

La réforme québécoise de la sécurité du revenu. La citoyenneté au service d'une solidarité gestionnaire

The Quebec Social Welfare Reform. Citizenship in the Service of Managerial Solidarity

La reforma quebequense del ingreso garantizado. La ciudadanía al servicio de una gestión solidaria

Sylvie Beauchemin and Jacques Beauchemin

Number 39, Spring 1998

Liens personnels, liens collectifs

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/005054ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/005054ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)

1703-9665 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Beauchemin, S. & Beauchemin, J. (1998). La réforme québécoise de la sécurité du revenu. La citoyenneté au service d'une solidarité gestionnaire. *Lien social et Politiques*, (39), 139–147. <https://doi.org/10.7202/005054ar>

Article abstract

The crisis in public finances and, more generally, the crisis in the regulatory model spawned by the welfare state are resulting in major changes in social policies. The new managerial policies are now aimed at "responsible citizens" who are expected to participate in their own social integration. This same ideal of participation is also central to a broad critique of the technocratic management of society and the fate reserved for the "have-nots." This converging interest in a new kind of citizenship has also resulted in a simultaneous emphasis on austerity and autonomy. This article examines the forthcoming Quebec social welfare reform, which illustrates the multiple and ambiguous uses of the notion of citizenship.

La réforme québécoise de la sécurité du revenu. La citoyenneté au service d'une solidarité gestionnaire

Sylvie Beauchemin et Jacques Beauchemin

Crise de l'État-providence et reviviscence de « l'idéal citoyen »

Le constat d'une crise de l'État-providence relève maintenant du sens commun¹. Pour l'essentiel, on se ralliera au diagnostic qu'a avancé Pierre Rosanvallon (1984), il y a déjà plusieurs années, à savoir que cette crise constitue, au-delà de ses aspects financiers, une remise en question des fondements éthiques de la régulation providentialiste et du modèle de lien social qu'il a institué.

Le providentialisme s'est élaboré dans le passage de la sphère privée à la sphère publique des politiques de soutien aux démunis. Désormais, l'octroi de ce soutien ne dépendrait plus d'un acte fortuit de bienfaisance ni ne s'accompagnerait d'un discours moralisateur. Il devait, dès lors, se constituer comme un droit, lequel s'appuyait sur ce grand principe éthique que consacrait la régulation providentialiste: la solidarité sociale. Le droit au soutien est en effet solidairement reconnu dans l'État-providence. Dans cette perspective, l'inconfort dans lequel peuvent se trouver des individus, du fait du chômage ou de la maladie

par exemple, relève d'une injustice sociale qu'il convient de réparer « socialement ». Le confort dont jouissent les uns est indissociablement lié aux malheurs qui affligent les autres (Beauchemin, Bourque et Duchastel, 1995). C'est ce discours éthique qui est entré en crise au cours des années 1970 et qui ouvre aujourd'hui sur le néo-conservatisme.

Ce qui nous occupera dans le cadre de cet article concerne cet aspect, celui que Rosanvallon a situé du côté de la crise de légitimité de l'État-providence. Certaines critiques ont cru déceler, en cette éthique, une tendance à la déresponsabilisation des acteurs

sociaux et la source d'une inflation de la demande sociale débouchant sur « l'ingouvernabilité » des sociétés providentialistes (Habermas, 1990 : 66). D'autres critiques ont insisté sur la tendance au dessaisissement de l'acteur, dans le cadre d'une régulation technocratique des rapports sociaux, des moyens de son autonomie (Lamoureux, 1996).

Malgré une certaine polarisation des discours quant au nouveau statut de l'acteur, il est frappant de constater la convergence des critiques visant ce qu'on peut appeler l'éthique sociale providentialiste (Habermas, 1990). Quelle différence y a-t-il ainsi à dénoncer, chez certains, l'inflation de la demande sociale (la multiplication des groupes d'« ayants droit ») et, chez d'autres, une gestion technocratique qui aurait favorisé la consolidation d'intérêts particularistes et corporatistes (Saul, 1996)? Ne s'inquiète-t-on pas, dans les deux cas, de la fragmentation du lien social qui résulterait de ces phénomènes? De même, l'individualisme triomphant dans la société néolibérale, mais dont la source se trouverait au cœur de la régulation providentialiste (Taylor, 1992), est unanimement condamné en raison de ses effets délétères sur l'intégrité du lien social. Bien qu'elles divergent évidemment quant aux solutions de sortie de crise, les diverses remises en question de l'éthique sociale providentialiste déplorent la



détérioration du rapport de l'acteur à la société ou encore, et en d'autres termes, de la société civile à l'État. Ce qui aurait été perdu ne relèverait pas seulement d'une juste conception de l'autonomie et de la responsabilité mais, plus fondamentalement, du sens du vivre-ensemble que cristallisaient ces valeurs dans les sociétés libérale et providentialiste (Beauchemin, 1997).

La convergence des critiques adressées à l'éthique sociale providentialiste peut avoir pour effet d'engendrer des complicités « contre-nature » au moment où, de tous les horizons, on s'active à la recomposition du lien social ou à la refondation de l'éthique sociale². De la même manière, et tout particulièrement, la régénération de l'idée de la citoyenneté paraît aujourd'hui s'imposer tant chez les néo-conservateurs que dans les rangs les plus progressistes. Croyant observer son déclin au terme de quarante années de régulation providentialiste, on appelle à la renaissance du citoyen autonome, responsable ou « participatif ».

