'Ontario. Par exemple, dans la lettre qu'il adressait à M Reed Scowen, le 16 janvier 1986, pour préciser le mandat du groupe de travail sur la déréglementation, le premier ministre Bourassa incitait explicitement le président du comité de travail à privilégier les comparaisons Québec-Ontario en l'invitant à «formuler des recommandations destinées à placer les entreprises du Québec dans une situation au moins aussi avantageuse que celles de l'Ontario, en ce qui concerne l'ensemble des conditions réglementaires qui affectent leur productivité.»

Cette directive fut appliquée à la lettre. Elle a fourni les principaux arguments auxquels se réfère le Comité Scowen, dans son chapitre 4 sur la «réglementation sociale» (pp. 75-144), pour jeter son dévolu sur la Commission de santé sécurité au travail, sur la loi des normes minimales de travail sur les dispositions anti-briseurs de grève, etc. On apprend même en lisant le Rapport Scowen que «la poursuite aveugle d'objectifs sociaux risque d'affecter la capacité éventuelle de l'économie d'être le moteur du progrès social» (p. 79). C'est sans doute pour mieux nous prémunir contre ce danger que le rapport, en faisant référence au salaire minimum, avance la suggestion «de garder le taux du Québec à un niveau légèrement inférieur à celui de notre voisin, l'Ontario, tant et aussi longtemps que nous accuserons des taux de chômage parmi nos jeunes plus élevés que les taux de l'Ontario (p. 110).

Cette logique bizarre débouche évidemment sur une recommandation qui revient à la manière d'un refrain: dès que la législation sociale dans un domaine particulier se trouve plus avancée au Québec qu'en Ontario, il faut modifier à la baisse. Il semble que les avantages sociaux plus abondants au Québec soient les seuls facteurs qui empêchent nos pauvres entrepreneurs d'être compétitifs avec ceux de l'Ontario. Sabrer dans ces avantages devient évidemment la voie à suivre. Et, comme l'Ontario vient tout juste de sortir de 40 années d'affilées de gouvernements conservateurs, il est facile de soupçonner ce qui se dessine à l'horizon: dès qu'il y a un indice de justice sociale quelque part, ça nuit au bon fonctionnement de la théorie des «avantages comparatifs», il faut sortir la faux !

De son côté, le Rapport Gobeil fait référence à l'Ontario aussi souvent qu'aux États-Unis, soit une douzaine de fois. Ces références sont faites de façon systématique, notamment dans les passages où il est question d'évaluer les services publics émanant du gouvernement québécois dans le domaine de l'éducation, de la santé et des services sociaux.

Immanquablement, les comparaisons visent à légitimer des recommandations destinées à amener des réductions de coûts: dans le domaine de l'éducation, il s'agit d'augmenter la charge de travail des enseignants et cela à tous les niveaux; dans le domaine de la santé et des services sociaux, comme nous l'avons montré dans l'article d'hier, ces comparaisons permettent souvent d'encourager, parfois de façon subtile, la tendance à la privatisation des services qui est plus marquée en Ontario qu'au Québec.

Étrangement cependant, le Rapport Gobeil, habituellement si friand des comparaisons Québec-Ontario en termes de coûts/bénéfices, chaque fois que cela permet de préconiser l'augmentation de la charge de travail des employés-es du secteur public au Québec, se montre moins empressé de nous sensibiliser aux bilans disponibles des expériences ontariennes en matière d'étatisation ou de privatisation des services de santé et des services sociaux. Pourtant, ces bilans ne pourraient-ils pas alimenter nos réflexions et éclairer certains des choix que nous avons à faire ? En effet, si le Québec devait, au cours des prochaines années, suivre le modèle ontarien en matière de privatisation des services publics n'aurait-il pas avantage à s'intéresser, dès maintenant, aux hypothèses et conclusions qui commencent à se dégager, à la suite de certains travaux de recherche menés sur les avantages et les inconvénients qu'il y a à privatiser plus ou moins—ou à étatiser moins ou plus—les services sanitaires et sociaux ?

