

Austérité, flexibilité et précarité au Québec la fuite en avant

Marie-Pierre Boucher and Yanick Noiseux

Volume 81, Spring 2018

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1048542ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Canadian Committee on Labour History

ISSN

0700-3862 (print)

1911-4842 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Boucher, M.-P. & Noiseux, Y. (2018). Austérité, flexibilité et précarité au Québec: la fuite en avant. *Labour / Le Travail*, 81, 119–157.

ARTICLE

Austérité, flexibilité et précarité au Québec : la fuite en avant

Marie-Pierre Boucher et Yanick Noiseux

SI L'AUSTÉRITÉ FRAPPE À DIVERS DEGRÉS les pays occidentaux depuis une dizaine d'années et que nous soyons enclins à y associer les tendances contemporaines de l'emploi, nous voulons plutôt prendre du recul pour montrer que ces tendances marquent le paysage nord-américain depuis quarante ans. De fait, Myles et ses collègues¹ indiquent que le modèle de croissance fordiste au Canada prend fin au milieu des années 1970 et que, dans la foulée, le sommet de la rémunération salariale est atteint en 1976, avant de commencer à décliner. Parallèlement, l'emploi atypique, et bien souvent précaire, croît de manière significative.

Avec les États-Unis, le Canada occupait alors le peloton de tête des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour le taux élevé de faible rémunération², une situation touchant le quart des travailleurs et travailleuses et illustrant une tendance de longue durée amorcée dès le milieu des années 1970. Au cours de la même période, le gain médian des travailleurs canadiens stagnait³, surtout en raison du

1. John Myles, Garnett Picot et Ted Wannell, « Does Post-industrialism Matter? The Canadian Experience » dans Gøsta Esping-Andersen, dir., *Changing Classes* (Londres : Sage, 1993), 171–194.

2. Sébastien Larochelle-Côté et Claude Dionne, « Différences internationales dans le travail peu rémunéré », *L'emploi et le revenu en perspective*, 10, n° 6 (juin 2009).

3. « Les gains médians des Canadiens travaillant à temps plein toute l'année ont peu changé au cours du dernier quart de siècle, connaissant une hausse légère pour passer de 41 348 \$ en 1980 à 41 401 \$ en 2005 (en dollars constants de 2005) », selon Canada, ministère de l'Industrie, *Recensement de 2006 : Gains et revenus des Canadiens durant le dernier quart de siècle* (Ottawa 2008), 6.

déclin des revenus des jeunes hommes âgés de vingt-cinq à vingt-neuf ans qui sont entrés sur le marché du travail entre 1980 et 2000⁴. Étant deux fois plus nombreux à la fin de la période étudiée à faire partie des travailleurs pauvres, les jeunes hommes sont ainsi devenus de plus en plus nombreux à percevoir une faible rémunération⁵. Par ailleurs, même si le pourcentage des travailleuses faiblement rémunérées était passé de 45 p. 100 en 1976 à 35 p. 100 en 1990, cette proportion demeurerait amplement au-dessus de celle de leurs collègues masculins.

Les études plus récentes confirment l'important essor de l'emploi atypique au Canada. Ainsi, comme le montre le graphique 1 tiré des travaux du groupe de recherche Poverty and Employment Precarity in Southern Ontario (PEPSO), moins de la moitié des travailleurs et travailleuses canadiens avaient en 2013, une « relation d'emploi standard⁶ ». Pour ce qui est du Québec, en 1976, la part des personnes ayant un emploi atypique⁷ – toutes formes confondues – dans l'emploi total était de 16,7 p. 100⁸. Selon les données publiées par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ), 37,4 p. 100 des travailleurs occupaient ce type d'emploi en 2015⁹. La part de l'emploi atypique dans l'emploi total a plus que double au cours de la période.

4. Ministère de l'Industrie, *Recensement de 2006*, 18–20.

5. Trente pour cent des jeunes hommes de 15 à 24 ans étaient dans cette situation en 1976, tandis qu'ils étaient 60 p. 100 en 1990. Ceux ayant entre 25 et 34 ans faisaient partie de ces travailleurs pauvres dans 8 p. 100 des cas en 1976 et dans 20 p. 100 des cas en 1990. Larochelle-Côté et Dionne, *Différences internationales*, 7.