Les incantations en faveur d'un renouveau de la citoyenneté, à partir de laquelle on voudrait restaurer l'intégrité du lien social, invitent à interroger les développements de « l'idéal citoyen » dans le discours politique actuel. Nous exa-

minons ici le discours structurant la réforme de la sécurité du revenu au Québec. Trois documents retiennent notre attention : le « Livre vert » déposé par la ministre Harel (Gouvernement du Québec, 1996) et les deux principaux rapports issus des consultations ayant mené à la réforme : *Pour un régime équitable axé sur l'emploi* (Fortin et Séguin, 1996) et *Chacun sa part* (Bouchard, Labrie et Noël, 1996)³. Nous interrogeons le recours à la notion de citoyenneté dans le discours de cette réforme qui se donne à la fois comme élément de solution à la crise financière de l'État et comme volonté de régénération de la solidarité. Nous cherchons à mettre en lumière l'ambiguïté de la notion dans la mesure où elle paraît pouvoir soutenir des projets différents de refondation du lien social.

D'un côté, le droit au soutien de l'État peut être réinterprété dans le cadre du *workfare* (Béland, 1997), en vertu duquel la reconnaissance de ce droit est assortie de l'obligation de se mettre, d'une manière ou d'une autre, au service de la communauté. C'est dans cette perspective que les prestataires seront incités à s'adapter, à s'intégrer, à compléter leur formation afin de pouvoir monter à bord du train en marche du développement⁴. Bref, ils seront incités à devenir des citoyens « responsables ». D'un autre côté, tout un discours⁵ s'appuie actuellement sur le concept de la « citoyenneté sociale » inspiré des travaux de T. H. Marshall (1992). Cette volonté de réinvention de la citoyenneté rappelle que le droit à la protection sociale est essentiel à l'autonomie de l'individu. Cependant, cette autonomie implique aussi la participation réelle du citoyen aux affaires de la cité (Rosanvallon, 1992). Or, ce qui guette actuellement le citoyen démuné nous paraît résider dans le risque que les valeurs d'autonomie et de participation

soient subsumées sous celle de la responsabilité. De plus, et au nom d'une même volonté de recomposition du lien social, les politiques d'austérité peuvent aisément «récupérer» ces idéaux de la citoyenneté afin de les intégrer dans une perspective étroitement gestionnaire. Le discours de la réforme de la sécurité du revenu au Québec en constitue un bon exemple.

La résurgence de l'idée de la citoyenneté dans le discours politique actuel appelle d'abord un bref réexamen de la notion. Depuis deux siècles, depuis l'avènement de la citoyenneté, la définition de l'acteur social a eu pour effet de le poser à la fois libre et responsable⁶. Libre, il l'est en tant qu'échangiste sur le marché et en tant que citoyen détenteur de droits dans l'espace public. Mais le corollaire de cette liberté est la responsabilité à laquelle il est astreint du seul fait que, justement, cette liberté appelle un usage responsable afin que soit protégé le bien commun de la société. En effet, la liberté de l'acteur constitue une menace potentielle à l'intégrité du lien social: où s'arrête sa liberté? jusqu'où peut-il faire valoir ses droits? On peut dire, en d'autres mots, que le sujet libre est indissociablement autonomie et responsabilité.

Ce statut de sujet se réalise dans cette institution politique qu'est la citoyenneté. Mais la citoyenneté signifie aussi autre chose. Elle est ce par quoi le sujet acquiert droit de cité, c'est-à-dire que, par elle, lui est reconnue la dignité qui échoit à des individus formellement égaux sur le plan juridico-politique et habilités à discuter des orientations de la société⁷. C'est la raison pour laquelle la citoyenneté, d'abord conçue comme attribut du sujet, s'est ensuite communiquée à des groupes dans une dynamique de demandes de reconnaissance, comme l'a bien montré Charles

Taylor (1994). Ces demandes de reconnaissance émanant de groupes de plus en plus nombreux (minorités ethniques, mouvements des femmes, gais et lesbiennes, etc.) ont constitué, sous l'État-providence surtout, une actualisation du statut de citoyen, celui-là même qu'avait mis au monde la société moderne avec les révolutions anglaise, américaine et française.

Nous voudrions montrer dans les pages qui suivent que cette idée de la citoyenneté se trouve passablement transformée dans le discours de la réforme de la sécurité du revenu. Même si les grands thèmes de l'éthique sociale providentialiste continuent de l'habiter, la réforme tend à configurer un idéal citoyen à partir de la seule dimension de la responsabilité. L'autonomie du sujet paraît en quelque sorte réduite à l'exercice de cette responsabilité. L'autonomie et la responsabilité paraissent maintenant inscrire le citoyen dans le cadre restrictif des comportements les plus susceptibles de favoriser l'intégration au grand tout fonctionnel que semble constituer la société.

La réforme de la sécurité du revenu au Québec et l'émergence du citoyen responsable

Dans un contexte de contraintes budgétaires, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité du gouvernement du Québec entame, en 1995, des consultations autour du projet de la «réforme globale» de la sécurité du revenu. Les propositions se rencontrent sur le principe suivant: «La sécurité du revenu peut et doit jouer un rôle utile dans cet effort de rééquilibrage des finances publiques» (Fortin et Séguin, 1996: 126).