Je vais me référer ici plus spécifiquement aux résultats de quelques recherches en cours sur la privatisation des services sociaux en Ontario. Je pense à des bilans produits au cours des 12 dernières années par le Ministry of Community and Social Services (COMSOC). Je pense également à des recherches récentes fort intéressantes menées par Christa FREILER du Social Planning Council of Metropolitan Toronto (Caring for Profit, The Commercialisation of Human Services In Ontario, Toronto, 1984) et par quelques chercheurs-es universitaires de l'University McMaster à Hamilton (Lorna F. HURL, David TUCKER Ramesh MISHRA, Glenda LAWS, etc.). Pour peu qu'on prenne connaissance de ces études et de ces recherches à travers notre fenêtre québécoise, il y a un certain nombre de constats et de réflexions qui ne tardent pas à nous interpeller.

1) Au cours des 15 dernières années, les services sociaux ontariens ont été beaucoup moins étatisés et, conséquemment, sont demeurés beaucoup plus privés que les services sociaux québécois. Dans le domaine central de la protection de la

jeunesse, par exemple, les services dispensés ici par les Centres de services sociaux (CSS), soit des organismes gouvernementaux, se trouvent, et cela, sans interruption depuis le 19^e siècle, à être dispensés en Ontario par des organismes non gouvernementaux à but non lucratif, soit les Children's Aid Societies qui demeurent cependant très dépendants de l'État pour leur financement. Depuis 1973, COMSOC, soit le ministère responsable des services sociaux en Ontario, a articulé une politique officielle dans laquelle la situation de fait fut tout simplement érigée en théorie. Dans cette dernière, l'État est appelé à jouer un rôle résiduel, ou «supplétif» pour reprendre le langage du Rapport Boucher (Québec, 1963), tandis que les organismes non gouvernementaux de type volontaire (à but non lucratif) ou commercial (à but lucratif) sont appelés à jouer le rôle d'acteur principal.

2) Au cours des années plus récentes, un mouvement de commercialisation des services s'est développé de façon accélérée en Ontario. Cette tendance à la commercialisation s'est déployée au détriment de la place anciennement occupée dans l'organisation des services sociaux, soit par les organismes gouvernementaux, soit par les organismes non gouvernementaux de type volontaire. Ce développement rapide des services sociaux à but lucratif se produit principalement dans le domaine des centres d'accueil d'hébergement pour personnes âgées ou pour personnes handicapées, dans le domaine des services de soins à domicile et dans le domaine des garderies où le secteur commercial contrôle 42.5 % des places en 1983 (comparativement à 18 % des places au Québec). Au cours de l'année 1983-84, le gouvernement ontarien a consacré un budget de \$ 18 millions pour soutenir des entreprises commerciales de services à domicile.

3) Le fait que l'État ontarien occupe une place plus restreinte que l'État québécois dans la livraison des services sociaux ne semble pas signifier que le système des services sociaux, qui prévaut en Ontario, se trouverait à l'abri d'un certain nombre de problèmes qu'on retrouve dans les systèmes plus étatisés tel le système québécois. Au contraire ! Les services sociaux non gouvernementaux sont aux prises avec certains problèmes qu'on a tendance parfois à identifier aux organismes gouvernementaux. C'est ainsi qu'on rencontre des problèmes tels la lourdeur bureaucratique des organismes, la difficulté d'innover pour adapter les services aux besoins, les dédoublements de services, l'instabilité du personnel, les listes d'attente, etc. Dans le domaine plus particulier des services commercialisés, on rencontre des problèmes plus spécifiques tels l'écrémage des cas c'est-à-dire la tendance à laisser à d'autres établissements les cas lourds et plus coûteux. En outre, la question de l'imputabilité des services, tant dans les organismes à but non lucratif que lucratif, semble poser de graves problèmes: lorsque les bénéficiaires sont insatisfaits, ils ont de la difficulté à trouver un interlocuteur responsable puisque le gouvernement qui finance les services et les organismes non gouvernementaux qui les dispensent ont développé au fil des ans l'art de se lancer la balle.