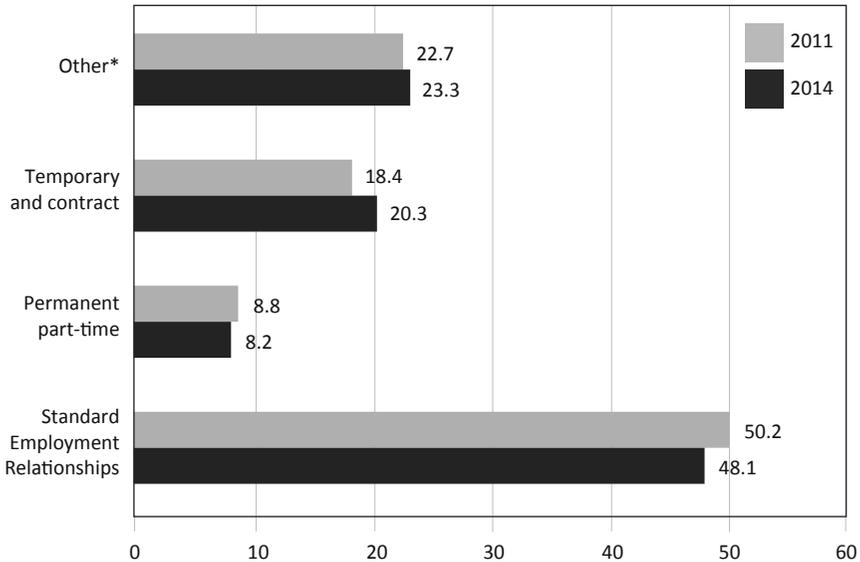
6. Le groupe de recherche PEPSO définit le terme « relation d'emploi standard » de la façon suivante : « *Employment that is secure, that provides a full range of benefits and that has a possible career path is generally viewed as better employment, and it is often referred to as a Standard Employment Relationship* [Relation d'emploi standard] ». Définition tirée du rapport de recherche 2015 intitulé *The Precarity Penalty*, 10.

7. L'emploi atypique, tel que nous le définissons, comprend le travail à temps partiel (moins de trente heures par semaine), le travail temporaire, y compris le travail intérimaire lié aux agences de placement, (dont la date de cessation est prédéterminée ou qui se terminera dès qu'un projet déterminé aura pris fin), le travail autonome, le cumul d'emplois, mais aussi ce que nous appelons le travail invisible, c'est-à-dire le travail au noir, le travail des clandestins, le travail des aides familiales et le travail en régime dérogatoire effectué notamment par les étudiants-étrangers et les travailleurs migrants saisonniers.

8. Denis Matte, Domenico Baldino et Réjean Courchesne, « L'évolution de l'emploi atypique au Québec », *Le marché du travail*, 19, n° 51 (1998), 25.

9. Sauf exception, l'ensemble des données présentées dans la prochaine section indique la proportion des personnes en emploi occupant l'une ou l'autre forme d'emploi atypique à un moment donné (portrait structurel). Bien entendu, si l'on tient compte qu'un bon nombre de travailleurs « tournent » entre des périodes de chômage et l'emploi atypique, ces proportions tendent à sous-évaluer le nombre de travailleurs concernés (en fonction de la distribution des individus dans cette structure de l'emploi). Québec, « Institut de la statistique du Québec, *Taux d'emploi atypique selon diverses caractéristiques*, consulté le 20 juin 2017, http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/lien-statut-emploi/taux_emploi_atypique.html.

Graphique 1 : Forms of the employment relationship: 2011–2014 GTHA (%)



* In the "Other" category, 70% are in full-time employment but either receive no benefits beyond a wage or are unable to confirm they would be with their current employer for at least 12 months. 15% are self-employed with employees and 14% are in full-time employment but their hours varied from week to week and in some case could be less than 30 hours.

Note: Data taken from PEPSO Survey 2011 and 2014.

Source: PEPSO, 2015, p.25.

Cette progression caractérise l'ensemble des formes que prend l'emploi atypique. La part du travail à temps partiel dans l'emploi total a plus que doublé, passant de 8,7 p. 100 en 1976¹⁰ pour atteindre 19,7 p. 100 en 2015¹¹. Quant à la part de l'emploi temporaire, celle-ci aurait crû de 16 p. 100 entre 1989 et 1994 pour s'établir à 10,4 p. 100 en 1994¹², puis à 14,1 p. 100 en 2015¹³. Le travail autonome est passé de 8,6 p. 100 en 1976¹⁴ à plus de 13,3 p. 100 en

Une proportion plus importante de femmes (40,2 %) occupe un emploi atypique alors que la proportion pour les hommes est de 34,8 %.

10. Québec, Institut de la statistique du Québec (ISQ), *Annuaire québécois des statistiques sur le travail*, 1, n° 1 (Québec 2005), 129.

11. Québec, Institut de la statistique du Québec (ISQ), *État du marché du travail au Québec : Bilan de l'année 2015* (Québec 2016), 13.

12. Matte et al., *L'évolution de l'emploi atypique*. À notre connaissance, des données antérieures à 1989 ne sont pas disponibles.

13. ISQ, *État du marché du travail au Québec 2016*, 16.

14. ISQ, *Annuaire québécois*, 129.

2013¹⁵. Le nombre de personnes cumulant des emplois a quant à lui triplé depuis 1976¹⁶.

Or, l'emploi atypique implique généralement un délitement des conditions d'emploi tant sur le plan de la rémunération que sur le plan de l'accès aux régimes de protection sociale, aux avantages sociaux et à la négociation collective¹⁷. De ce fait, l'essor de l'emploi atypique constitue l'un des principaux facteurs explicatifs de la croissance des inégalités socioéconomiques. Et, tandis que cette dynamique atteint son rythme de croisière au Québec et qu'elle devient une composante structurelle du marché du travail dans lequel la part de l'emploi atypique oscille entre 35 et 40 p. 100 depuis les années 1990 – les variations de mois en mois s'expliquant par des éléments conjoncturels –, l'intervention de l'État sur le plan fiscal et social ne parvient plus à corriger les inégalités de marché.