C'est la raison pour laquelle il faut non pas renoncer au filet de sécurité sociale mis en place dans la foulée des grandes réformes des années 60, mais plutôt le

rendre plus productif en l'inscrivant dans une stratégie de développement des collectivités locales et à l'intérieur d'une politique active du marché du travail, intégrée et décentralisée (Livre vert, 1996: 34-35).

Puisque le régime actuel n'aide pas les prestataires à sortir de la pauvreté, qu'il échoue à contrer l'exclusion et la stigmatisation, la réforme globale s'élabore dans ce qui constituerait un prolongement correctif du providentialisme. Les corrections doivent conjuguer les exigences d'efficacité et de solidarité sociale, enchâssées dans un contrat fondé sur l'équilibre équitable entre les responsabilités respectives de l'État, des individus et des collectivités locales. Il s'agit en somme de promouvoir l'exercice d'une citoyenneté responsable dans le cadre d'un système efficace, démocratique et lui-même responsable. Ce système misera sur le développement des potentialités des citoyens et des collectivités et «sur la reconnaissance du travail rémunéré comme la voie privilégiée vers l'intégration sociale et économique des personnes» (Bouchard et al., 1996: 29).

Pour bien saisir la logique du système d'aide proposé, il est essentiel de garder à l'esprit les principaux éléments décrits dans les chapitres précédents: plus de 80 % des personnes actuellement à la sécurité du revenu sont aptes au travail; une proportion toujours croissante de celles-ci est, soit «exclue» par l'appareil de production, soit «exclue» par le régime d'assurance chômage (Livre vert, 1996: 49).

Cette caractéristique de la clientèle de la sécurité du revenu constitue l'une des principales données à partir desquelles s'amorcent les réflexions. Puisque «ces personnes sont presque toutes "employables"» (Bouchard et al., 1996: 87), l'une des solutions avancées tient à la lutte contre les facteurs qui s'opposent à l'insertion socio-économique des exclus. Dans les différentes propositions de réforme, cette lutte

142

est menée par le biais d'une meilleure intégration des politiques d'assistance, du soutien à la formation et de la fiscalité.

L'un des volets privilégiés de cette intégration systémique consiste dans la formule du partenariat. Cette formule propose un ordonnancement de la double exigence d'efficacité et de solidarité sociale : celui d'une solidarité qui viendrait stimuler le développement de l'emploi. Cet ordonnancement signale un déplacement dans la conception générale de la sécurité du revenu. Sa qualité de « filet de protection sociale » s'institue non plus dans « l'approche traditionnelle de l'assistance » mais plutôt dans celle de « l'activation des dépenses » (Livre vert, 1996 : 28).

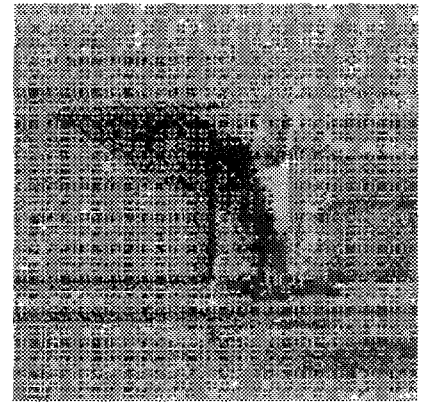
La formule du partenariat redéfinit également le rôle des prestataires de la sécurité du revenu, qui se voient maintenant associés dans une politique active du marché du travail. Le régime désavoue le statut de prestataire et met fin à la catégorisation des individus selon leur recours à la sécurité du revenu. Il opte pour la catégorie globale — et intégrée — de « main-d'œuvre ».

Le nouveau régime entend intégrer le développement de la main-d'œuvre prestataire de la sécurité du revenu à celui de l'ensemble de la main-d'œuvre. Il reconnaît ainsi que la sécurité du revenu est non seulement une aide financière, mais aussi un parcours vers l'insertion, la for-

mation et l'emploi (Livre vert, 1996 : 50).

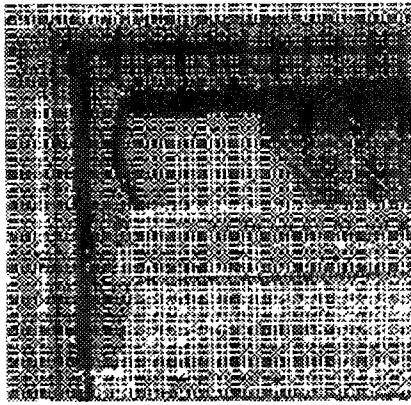
Dans ce système intégré et solidaire, la mesure spécifique du « Parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi » fait fonction de complément à l'« insertion » des bénéficiaires ou, disons mieux, des partenaires de cette politique active du développement. Elle stipule que « toute personne inscrite à l'aide à l'emploi, à l'exception de celles qui ont des contraintes temporaires à l'emploi, aura l'obligation et la responsabilité d'entreprendre une démarche active d'intégration sociale ou professionnelle » (Livre vert, 1996 : 52). Le consensus qui se forme autour de cette idée du parcours individuel n'exclut pas le principe de la responsabilité collective en matière de création d'emplois. Toutefois, cette responsabilité sociale semble se subordonner à la responsabilité individuelle d'insertion dans ledit parcours, qui pourtant dépend, en grande partie, de la première.