4) L'évaluation de services sociaux du secteur privé en Ontario amène un certain nombre de spécialistes (dont HURL, FREILER et TUCKER) à faire l'hypothèse que le modèle de services sociaux le plus prometteur serait celui dans lequel l'État demeure l'acteur principal et dans lequel les organismes non gouvernementaux assument un rôle supplétif. D'une certaine façon, les conclusions de ces chercheurs(es) semblent à plus de 20 ans d'intervalle, rejoindre celles qui avaient été avancées en contexte québécois par le Rapport Boucher. L'expérience ontarienne démontre qu'il est périlleux de faire ce que préconise le chapitre 20 (sur les services sociaux) du Rapport Macdonald, c'est-à-dire de trop en demander aux organismes volontaires et bénévoles. En effet, on risque alors d'empêcher ces organismes de réaliser leur vocation spécifique en les détournant de leur rôle de défense des droits et en les incitant à s'approprier certains traits des organismes dans un contexte où ils doivent compétitionner avec eux pour obtenir de l'État certains contrats de services en sous-traitance.

DEMAIN: l'aide sociale

Le Devoir, Montréal, mercredi 6 août 1986, pages A1 et A8.

L'ÉTAT ET LE SOCIAL AU QUÉBEC

IV.

Un véritable test: celui de l'aide sociale

Yves Vaillancourt , collaboration spéciale



Photo: Ceux qu'il fallait protéger en 1982-83 sont tout à coup devenus les boucs émissaires de la société québécoise.

[Retour à la table des matières](#)

N'est-il pas curieux de constater jusqu'à quel point les assistés sociaux sont redevenus des boucs émissaires dans la société québécoise ? Avec les «visites à domicile» lancées par le gouvernement Bourassa —je dis bien gouvernement Bourassa pour bien suggérer que cette triste opération n'est pas l'initiative du seul ministre Paradis — dans le but de débusquer les «fraudeurs» de l'aide sociale et les débats alimentés par ces visites, il est redevenu de bon ton de pointer du doigt les assistés sociaux dans les lignes ouvertes et dans nos conversations estivales. Comme tous les humains en chair et en os qu'on peut voir de proche, les assistés sociaux concrets ont parfois des côtés qui nous déçoivent. Mais, à la différence d'autres

groupes sociaux qui pourraient aussi avoir des choses à cacher (v.g. les personnes de milieux aisés qui fraudent le fisc), les personnes qui vivent de l'aide sociale au Québec, en cet été 1986, sont exposées à notre regard: elles n'ont pas de résidences secondaires, elles ne partent pas en voyage; elles vivent dans des logements collés sur le trottoir et peu protégés par des clôtures des arbres... Tout le monde peut les voir et les disséquer en petits morceaux, surtout lorsqu'une campagne de délation publique nous y incite.

Tout cela ne manque pas en effet d'être curieux. En 1982-83, lorsque le gouvernement précédent pointait du doigt les employés-es syndiqués-es du secteur public et parapublic comme étant des travailleurs-euses choyés-es qu'il fallait mettre au pas, l'argument le plus fort utilisé par les politiciens, et repris dans plusieurs médias, c'était que les argents ainsi épargnés allaient être utilisés par l'État pour soutenir les plus pauvres et les plus démunis. Quatre années plus tard, à l'aube d'une nouvelle négociation du secteur public, il est difficile de prétendre que le sort des plus démunis s'est amélioré. Car le programme d'aide sociale a déjà été coupé de plus de \$ 30 millions, à la suite de l'élimination de l'indexation à tous les trois mois.