En saisissant la thèse de l'austérité comme étant une réduction des dépenses sociales de l'État, nous voulons examiner le rôle joué par les gouvernements fédéral et provincial dans la configuration du système d'emploi dont nous venons de dégager certains points saillants. Nous postulons que des facteurs institutionnels et réglementaires ont participé à l'éclatement des statuts d'emploi, à la mise en concurrence de ceux-ci ainsi qu'à l'instauration d'une politique d'activation de la main-d'œuvre¹⁸. En posant notre regard sur les politiques de l'emploi canadiennes et québécoises qui, dès la fin des années 1970, ont favorisé la segmentation et la flexibilité de l'emploi, et en nous concentrant sur l'activation des politiques de l'emploi et sur le rôle joué par l'État en matière de relations de travail, nous cherchons à montrer que, loin d'être le fruit d'un retrait de l'État, la multiplication des statuts d'emploi s'inscrit plutôt dans le cadre d'un « interventionnisme friedmanien » selon

15. Luc Cloutier-Villeneuve, « Évolution de l'emploi atypique au Québec depuis 1997 », *Flash-info*, vol. 15, n° 3 (octobre 2014), 2. On notera que le travail autonome a diminué entre 1997 et 2007, qu'il a été en forte progression dans le contexte de la crise de 2008 et qu'il a légèrement diminué ensuite pour s'établir aujourd'hui à 13,3 p. 100. Voir Cloutier-Villeneuve, *Évolution de l'emploi atypique*, 2. Par ailleurs, depuis le début des années 1990, le nombre des travailleurs autonomes qui agissent également comme employeurs a progressé beaucoup moins rapidement que les travailleurs autonomes sans aide salariée (ISQ, 2005, 129), ce qui indique une tendance à la précarisation de l'emploi autonome.

16. ISQ, *Annuaire québécois*, 129 et Québec, Institut de la statistique du Québec (ISQ), *Annuaire québécois des statistiques sur le travail 2000-2008*, 5, n° 1 (Québec 2009), 126–127.

17. Yanick Noiseux, *Transformations des marchés du travail et innovations syndicales au Québec* (Québec : Collection innovation sociale, PUQ, 2014).

18. Sous le couvert d'une critique des effets d'inertie des politiques de soutien et de sécurité du revenu – elles n'inciteraient pas au travail et à la création d'emploi –, la nouvelle approche prônée dès le début des années 1990 par l'OCDE entend stimuler la participation salariale des bénéficiaires dans une logique de « responsabilisation ».

lequel l'État met en place un ensemble de dispositifs institutionnels favorisant la mise en concurrence des travailleurs et travailleuses¹⁹.

Cela dit, soulignons que cet interventionnisme s'accompagne d'une inertie volontaire dans certains autres domaines législatifs. Par exemple, en ce qui concerne l'essor du travail atypique, malgré de nombreux rapports d'experts l'enjoignant à aller dans ce sens²⁰, l'État n'a pas ajusté les régimes de sécurité sociale de manière à mouler la protection sociale et le droit du travail aux besoins des travailleurs atypiques²¹.

Afin de recadrer notre analyse dans sa dimension historique, nous commencerons par un rappel des tendances des politiques de l'emploi au Québec et au Canada dans un régime néolibéral, et par la même occasion, nous montrerons qu'elles sont en partie responsables de la croissance des inégalités allant de pair avec la multiplication et l'éclatement des statuts d'emploi. Nous allons ensuite examiner les politiques marquant une nouvelle phase de l'intervention de l'État néolibéral dans le domaine de l'emploi. Du point de vue du fédéral, ordre de gouvernement faisant l'objet de la deuxième section, même si nous évoquerons rapidement les nouvelles orientations liées à l'arrivée au pouvoir du gouvernement libéral de Justin Trudeau en octobre 2015, nous reviendrons surtout sur les dix ans de règne du Parti conservateur de Stephen Harper (2006–2015) en considérant plus attentivement la réforme de l'assurance-emploi (2012) ainsi que l'élargissement des programmes de travail migrant temporaire. Nous concluons cette partie en décrivant les multiples attaques contre le syndicalisme et la capacité d'organisation collective des travailleurs. En regard du cas plus spécifique du Québec, traité dans la troisième section, nous examinerons les politiques touchant l'activation de la main-d'œuvre du gouvernement libéral dirigé par Philippe Couillard, actuellement au pouvoir. Nous ferons cet examen en regard des orientations politiques mises en place par ses prédécesseurs – libéraux et péquistes – depuis 1996. À cet égard, nous nous attarderons surtout sur les récentes réformes touchant le programme d'assistance sociale et les services

19. Pierre Dardot et Christian Laval, *La nouvelle raison du monde : Essai sur la société néolibérale* (Paris : La Découverte, 2009).

20. Pensons aux rapports suivants : Québec, Commission consultative sur le travail et la révision du Code du travail, *Le travail : une responsabilité collective. Rapport final de la Commission consultative sur le travail et la révision du Code du travail (rapport Beaudry)* (Québec 1985); Québec, Conseil du statut de la femme (Lucie Desrochers), *Travailler autrement : pour le meilleur et pour le pire? Les femmes et le travail atypique* (Québec 2000); Québec, Conseil permanent pour la jeunesse (Sébastien Blondin et Georges Lemieux), *Emploi atypique et précarité chez les jeunes : une main-d'œuvre à bas prix, compétente et jetable* (Québec 2001); Québec, ministère du Travail, *Les besoins de protection sociale des personnes en situation de travail non traditionnelles (rapport Bernier)* (Québec 2003).