Ainsi, la loi 115 votée en décembre 1995 supprime la catégorie « disponibilité », prévue pour une personne qui désirait s'engager dans une mesure mais n'en avait pas reçu l'offre (11 pour cent). Elle ne retient maintenant que la catégorie plus générale de « participation » (11 pour cent). Les nouveaux critères ne se définissent plus selon l'offre réelle d'une mesure d'insertion mais présupposent la réalité effective ou, autrement dit, la « disponibilité » de cette mesure à laquelle on peut alors participer. Il importe de remarquer que le changement introduit porte alors sur la nature de l'offre, qui devient celle d'un *parcours vers* l'insertion : un parcours dont les termes acceptent plus de « souplesse » que ne le ferait, par exemple, l'offre spécifique d'un emploi. De plus, alors que l'ancienne catégorisation s'inscrivait dans le cadre du programme APTE (Actions positives pour le



travail et l'emploi), conçu spécifiquement pour les personnes bénéficiant d'un soutien financier, la réforme met de l'avant un régime qui, s'adressant à l'ensemble de la main-d'œuvre, comporte un train de mesures dites actives : la préparation à l'emploi, l'intégration à l'emploi, le maintien en emploi, la stabilisation des emplois et la création d'emplois (Livre vert, 1996 : 14). Ce faisant, on situe sur une même ligne de départ des prestataires de la sécurité du revenu aux compétences fortement déqualifiées et des travailleurs éprouvant conjoncturellement des difficultés d'intégration au marché du travail. Le gouvernement veut certes ainsi afficher sa volonté politique de développer l'emploi, ou celle de reconnaître les efforts déployés afin de s'insérer dans le monde de l'emploi (Bouchard et al., 1996 : 7), mais cette nouvelle *condition* suppose l'existence préalable, présente chez tous et de la même manière, de la capacité à s'insérer (voire d'une certaine autonomie).

Cette capacité serait assurée par l'individualisation du parcours, dont les termes cependant diffèrent selon les intervenants. Bouchard et al. (1996 : 86) insistent : afin d'assurer l'équité et la réciprocité du système, les parcours doivent être individualisés et déterminés sur une base volontaire. La notion de



responsabilisation exige ainsi que soient équilibrés les trois éléments que constituent droits, obligations et capacités (Bouchard et al., 1996 : 160). Dans le Livre vert, l'individualisation du parcours consiste à évaluer les besoins des prestataires et à assurer l'arrimage de ces besoins aux possibilités d'aide. On insiste ici sur l'importance d'un encadrement et d'un soutien adéquats, « afin que la personne soit effectivement capable de clarifier ses intérêts, de cibler ses aptitudes et de faire les meilleurs choix pour progresser vers son autonomie financière et professionnelle » (Livre vert, 1996 : 40). Dans cette dernière interprétation du parcours individualisé, l'évaluation des capacités individuelles prime sur la responsabilité sociale qui consiste à faciliter l'insertion. Elle tend à supposer que l'individualisation entraîne l'égalité des chances vers l'insertion.

Que seront les effets d'une telle « égalisation des chances » dans le cadre d'un régime « fâcheusement coincé » entre une crise de l'emploi et une crise des finances publiques (Fortin et Séguin, 1996 : 33) ? Le nivellement artificiel de la capacité réelle des uns et des autres à s'insérer risque d'accentuer le poids des conditions initiales défavorables, qui sont bien celles des *prestataires* de la sécurité du revenu, puisqu'il « valorise pour chacun le

rapport à sa propre histoire plutôt que le rapport à autrui » (Fitoussi et Rosanvallon, 1996 : 103). Dans ce remaniement catégoriel et conceptuel de la sécurité du revenu risquent de se dissiper les effets recherchés quant à l'exigence de la solidarité, de type partenarial ou autre. La réconciliation des objectifs de protection sociale et de développement tend à faire primer les nécessités d'intégration systémique dudit partenaire sur celles de l'insertion sociale du citoyen.

La citoyenneté équitable

Selon Bouchard et al. (1996 : 36), la capacité d'une organisation à multiplier les occasions où la contribution de ses membres est attendue rejoint les termes mêmes de la démocratie et favorise l'émergence d'une communauté d'intérêts, de buts et de valeurs. Cette contribution modélisera une forme essentiellement contractuelle de la citoyenneté.

Les prestataires doivent être considérés comme des citoyens à part entière, avec tous les droits et toutes les obligations qui s'ensuivent. C'est donc dire que les ménages dans le besoin conserveront le droit de recevoir une aide financière et que l'État aura la responsabilité de favoriser leur autonomie financière et la réalisation de leur potentiel par l'emploi. En contrepartie, ils auront la responsabilité de prendre tous les moyens raisonnables qui seront à leur disposition pour atteindre, conserver ou recouvrer leur autonomie financière (Livre vert, 1996 : 28).

La citoyenneté relève moins d'une appartenance « passive » (d'une disponibilité) à l'ensemble de la société québécoise que d'une participation au système intégré de la main-d'œuvre regroupant « travailleurs en emploi » ou « travailleurs sans emploi ». Selon Fortin et Séguin (1996 : 134), le statut qui sera conféré à cette participation constitue un point de divergence entre les propositions des deux comités. Ces derniers prônent un retour à l'esprit de la Loi sur la

sécurité du revenu qui rend conditionnel l'octroi de l'aide sociale.