Les opérations visite à domicile ne sont pas menées contre l'ensemble des assistés sociaux, dit-on, mais seulement contre les «faux assistés sociaux». Sous-entendu: les «vrais assistés sociaux» n'ont rien à craindre. Au contraire, c'est pour mieux les aider qu'on a entrepris cette chasse aux fraudeurs ! Pourtant, à regarder autour de soi, on s'aperçoit vite que cette opération fait mal à tous les assistés sociaux et pas seulement à quelques-uns d'entre eux. C'est même une opération qui fait mal à toute la société. Elle tend à éveiller la fibre mesquine et hargneuse en chacun d'entre nous. Elle a pour effet de semer la panique, l'insécurité l'humiliation chez les 700,000 bénéficiaires de l'aide sociale parmi lesquels il ne faut pas oublier les 230,000 enfants, notre richesse de demain. Elle a un impact destructeur sur la dignité humaine et sur l'intégrité psychologique et morale de tous les bénéficiaires. Elle porte atteinte au dynamisme des organisations démocratiques que les assistés sociaux se sont données pour défendre leurs droits.

Le risque dans toute cette opération, c'est de perdre de vue que le problème ne provient pas des bénéficiaires mais des défauts inhérents à la structure même du programme d'aide sociale. La Commission Macdonald a vu juste sur cette question: «Les abus commis à l'encontre des programmes de sécurité du revenu résultent bien souvent d'une conception fautive- on peut y remédier beaucoup plus facilement en corrigeant la structure du programme qu'en accroissant les effectifs d'inspection et de vérification. Par exemple, la forme d'abus, qui est de loin la plus courante dans le cas de l'assistance sociale, est la non-déclaration de faibles sommes par les bénéficiaires. La Commission estime que quiconque est en mesure de gagner un revenu modique, afin de compléter ses prestations, devrait être vivement encouragé à le faire (...). La

solution, selon nous, consiste moins à renforcer l'appareil répressif, mais à modifier les dispositions du programme.» (Rapport Macdonald, Vol. II. p. 855)

Il ne s'agit pas ici de nier qu'il y a des cas de fraudes à dénoncer et à démasquer. Mais il faut bien reconnaître que parmi les personnes soupçonnées de frauder la loi de l'aide sociale, un grand nombre sont tout simplement des personnes qui font preuve de débrouillardise sociale dans le but de rejoindre les deux bouts pour elles et leurs dépendants. L'explication de ce phénomène est simple: d'un côté, l'article 3 de la loi affirme que l'aide sociale doit être proportionnelle aux besoins; mais, de l'autre côté les articles du règlement, qui établissent les barèmes généraux (art. 23) ou spéciaux pour les moins de 30 ans (art. 29) contredisent eux-mêmes les dispositions de la loi relatives à la prise en considération des besoins, en fixant des montants de prestations qui se situent systématiquement à 55 % ou 60 % des seuils de pauvreté et à beaucoup moins encore dans le cas des personnes seules de moins de 30 ans considérées comme aptes au travail.

Alors, si les barèmes de l'aide sociale se situent systématiquement en-dessous des seuils de pauvreté, il n'y a plus qu'une voie permettant aux personnes sur l'aide sociale de s'en sortir: elles doivent être astucieuses ! Elles compléteront les revenus de l'aide sociale avec des dons de leurs proches ou bien avec des revenus du travail. Mais c'est ici que le règlement de l'aide sociale se révèle le plus désuet. En effet l'article 43 du règlement précise que les revenus de travail autorisés ne peuvent pas dépasser \$ 25 par mois pour une personne seule et \$ 40 par mois pour une personne qui a une famille. Si un montant supérieur à ce plafond est gagné, la balance, soit un dollar sur chaque dollar, doit être remise intégralement à l'État. C'est dans un tel contexte que plusieurs personnes sur l'aide sociale pour s'en sortir, sont amenées à faire preuve de débrouillardise. Dans certains cas, cela veut dire faire du travail au noir et ne pas le déclarer. Dans d'autres cas, ça peut vouloir dire, pour une personne célibataire de moins de 30 ans, de chercher à se faire reconnaître comme inapte au travail.

Dans les cas de fraudes plus importantes, dont quelques-unes nous sont rapportées par les médias, à ce moment-là nous pouvons affirmer avec la Commission des droits de la personne, la Ligue des droits et libertés et plusieurs autres organismes que la loi permet au gouvernement de se prévaloir de plusieurs moyens de contrôle adéquats. Ces derniers permettent de disposer de plusieurs informations confidentielles sur les bénéficiaires, informations détenues par d'autres ministères. Ils permettent également de confronter les bénéficiaires par téléphone ou en les faisant venir au bureau. Ils peuvent même donner lieu à des visites à domicile mais à condition que la personne sur l'aide sociale ait expressément donné son consentement.