21. La mise sur pied du Régime québécois d'assurance parentale, qui permet l'accès aux travailleurs autonomes, et l'adoption de la Loi sur l'équité salariale (1996) constituent des exceptions qui doivent être soulignées.

de garde. Nous concluons en montrant comment les mesures d'austérité s'inscrivent dans le prolongement de la transformation de la politique sociale liée à l'emploi, qui a été amorcée il y a maintenant près de quarante ans, et en rappelant leurs effets particuliers sur la main-d'œuvre féminine. Cet exposé servira de prétexte pour aborder les conditions de travail et d'emploi dans les secteurs publics et parapublics québécois.

L'édification de l'infrastructure austéritaire

DANS CETTE PREMIÈRE SECTION, nous souhaitons d'abord rappeler que le vocabulaire et les interventions liés aux récentes politiques d'austérité ne sont pas véritablement nouveaux. Pour illustrer cette affirmation, nous nous attarderons principalement aux nombreuses réformes de l'assurance-chômage ainsi qu'au discours de légitimation de celles-ci. Enfin, en tenant compte de ces réformes, puis en examinant le recul de l'État social canadien par rapport à l'encadrement et au financement du système de protection sociale, nous aborderons les premiers changements touchant le programme québécois d'aide sociale.

Il y a maintenant déjà près de quarante ans, lors du discours du trône de 1978, le premier ministre canadien, Pierre Elliot Trudeau, a annoncé qu'il entendait réduire l'intervention de l'État dans l'économie. Il visait alors à réduire la taille de l'État en même temps que les salaires dans la fonction publique. Désormais, les fonctionnaires et les employés des secteurs parapublics ne doivent plus servir de modèle au secteur privé pour élever les conditions d'emploi. En ce qui a trait à la politique de l'emploi, il entend restructurer le programme d'assurance-chômage²² afin d'inciter les chômeurs à se trouver un emploi, notamment en réduisant l'accessibilité au programme²³. Ce discours entérine ainsi la réorientation de la politique sociale amorcée deux ans auparavant lorsque le Conseil économique du Canada (CEC) affirmait : « Les travailleurs changent très souvent d'emploi pour passer d'un emploi indésirable à un autre. Le problème du chômage relève donc davantage des travailleurs que d'une pénurie générale d'emplois^{24 25}. »

22. L'importante réforme de 1971 avait considérablement bonifié le programme. Ce fut en somme l'apogée de celui-ci.

23. *Loi modifiant la loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, S.C. 1978–1979, ch. 7. Campeau indique que ce sont inévitablement les travailleurs les plus précaires qui seront affectés par ces modifications. Heureusement, comme il le rappelle ensuite, la décennie 1980 marquera un répit dans le train des réformes. Voir à ce propos : Georges Campeau, *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi. L'histoire du régime canadien et de son détournement* (Montréal : Boréal, 2010), 171.

24. Cité dans Jacques Langelier, *L'État et le chômage au Canada : Une analyse des représentations du chômage dans les instances gouvernementales fédérales canadiennes*, thèse de doctorat. Université Laval, 2001, 201.

25. Ce type de discours, qui légitime la politique d'activation est encore repris quarante

La nouvelle orientation de la politique de sécurité du revenu fera ainsi de l'emploi une responsabilité individuelle qui doit être stimulée. Alors que le chômage continue de croître dans les années 1980 et touche jusqu'à 12 p. 100 de la population active en 1983, qu'il affecte particulièrement les jeunes et que l'État se préoccupe de l'équilibre de ses finances, l'OCDE fait la promotion d'une solution qui deviendra le *modus operandi* des politiques sociales et de l'emploi : il suffit d'« activer » ces politiques présumées entretenir la passivité des bénéficiaires. Ainsi, l'État n'est plus sollicité par rapport à des situations de droits ou de besoins, mais l'est davantage par rapport à des attitudes et des comportements.

Le gouvernement conservateur de Brian Mulroney (1984–1993) entérine ces changements, en plus de réformer la fiscalité, d'instaurer une taxe sur les produits et services, de fiscaliser la politique sociale²⁶ et d'ouvrir les frontières aux échanges nord-américains dans le cadre des traités de libre-échange, avec les États-Unis d'abord (ALE, 1989), et avec le Mexique ensuite (ALENA, 1994). C'est aussi à ce gouvernement que l'on doit l'adoption proprement dite des politiques d'activation de la main-d'œuvre étant donné que l'on accuse les anciennes politiques de coûter cher, d'être inefficaces et de nuire à la participation à l'emploi. Dans les années 1980, les deux plus importantes commissions²⁷ à s'être penchées sur l'assurance-chômage avaient d'ailleurs toutes deux conclu qu'il fallait 1) réorienter le programme dans un esprit plus assurantiel, c'est-à-dire plus individualiste; 2) favoriser la réintégration au marché du travail; 3) soutenir la flexibilité et la mobilité de la main-d'œuvre²⁸.