La loi actuelle de la sécurité du revenu stipule que « l'adulte apte à occuper un emploi [...] doit entreprendre des démarches appropriées à sa situation afin de trouver un emploi rémunéré » (article 28). Une extension naturelle de ce principe est que l'accès inconditionnel à la sécurité du revenu doit être réservé aux personnes qui présentent une demande en raison de l'impossibilité de devenir financièrement autonomes malgré un effort réel pour atteindre cette autonomie (Fortin et Séguin, 1996 : 74).

Le sort réservé aux jeunes adultes illustre bien le nouvel idéal de citoyenneté que promeut le rapport Fortin. Certes, il n'est pas question de suivre l'exemple de la Colombie-Britannique et d'exclure systématiquement les jeunes de moins de 25 ans. Il s'agit plutôt de mettre en place des mesures spéciales pour les jeunes, dont celles portant sur l'éducation et la formation professionnelle. À la différence de Bouchard et al., Fortin et Séguin misent sur une approche autoritaire et disciplinaire, qui ne saurait trop insister « sur l'importance de donner un signal clair au jeune et de le prendre en charge dès son arrivée à l'aide sociale ». « Le refus du jeune de s'engager dans un tel programme entraînera son exclusion de l'aide sociale » (Fortin et Séguin, 1996 : 67). Ce type d'approche ne devrait pas s'appliquer uniquement aux jeunes mais bien à tous les prestataires (Fortin et Séguin, 1996 : 36). « Il s'agira d'un véritable contrat d'insertion sociale et professionnelle, qui sera aussi exigeant pour l'État que pour la personne aidée » (Fortin et Séguin, 1996 : 75).

Bouchard et al. recommandent plutôt de maintenir la parité entre jeunes adultes et adultes et de soumettre une partie de la prestation du jeune à sa participation au Plan d'insertion sociale et professionnelle (Bouchard et al., 1996 : 5). Ce type de contrat — avalisé par la

réforme gouvernementale — cherche à assurer la formation d'un citoyen actif, responsable, conscient de ses droits et de ses obligations. La citoyenneté y est « apprentissage ». Elle représente un acquis, tributaire « des occasions d'exercer des attitudes et des conduites de citoyenneté » (Bouchard et al., 1996 : 158).

Les formulaires sont au cœur de la transaction entre les personnes et l'État. [...] Remplir et signer un formulaire est bien plus qu'un simple acte d'écriture. C'est un acte d'obéissance, de conformité à un cadre établi, à une marche à suivre, autrement dit à une démarche. C'est donc aussi un acte de citoyenneté (Bouchard et al., 1996 : 38).

Sous quelque forme de contrat que ce soit, et quelle que soit la catégorie d'âge du prestataire, la citoyenneté se définit dans un rapport entre obligations et « droit à l'intégration économique et sociale » (Bouchard et al., 1996 : 120). Elle comporte désormais certaines conditions puisqu'elle est liée à une *prestation*, dans le sens propre d'une allocation et dans le sens figuré de ce que le citoyen offre à la société en produisant son insertion. La citoyenneté « à part entière » signifie, en réalité, qu'elle s'institue à la mesure de cette part — d'où le titre du rapport du Comité Bouchard et al., *Chacun sa part*. Telle est l'articulation de l'idée centrale d'équité que parta-

gent les deux comités et, à leur suite, le gouvernement du Québec.

Il convient de s'attarder à ce principe d'équité qui, dans les diverses propositions de réforme, déborde la question d'une citoyenneté-participation sujette à une pénalité financière. Le Livre vert (1996 : 28) souhaite améliorer l'équité entre les prestataires et les travailleurs à faible revenu. L'une des solutions unanimement retenues consiste dans l'intégration graduelle de la sécurité du revenu à la fiscalité, c'est-à-dire que les positions respectives des prestataires et des travailleurs actifs par rapport à un seuil d'imposition nulle dépendra de l'importance des revenus, peu importe leur provenance. Cette mesure implique que, par « souci d'équité » et par souci de répondre à « l'aspiration de tous d'être traités sur un pied d'égalité » (Bouchard et al., 1996 : 125), les prestations seront dorénavant impossibles (Livre vert, 1996 : 63). En détachant la protection sociale de la condition de prestataire et en la rattachant plutôt au revenu des ménages, on compte ainsi réduire la stigmatisation qui pesait sur les prestataires et qui compromettrait leur retour au travail (Bouchard et al., 1996 : 123 ; Livre vert, 1996 : 28). La forme partenariale et contractuelle semble ainsi condamner la différenciation entre les citoyens assistés et « les autres », « citoyens responsables et capables de s'aider eux-mêmes » (René Lévesque, 1965, cité dans Livre vert, 1996 : 7).

L'incitation au travail constitue ainsi l'objectif explicite qui sous-tend « un régime équitable axé sur l'emploi ». Fortin et Séguin (1996 : 78) suggèrent un ensemble de stratégies qui, toutes, cherchent à augmenter l'écart entre la prestation d'aide sociale et le revenu de travail. Parmi ces stratégies, le Livre vert retiendra, par exemple, l'allocation unifiée pour enfants, qui consiste à financer l'aide aux

familles à faible revenu par la réduction de l'aide aux familles à revenu moyen ou élevé mais sans augmenter la contribution des ménages sans enfant. Ce travail fiscal de l'équité sociale met en place un agencement complexe de mesures, tantôt d'uniformisation tantôt de différenciation, entre diverses catégories de citoyens que l'on choisit et permute au gré d'objectifs tantôt généraux tantôt précis. Par exemple encore, certains ont proposé de réduire la prestation annuelle de base pour les jeunes de 18 à 24 ans vivant seuls. « Nous rétablissons une certaine équité entre les jeunes prestataires de l'aide sociale et les étudiants inscrits au régime des prêts et bourses et nous renforçons ainsi l'incitation financière à poursuivre des études » (Fortin et Séguin, 1996 : 134).