À propos de ces visites sournoises à domicile, rappelons que les femmes constituent 55 % des bénéficiaires adultes sur l'aide sociale. Parmi ces dernières il y a

80,000 femmes chefs de familles monoparentales. Ces femmes élèvent et prennent soin de leurs enfants avec tout ce que cela implique de travail, de présence et aussi d'entraves à la mobilité et à la disponibilité. Or, dans les directives fournies par le ministère aux agents enquêteurs, plusieurs des pistes mentionnées pour détecter des indices de fraudes, entre autres des indices ayant trait à la vie privée et affective, concernent exclusivement les femmes. On ne peut s'empêcher de frémir en songeant aux années 50 lorsque les 20,000 mères nécessiteuses, admises au programme d'assistance qui les concernait, devaient obtenir un certificat de bonnes moeurs. Cette pratique a donné lieu à des manifestations arbitraires les plus éhontées et à du sexisme primaire.

Le débat sur les visites à domicile constitue un baromètre à la veille de la réforme de l'aide sociale annoncée pour l'automne, et dont les éléments essentiels se retrouvent dans le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers, préparé par Parizeau en 1984 et publié en janvier 1985. Il est significatif que dans la page consacrée à l'aide sociale dans le Rapport Gobeil (p. 40), on se contente tout simplement de faire référence au Livre blanc de Parizeau. Monsieur Paradis reprend à son compte les propositions de Parizeau. Monsieur Gobeil reprend à son compte les recommandations du Livre blanc de Parizeau. Monsieur Parizeau félicite monsieur Paradis pour son «courage politique». La boucle est bouclée !

La réforme consistera sans doute, au point de départ, à aménager à l'intérieur de l'aide sociale un programme différencié pour les inaptes et pour les aptes. Les inaptes, quant à eux, auront droit à une aide plus généreuse. Mais les aptes, quant à eux, auront droit à l'aide de l'État à condition d'avoir fait la preuve qu'ils sont de bons aptes, c'est-à-dire des personnes prêtes à relever leur niveau d'employabilité, en acceptant de participer à des programmes spéciaux: stages en entreprises, retour aux études et travaux communautaires. Les autres, c'est-à-dire les personnes aptes au travail, moins empressées à établir cette preuve, verront leurs prestations d'aide sociale réduites ou coupées.

Il est difficile d'être contre certaines dispositions qui visent à maintenir la capacité et le goût de travailler. Mais, encore faut-il que les incitations au travail soient assorties de politiques de création d'emplois mises de l'avant par d'autres ministères à vocation économique. Autrement, on se trouve, ou bien à attirer les assistés sociaux dans de nouveaux culs-de-sac, ou bien à les pousser à accepter n'importe quels emplois, à n'importe quelles conditions, pour n'importe quel salaire. Voilà un choix de toute une société puisque ses effets risquent de changer les règles du jeu de l'organisation du travail et de tout ce qui s'y rattache.

De plus, on risque de revenir à l'assistance catégorielle des années 50 qui, justement, divisait les assistés sociaux en diverses catégories (mères nécessiteuses,

handicapés, personnes âgées, aveugles...) et traitait de façon fort différenciée les aptes et les inaptes. Du même coup, on étiquetait les causes du besoin avec toutes les tracasseries, les humiliations et les coûts administratifs supplémentaires que cela implique.

Tout est fait supposément pour augmenter l'incitation au travail. En guise de conclusion, il serait intéressant de relire. Mais c'est ici un court paragraphe du Livre blanc sur la fiscalité des particuliers: «Quant bien même on chercherait à inciter les assistés sociaux, et d'une façon générale les chômeurs, à accroître leur «employabilité» et à chercher de l'emploi, il faut tenir compte de l'état du marché du travail et du développement des programmes de formation» (Livre blanc, p. 203)

- FIN -