ans plus tard. À cet égard, le premier ministre du Québec mentionnait récemment dans une entrevue réalisée auprès du journal *Le Devoir* du 16 avril 2016 : « Dans mes déplacements, je rencontre beaucoup plus souvent des petits entrepreneurs qui me disent qu'ils manquent d'employés qualifiés, de travailleurs qualifiés, que des personnes qui ne sont pas capables de trouver de job. » Pourtant les données montrent plutôt qu'il y aurait, au Québec, 5,4 chômeurs pour chaque emploi vacant. De plus, ces emplois vacants nécessitent d'assez faibles qualifications. À ce sujet, voir l'excellent billet sur le blogue de Jeanne Emard, consulté le 20 avril 2016, <https://jeanneemard.wordpress.com/2016/04/23/les-chomeurs-et-les-postes-vacants/>.

26. Instaurée déjà en 1966 pour le Supplément de revenu garanti (SRG) du programme de la Sécurité de la vieillesse (SV), c'est surtout à partir des années 1980 que la fiscalisation prend de l'ampleur. Cette stratégie, médiatisée par l'impôt des particuliers, vise à rationaliser les programmes d'allocation en modulant le droit en fonction des revenus des ménages, tout en réinventant le principe d'universalité – la sélectivité étant présumée ne laisser aucun ménage « qui en a réellement besoin » tomber entre les mailles du filet social. Liée à la déclaration de revenu, cette stratégie moins transparente aux yeux des citoyens, a permis la réduction des transferts à moindre coût politique.

27. C'est par le biais de celles-ci que d'importantes réformes de programmes sont définies. Il s'agit ici de la Commission Macdonald, mise sur pied par Trudeau (1982–1985), et de la Commission Forget sur l'assurance-chômage, établie par Mulroney (1985–1986).

28. Gérard Boismenu et Jane Jenson, « La réforme de la sécurité du revenu ou les sans-emploi et la dislocation du régime de citoyenneté canadien », *Politique et Sociétés*, 15, n° 30 (1996), 41.

En 1989, dans le cadre de sa « stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre canadienne²⁹ », encore une fois largement inspirée des politiques de l'emploi mises de l'avant par l'OCDE, le gouvernement fédéral donne le ton quant aux réformes à venir : le fonds d'assurance-chômage devra désormais servir à financer la formation de la main-d'œuvre. Parallèlement, l'emploi doit être favorisé en réduisant l'attrait du chômage, c'est-à-dire en diminuant le montant des prestations d'assurance-chômage³⁰.

Le gouvernement réalise [*sic*] donc d'une pierre deux coups! D'une part, les restrictions à l'assurance-chômage vont créer une pression à la baisse sur les salaires et favoriser la *polyvalence* des travailleurs, permettant ainsi d'accroître la *flexibilité* de la main-d'œuvre. D'autre part, cette nouvelle orientation *proactive* du régime épargnera aux employeurs des charges supplémentaires liées à la formation professionnelle³¹.

En réunissant formation et prestation, le gouvernement prive les bénéficiaires du droit à une formation professionnelle de qualité pouvant leur permettre d'occuper un emploi régulier, lui aussi de qualité³². L'examen des programmes de formation ou de *requalification* au Canada montre que ces derniers, en effet, contribuent à créer et à entretenir un deuxième marché de l'emploi plutôt qu'à accompagner les travailleurs à joindre le *premier monde* de l'emploi. À la lumière de cette réorientation des politiques, Guest conclut aussi que le gouvernement conservateur a contribué à la baisse du niveau de vie des classes moyennes et inférieures ainsi qu'à la dégradation du système de protection sociale³³.

Façonnées dans les années 1980, c'est dans la décennie suivante que sont implantées pas moins de quatre réformes du programme d'assurance-chômage. Succédant au gouvernement conservateur, les libéraux de Jean Chrétien (1993–2003) entérinent la nouvelle orientation dans le *Livre vert* (1994) du ministre du Développement des ressources humaines, Lloyd Axworthy, qui entend réformer le système de protection sociale canadien. Ce document légitime l'ensemble des réformes apportées au programme

On notera qu'à la même époque les conclusions de la consultation sur la révision du Code du travail au Québec, présentées dans le « rapport Beaudry », souligneront, *a contrario*, le besoin d'une refonte générale des lois du travail afin d'adapter la protection sociale aux besoins des travailleurs atypiques dont on relève déjà l'essor important.

29. Canada, Emploi et Immigration Canada, *Le nouveau mode d'emploi : énoncé de politique : une stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre canadienne* (Ottawa 1989).

30. Le gouvernement fédéral annonce par ailleurs qu'il cesse de contribuer au financement de la caisse d'assurance-chômage.

31. Campeau, *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi*, 221.

32. . Voir à ce propos : Lucie Lamarche, « Le droit à la formation professionnelle et le projet québécois d'insertion sociale : droit des uns et espoir des autres? » dans Georges Campeau, *Actes de la 11e Journée en droit social et du travail* (Montréal : Université du Québec à Montréal, 2000).