Le discours portant sur l'équité semble alors détaché d'une réflexion sur la justice sociale. La réforme paraît confondre l'universalité d'un droit à la protection sociale et le nivellement des obligations. Elle définit l'équité non pas tant comme « une propriété du ou des critères d'égalité que l'on choisit » (Fitoussi et Rosanvallon, 1996 : 99), mais plutôt comme un attribut du régime de distribution des responsabilités face à l'atteinte de l'équilibre budgétaire. La notion d'une citoyenneté équitable suggère une représentation qui engage moins la solidarité d'une société envers ses démunis que la solidarité des démunis envers la société, cette société conçue dans le « tout » du développement économique, de l'intégration systémique et de l'insertion sociale. Ce « régime équitable » se préoccupe certes d'égaliser les contributions de chacun mais, ce faisant, présuppose l'égalité des conditions d'exercice de la citoyenneté. Or l'exigence de justice sociale ne peut s'entendre strictement comme nivellement ou

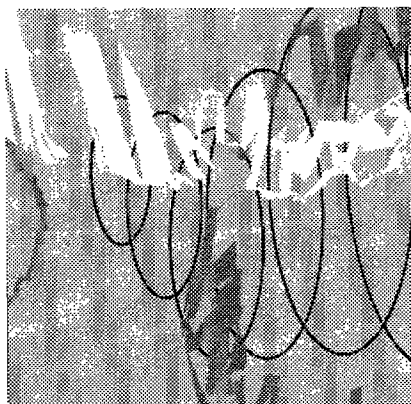
égalité des termes et parties. Elle ne peut s'accommoder du déterminisme inexorable lié à une politique de l'équilibre budgétaire. Elle devrait au contraire reconnaître, au nom de l'équité, de la solidarité et de la qualité du vivre-ensemble, que certaines différences individuelles ne s'apparentent pas seulement aux capacités des individus mais aussi aux inégalités sociales. La justice sociale suppose une hiérarchie de valeurs et de responsabilités. Cousineau (1997 : 28) estime que les mesures d'insertion devraient s'effectuer à échelle réduite, strictement volontaire et détachée d'incitations (de *pénalités*) financières. Sinon, cette forme d'intervention peut être qualifiée d'« invasive » (Cousineau, 1997 : 26). À la lumière des expériences américaines, les observations de Guy Lacroix vont dans le même sens. « Il ne faudrait pas perdre de vue que la sécurité du revenu constitue une *aide de dernier recours*; et que les parcours personnalisés devraient, eux aussi, être vus dans cette perspective » (Lacroix, 1997 : 15).

L'effort, en principe

L'esprit de la réforme dégage un principe permettant, tout à la fois, d'égaliser les conditions d'exercice de la citoyenneté, d'engager la solidarité de tous et de jauger l'équité des mesures : il s'agit de l'effort de chacun.

Nous aimerions aussi rappeler que le titre de ce rapport s'il évoque l'effort personnel à consentir pour s'assurer une sécurité, invite aussi à la solidarité où chacun et chacune fait sa part pour tout le monde dans un contexte de restrictions budgétaires qui nous oblige à la prudence et à la rigueur (Bouchard et al., 1996 : 8-9).

L'« effort individuel et collectif en faveur de l'emploi » devient l'instrument privilégié de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Ce principe de l'effort ne s'adresse pas qu'aux prestataires de la sécu-



rité du revenu. Il s'inscrit dans « un contrat de réciprocité reposant sur un rapport ouvert, démocratique et solidaire entre l'individu, l'État, les partenaires du marché du travail et les collectivités » (Livre vert, 1996 : 14). Cette réciprocité est-elle nécessairement équitable ? On peut en douter puisque la prestation des bénéficiaires et, de façon générale, la stratégie du partenariat dépendent en grande partie — et de l'aveu de tous —, non seulement des efforts fournis mais aussi des résultats en matière de création d'emplois (et du type d'emplois qui seront créés). « Quelle garantie avons-nous que les collectivités locales s'intéresseront activement à une telle politique et qu'elles en auront les moyens ? » (Lacroix, 1997 : 16). Il est difficile de prévoir les effets des différentes dispositions, qui peuvent, de surcroît, engendrer d'énormes coûts de fonctionnement (Lacroix, 1997 : 15 ; Lefebvre, 1997 : 33). Même en ce qui concerne les bénéfices que les jeunes pourraient tirer des programmes de formation, Cousineau (1997 : 26) conclut qu'il s'agit « d'une prédiction ou, si l'on veut, d'une attente conditionnelle ».

L'effort risque de se refermer sur lui-même car il est sans garantie, et sans promesse. « Le rythme d'instauration des parcours individualisés pour l'emploi sera

fonction des contraintes budgétaires du gouvernement et devra respecter le cadre financier fixé » (Livre vert, 1996 : 52). Dans une perspective providentialiste, la sécurité du revenu constitue, selon Bouchard et al. (1996 : 29), une garantie que les citoyens se donnent contre les accidents de la vie ou les crises socio-économiques. Le critère de l'effort rend cette garantie conditionnelle.