33. Dennis Guest, *Histoire de la sécurité sociale au Canada* (Montréal : Boréal, 1995), 333.

d'assurance-chômage dans les années 1990 et aux programmes de transferts fédéraux aux provinces touchant l'assistance sociale, la santé et l'éducation, et vise par ailleurs le rapprochement entre les programmes canadiens et états-uniens, ces derniers étant reconnus pour être beaucoup moins généreux et pour être orientés vers le *workfare*.

Ainsi, aux réformes du régime d'assurance-chômage de 1990³⁴ et 1993³⁵ – cette dernière étant marquée par l'exclusion de la protection de la loi des travailleurs ayant volontairement quitté leur emploi – suivront celles mises en place par le gouvernement libéral en 1994³⁶ et 1996, alors que l'assurance-chômage devient l'assurance-emploi³⁷. Cette dernière constitue une réforme majeure, non pas en ce qui a trait à l'admissibilité, à la durée et au montant des prestations, puisque toutes les réformes mentionnées sont allées dans ce sens, mais en ce qui a trait aux règles de calcul. Pour ce qui est des règles d'admissibilité, auparavant calculées en fonction du nombre de semaines travaillées, celles-ci seront désormais fonction du nombre d'heures assurables. Tous les travailleurs cotisent dès la première heure travaillée³⁸ et, d'autre part, de moins en moins de travailleurs se qualifient au programme en raison d'un nombre insuffisant d'heures totales travaillées au cours de l'année. Autrement dit, lors du passage de l'assurance-chômage à l'assurance-emploi, les travailleurs à temps partiel doivent travailler deux fois plus longtemps pour être admissibles³⁹. Dans la foulée, les gouvernements fédéral et provinciaux mettent en place des prestations d'assurance-emploi qui ne visent pas exclusivement les chômeurs. Grevant le budget de l'assurance-emploi de 20 p. 100, ces réformes visent à stimuler la création d'emplois dans les secteurs marchands et communautaires et la formation de la main-d'œuvre⁴⁰. Cette orientation atténue la frontière entre assistance et chômage tout en opérationnalisant l'activation de ces programmes.

34. *Loi modifiant la Loi sur l'assurance-chômage et la Loi sur le ministère et sur la Commission de l'Emploi et de l'Immigration*, L.C. 1989–1990, ch. 40.

35. *Loi n° 2 de 1993 sur la compression des dépenses publiques*, L.C. 1993, ch. 13.

36. *Loi modificative portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 22 février 1994*, L.C. 1994, ch. 18.

37. *Loi sur l'assurance-emploi au Canada*, L.C. 1996, ch. 23.

38. Auparavant, les travailleurs ne cotisaient que pour les semaines durant lesquelles ils avaient travaillé au moins quinze heures.

39. Boismenu et Jenson, *La réforme de la sécurité du revenu*, 42

40. Dès 1997, un guichet unique, géré par Emploi-Québec, dirige aussi bien les assistés sociaux, les chômeurs et les ex-chômeurs, dans le dédale des parcours de formation et d'employabilité. Une partie du financement vient du Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), l'autre partie correspond à un pourcentage de la masse salariale assurable selon les critères de l'assurance-emploi. Ainsi, 85 p. 100 des mesures d'activation de l'aide sociale sont financées à même la caisse de l'assurance-emploi.

Toujours en 1996, le gouvernement libéral entreprend de revoir le financement des programmes sociaux. Instauré en 1966, le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) finançait alors les dépenses d'assistance sociale à hauteur de 50 p. 100 à condition que les provinces s'engagent à respecter certaines conditions. Or, avant même l'abolition de ces dernières, dans la foulée du RAPC, le Québec a « obtenu du gouvernement fédéral l'autorisation d'assujettir le paiement des prestations d'aide de dernier recours à l'obligation des prestataires de se soumettre à des mesures dites actives d'emploi »⁴¹ lors de l'adoption de la Loi sur la sécurité du revenu⁴². L'abolition du RAPC en 1996 ne fera que faciliter la généralisation de cette pratique⁴³. Insistons alors sur les mécanismes et les visées de la stratégie d'activation de l'aide sociale depuis l'avènement du néolibéralisme. Car, les changements précédemment évoqués et touchant l'assurance-chômage ont affecté les programmes de soutien du revenu pris en charge par le gouvernement du Québec, en particulier l'aide sociale. Ainsi, l'activation des allocations d'assistance n'a pas seulement représenté une réponse à la croissance des dépenses de l'État, notamment en contexte de chômage élevé. Elle a surtout impliqué la fin de la référence au droit à un revenu décent⁴⁴ et le remplacement de ce droit par un discours de responsabilisation et d'autonomie par le travail⁴⁵. Comme nous avons tenté de le montrer, le contexte entourant les nouvelles orientations néolibérales dans le cadre des programmes d'aide est la hausse du chômage et la précarité de l'emploi et, corolairement, la hausse des demandes de sécurité du revenu alors que les critères d'admissibilité de l'assurance-chômage sont périodiquement

41. Lamarche, *Le droit à la formation professionnelle*, 144.

42. *Loi sur la sécurité du revenu*, L.Q. 1988, ch. 51, S-3.1.1.

43. En outre, il est important de noter que le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) qui remplace le RAPC s'accompagne d'une réduction des transferts fédéraux aux provinces d'environ 23 p. 100 (Lionel-Henri Groulx, « La restructuration récente des politiques sociales au Canada et au Québec : éléments d'analyse », *Labour/Le Travail*, 63 (2009), 17), ce qui, selon Bruno Théret, « ramène la dépense fédérale au titre de l'ensemble des transferts finalement regroupés dans le TCPS à son niveau moyen des années 1960 (époque où l'État-providence canadien était encore peu développé notamment en ce qui concerne la santé et l'assistance publique), c'est-à-dire à environ 7 p. 100 des dépenses fédérales et 1,2 p. 100 du PIB alors qu'elle valait plus du double en pourcentage du PIB dans les années 1970 et 1980 ». Voir : Bruno Théret, *De l'assurance-emploi au régime national de prestations pour enfants : l'État-providence canadien aux risques de la mondialisation et de la désagrégation de la fédération. Discours et politiques des années 1994-1999* (Grenoble : Recherches & Régulation Working Papers, RR serie E 1999-1, 1999), 71.

44. Droit faisant référence au RAPC, au Rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique (Québec, Comité d'étude sur l'assistance publique, *Rapport Boucher* (Québec 1963), mais surtout à l'engagement pris par le Québec et le Canada en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels que le Canada a ratifié.

45. Dès 1989, la référence au droit disparaît des premiers articles des lois québécoises sur l'assistance sociale, à titre d'orientation générale de la loi. Voir la *Loi sur la sécurité du revenu*, L.R.Q. 1989, ch. S-3.1.1.

resserrés et que le nombre de demandeurs d'aide sociale aptes au travail augmente. C'est précisément ces derniers qu'il s'agissait alors d'activer. Dans un premier temps, c'est en s'attaquant au montant de la prestation que l'État a procédé.

À cet égard, dans une perspective historique, il est intéressant de rappeler que, dès 1974, le gouvernement fixe le plafond de l'aide sociale à un niveau inférieur à 50 p. 100 du salaire minimum. La faiblesse de celui-ci dans les années 1980 et 1990⁴⁶ entraîne ainsi la dégradation du revenu d'assistance. Qui plus est, la faiblesse et l'irrégularité de l'indexation des prestations d'aide sociale pour les personnes aptes au travail entre 1994 et 2008⁴⁷ expliquent en bonne partie la baisse du nombre de personnes bénéficiant du programme depuis 1995.

En 2008, c'est près de 9 p. 100 des gens âgés de 18 à 64 ans, qui obtenaient de l'aide, une baisse significative par rapport à 1996 alors que ce taux s'établissait à 14,6 p. 100⁴⁸. Il est à noter que cette diminution est principalement causée par le retrait d'un nombre important de parents, surtout en raison des réformes apportées à la politique familiale, et de personnes sans contraintes à l'emploi.

Outre cette stratégie indirecte d'activation de la main-d'œuvre, qui s'opère par la faiblesse du montant de l'assistance et par l'écart existant entre ce montant et le salaire minimum, le gouvernement a utilisé d'autres stratégies : il a mis sur pied différents programmes spécifiques de parcours vers l'emploi visant à stimuler l'insertion socioprofessionnelle dans les segments les plus précaires (invisibles ou dérogoatoires⁴⁹) du système d'emploi; il a conclu des ententes avec divers partenaires; et, pour ceux qui sortent du programme, il a développé, tout comme le fédéral, des mesures successives pour soutenir

46. Cependant, parce que la pauvreté au travail a fait l'objet de quelques alertes, le gouvernement a décidé de soutenir le revenu des travailleurs à bas salaire, notamment en haussant le salaire minimum à partir des années 2000. Entre 2002 et 2012, ce dernier a augmenté de 41,4 p. 100. La hausse a été particulièrement notable entre 2005 et 2009 et a impliqué une hausse significative de l'emploi. Voir à ce sujet : Québec, Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, *Avis. L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever* (Québec, 2013), 20. Au premier mai 2016, le salaire minimum est fixé à 10,75 \$ de l'heure.

47. Les barèmes pour les personnes avec contraintes sévères ont été indexés entre 1996 et 2008, mais ceux pour les personnes sans contraintes à l'emploi ne l'ont pas été entre 1994 et 1998, mais l'ont été partiellement entre 2005 et 2008. Voir à ce propos : Alexandre Morin et al., « L'assistance sociale de 1996 à 2008 : avancées et défis » dans *Portrait social du Québec, Données et analyses* (Québec : Institut de la Statistique du Québec, 2010), 214–215.

48. Outre une légère hausse en 2009 et 2010, le nombre de prestataires a continué à décliner depuis. Voir à ce propos : Québec, Institut de la statistique du Québec (ISQ), *Le Québec chiffres en main* (Québec 2016), 18.

49. C'est bien souvent le cas des programmes de « parcours vers l'emploi », lesquels dérogent aux lois du travail, sauf à la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, L.R.Q., ch. S-2.1, qui s'applique, et ce, bien que cette exclusion ait été explicitement levée en 2007 dès la mise en application de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*.

l'emploi faiblement rémunéré, participant ainsi à la fiscalisation de la politique de l'emploi.