Ainsi conçu, le filet de protection sociale ouvre sur la démultiplication des incitations et des pénalités. Les valeurs de l'égalité et de l'insertion sociale tendent à se définir dans les cadres stricts du dispositif gestionnaire de l'État.

À moyen terme, il faut tabler sur l'effet favorable des mesures que nous proposons sur le taux d'inscription à l'aide sociale. Ces mesures visent à faire diminuer la probabilité d'entrer à l'aide sociale et à faire augmenter la probabilité de quitter l'aide sociale pour occuper un emploi (Fortin et Séguin, 1996 : 124).

Le principe de l'effort relève d'une logique qui contredit ou, du moins, atténue la propriété de toute réforme politique globale. Il est légitime de souhaiter de la part des individus une ferme volonté de la prise en charge d'eux-mêmes. À cet égard, on ne saurait réfuter le principe général que prône la réforme. Il faut revenir à cette donnée de départ. Si 80 pour cent des prestataires sont aptes au travail, cela veut aussi dire que les positions relatives des individus dans la société semblent n'obéir à aucun critère objectif, c'est-à-dire qu'elles pourraient tenir davantage à un concours de circonstances qu'à une évaluation des efforts ou mérites. « Dans ces conditions, en effet, à quoi sert l'effort s'il ne compte que pour la plus petite fraction du devenir social ? » (Fitoussi et Rosanvallon, 1996 : 78). L'absence de lisibilité et de prévisibilité crée un effet démobilisateur et com-



promet les conditions d'exercice d'une citoyenneté responsable.

Conclusion

L'une des grandes tendances du discours néolibéral, ou encore « post-providentialiste », qui s'élabore actuellement et que répercute la réforme de la sécurité du revenu réside dans la tentative essoufflée d'une reconstruction de l'éthique de la solidarité. La réforme en propose une redéfinition qui prétend s'appuyer sur les acquis du providentialisme alors que s'insinuent pourtant les éléments d'un discours en vertu duquel la solidarité pose d'abord les obligations de l'acteur vis-à-vis de la société. Ce qui s'estompe ici, c'est la conception éthique providentialiste d'une obligation qui jouerait dans le sens inverse, c'est-à-dire la responsabi-

lité de la société vis-à-vis de tous ceux qui, pour une raison ou une autre, structurelle ou conjoncturelle (c'est-à-dire liée à l'histoire individuelle), sont dans le besoin et doivent être protégés.

Le droit providentialiste à la protection sociale se trouve dilué à travers les invocations au « citoyen responsable » et à la nécessaire équité des politiques socialisées de l'austérité. Le thème de la solidarité subsiste mais les transformations actuelles l'érigent en référence abstraite. Or, la référence à la solidarité ne constitue pas forcément une solidarité sur laquelle peuvent s'établir l'institution des droits sociaux et une société fondée sur la justice sociale.

Ce qui est frappant, c'est de constater à quel point la notion de citoyenneté peut se plier à diverses exigences, priorités ou valeurs. Nous avons voulu illustrer que, au nom du même impératif de la solidarité, « l'idéal-citoyen » peut être repris par le discours technocratique dominant, et ainsi alimenter des discours de recomposition du lien social à tout le moins divergents.

Cela indique la nécessité d'un débat portant sur la définition même de la citoyenneté puisque la seule invocation de ses vertus ne suffit pas. C'est dire qu'il faut chercher à refonder dans notre société l'autonomie de manière à la réinvestir du sens qu'elle revêtait dans la modernité naissante : celui d'une participation libre et responsable. En ne privilégiant que la figure du « citoyen responsable », le discours de la réforme de la sécurité du revenu secondarise la conception du citoyen ayant droit de cité et participant aux orientations de la société. Cette participation n'est plus alors définie que dans les termes d'une intégration fonctionnelle au système social. La dimension politique de la citoyenneté est ainsi secondarisée avec le risque de

voir l'univers des droits sociaux, et celui de la citoyenneté, se refermer sur celui des obligations, des devoirs, et de l'effort.

En l'absence d'une pleine signification politique de la citoyenneté, l'État participe à la structuration d'un lien social dans lequel il n'est plus qu'un acteur, parmi d'autres, qui tente d'assurer un *minimum* de cohésion en se conformant aux grandes orientations économiques. L'éthique de la solidarité ne constitue plus guère que l'arrière-plan d'une « pragmatique comportementale » (Bourque et Beauchemin, 1994), d'un « nouveau mode de la socialité, tendanciellement purement empirique et pragmatique » (Freitag, 1988 : 10). De telles caractéristiques induisent une définition « minimaliste » du lien social, dans laquelle demeure irrésolue la question de la recomposition de la société comme totalité signifiante et comme monde de solidarité.

Sylvie Beauchemin⁸
et Jacques Beauchemin
Département de sociologie
Université du Québec à Montréal

Notes

- ¹ De très nombreux ouvrages ont été consacrés à la crise de l'État providence. Voir, parmi plusieurs autres, Pierre Rosanvallon (1984), Jürgen Habermas (1990) et Claus Offe (1984). Du côté des revues, on pourra consulter un certain nombre de numéros thématiques : *Cahiers de recherche sociologique*, édités par le Département de sociologie de l'UQAM, no 24, printemps 1995, et *Politique et sociétés*, revue éditée par la Société québécoise de science politique, no 30, automne 1996.
- ² Parmi une très abondante littérature on pourra lire Jean-Claude Barreau (1994), Alain Etchegoyen (1993), Bernard Spitz (1995).
- ³ Le processus de consultation a engendré la scission du Comité externe initial mandaté par le gouvernement. Dans ce qui suivra, nous ne nous attarderons pas au débat ayant conduit à ces divergences quant à l'orienta-

tion générale de la réforme. Nous analysons ces trois textes d'un seul tenant dans la mesure où ces derniers partagent une même préoccupation pour le renouvellement de la solidarité dans la perspective d'une « nouvelle citoyenneté ».

- 4 Par ailleurs, les groupes privilégiés se voient adresser un discours les exhortant à la performance et à l'excellence. Nous retrouvons ici ce qu'on appelle la « société à deux vitesses ».
- 5 Cette conception de la reviviscence de la citoyenneté est très répandue. Voir notamment Riccardo Petrella, 1996.
- 6 Sur la définition du citoyen telle que l'a conçue la philosophie politique au XVIII^e siècle, voir Alain Renaut, 1989.
- 7 Ces préoccupations en ce qui touche le caractère participatif du citoyen se retrouvent clairement exprimées chez John Saul, 1996.
- 8 L'auteure tient à remercier le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC) de l'appui financier qu'il lui a accordé pour ses études doctorales en sociologie.

Bibliographie

- BARREAU, Jean-Claude. 1994. *Quelle morale pour aujourd'hui ?* Paris, Plon.
- BEAUCHEMIN, Jacques. 1997. « Formes de l'État et production de l'éthique sociale dans la perspective de la sociologie politique », *Politique et sociétés*, 16, 31.
- BEAUCHEMIN, Jacques, Gilles BOURQUE, et Jules DUCHASTEL. 1995. « Du providentialisme au néolibéralisme. De Marsh à Axworthy. Un nouveau discours de légitimation de la régulation sociale », *Cahiers de recherche sociologique*, no 24 : 15-46.
- BÉLAND, Daniel. 1997. « La fin du Welfare State. De la guerre contre la pauvreté à la guerre contre les pauvres », *Esprit*, mai 1997 : 38-58.
- BOUCHARD, Camil, Vivian LABRIE et Alain NOËL. 1996. *Chacun sa part*. Rapport de trois membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu, Montréal, mars, 235 p.
- BOURQUE, Gilles, et Jacques BEAUCHEMIN. 1994. « La société à valeur ajoutée ou la religion pragmatique », *Sociologie et sociétés*, 26, 2 : 33-56.
- COUSINEAU, Jean-Michel. 1997. « L'aide sociale et les jeunes au Québec : Employabilité, insertion, incitation ou prévention ? », *IRPP*, « La sécurité du revenu au Québec. Une critique de la réforme proposée », 3, 2 : 18-30.
- ETCHEGOYEN, Alain. 1993. *Le Temps des responsables*. Paris, Julliard.
- FITOUSSI, Jean-Paul, et Pierre ROSANVALLON. 1996. *Le Nouvel Âge des inégalités*. Paris, Seuil, 232 p.
- FORTIN, Pierre, et Francine SÉGUIN. 1996. *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*. Rapport de deux membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu, Montréal, 137 p.
- FREITAG, Michel. 1988. « Éclatement du "social", ou oubli de la "société" ? », *Société*, 3 : 9-25.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité. 1996. *La Réforme de la sécurité du revenu : un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*. Québec. Les Publications du Québec, 94 p.
- HABERMAS, Jürgen. 1990. *Écrits politiques*. Paris, Éditions du Cerf.
- LACROIX, Guy. 1997. « La réforme de l'aide de dernier recours, à la lumière des expériences américaines », *IRPP*, « La sécurité du revenu au Québec. Une critique de la réforme proposée », 3, 2 : 6-17.
- LAMOUREUX, Henri. 1996. *Le Citoyen responsable*. Montréal, VLB éditeur.
- LEFEBVRE, Pierre. 1997. « Les nouvelles orientations de la politique familiale du Québec : quelles priorités et pour qui ? », *IRPP*, « La sécurité du revenu au Québec. Une critique de la réforme proposée », 3, 2 : 31-61.
- MARSHALL, T. H. 1992. *Citizenship and Social Class*. Londres, Pluto.
- OFFE, Claus. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge, MIT Press.
- PETRELLA, Riccardo. 1996. *Le Bien commun. Éloge de la solidarité*. Bruxelles, Éditions Labor.
- RENAUT, Alain. 1989. *L'Ère de l'individu : Contribution à une histoire de la subjectivité*. Paris, Gallimard.
- ROSANVALLON, Pierre. 1992. *Le Sacre du citoyen*. Paris, Gallimard.
- ROSANVALLON, Pierre. 1981. *La Crise de l'État-providence*, 2^e éd. rev. et corr. Paris, Seuil, 190 p.
- SAUL, John. 1996. *Le Citoyen dans un cul-de-sac ?* Montréal. Les éditions Fides.
- SPITZ, Bernard. 1995. *La Morale à zéro : Pour une reconquête civique*. Paris, Seuil.
- TAYLOR, Charles. 1994. *Multiculturalisme, différence et démocratie*. Paris, Aubier.
- TAYLOR, Charles. 1992. *Grandeur et misère de la modernité*. Montréal, Bellarmin.