Ainsi, parallèlement à l'implantation des mesures d'employabilité, le gouvernement favorise, par le biais de mesures fiscales, le maintien en emploi des travailleurs pauvres (programme SUPPRET – 1979). Ce type d'intervention vise à court-circuiter la stratégie liée au coût d'opportunité en encourageant à travailler les personnes qui y trouveraient peu d'avantages⁵⁰. À partir du 1^{er} janvier 2005, c'est la prime au travail qui joue ce rôle⁵¹. Or, compte tenu des critères d'accès, cette prime met en évidence les lacunes de la stratégie d'encouragement au travail, car pour y avoir droit, une personne assistée sociale doit gagner un revenu salarial minimal qui excède précisément le seuil des gains salariaux autorisés pour les prestataires⁵².

Il est ainsi à craindre pour les perspectives d'emploi qu'ouvrent les programmes d'employabilité et la contrainte indirecte à la sortie de l'aide sociale,

50. Selon la théorie du choix rationnel, le coût d'opportunité signifie que l'individu va préférer le bien dont le « coût » entraîne le moins de sacrifices possibles par rapport aux avantages qu'il comporte. Ayant la possibilité de choisir entre des prestations d'assistance sociale faibles et un revenu de travail, un individu peut choisir l'assistance sociale en considérant certains avantages, notamment la possibilité de rester à la maison pour veiller aux soins d'enfants ou de parents tout en économisant les frais de garde, etc., plutôt que le salaire obtenu dans le cadre d'un emploi à cause des dépenses encourues, surtout si l'emploi est flexible. Étant donné que le gouvernement souhaite encourager la participation au travail, s'il veut éviter de financer les solutions de rechange qui s'offrent aux citoyens, il peut continuer de subventionner le travail faiblement rémunéré, comme il le fait depuis l'instauration du programme SUPPRET en 1979.

51. La prime au travail supplée le bas salaire à partir du moment où celui-ci est au moins de 2 400 \$ par année, tandis que la mesure fédérale – le PFRT – demande un gain salarial d'au moins 3 000 \$ par année. Cette mesure fiscale vise à encourager les personnes à intégrer le marché du travail en subventionnant par un crédit d'impôt remboursable jusqu'à 6 p. 100 du salaire gagné. Ainsi, on peut remarquer que cette mesure a un effet très positif pour les personnes gagnant entre 3 000 \$ et 6 500 \$ au travail. Pour chaque tranche supplémentaire de 100 \$ de salaire, le gouvernement verse près de 24 \$ de prime au travail. Voir à ce propos : Pierre-Antoine Harvey, *Portrait de la fiscalité et de ses perspectives au Québec*, vol. 61 (Montréal : Centrale des syndicats du Québec, 2008), 38. Depuis le 1^{er} avril 2008, et en vertu du Pacte pour l'emploi, une personne quittant l'aide sociale peut bénéficier du supplément à la prime au travail. Il s'agit d'un crédit d'impôt visant à aider les ex-prestataires d'un programme d'aide financière de dernier recours à se maintenir en emploi. Un montant de 200 \$ leur est versé chaque mois pour une période maximale de douze mois. Depuis le 1^{er} avril 2009, les personnes qui quittent le programme Alternative jeunesse sont également admissibles à ce programme.

52. Une personne vivant seule sans contraintes à l'emploi peut gagner jusqu'à 200 \$ par mois, alors qu'un couple peut gagner 300 \$ et une personne inscrite au Programme de solidarité sociale (donc, qui présente des contraintes à l'emploi), 100 \$. Chaque dollar de revenu supplémentaire est soumis à un taux marginal d'imposition de 100 p. 100, c'est-à-dire que le revenu de travail supplémentaire réduit d'autant le montant de la prestation sociale. Pour bénéficier du supplément de 9 p. 100 du revenu gagné de la prime au travail, il faut toucher au moins 2 400 \$ dans une année. La période de transition entre l'aide de dernier recours et l'emploi rend toutefois admissible au supplément de la prime au travail, lequel correspond à un supplément de 200 \$ par mois pendant douze mois.

d'autant plus que, comme l'affirmait Standing⁵³, la stratégie d'activation de l'aide sociale contribue à créer des distorsions dans les couches inférieures du marché du travail, notamment parce qu'elle entraîne une dégradation des conditions d'emploi. Ainsi, une hausse du taux d'emploi n'entraînerait pas une hausse des qualifications ni une croissance de la qualité des emplois. Conséquemment, si, comme le croit Standing, les prestataires de l'assistance sociale ont une éthique au travail aussi bonne que n'importe quel autre citoyen, il faut s'interroger sur le véritable rôle des programmes d'activation relativement à la fonction de régulation de la main-d'œuvre et des politiques sociales. Ces programmes contribuent assurément à légitimer la multiplication de l'emploi atypique et précaire. Ulysse ne manque pas de souligner à cet égard que la politique d'activation, de concert avec la flexibilisation, concourt à entériner la pauvreté des travailleurs et travailleuses :

Le phénomène du travailleur pauvre résulte d'un ensemble de décisions politiques, économiques et sociales prises au cours des 20 dernières années, avec le principal objectif de garantir au marché du travail une flexibilité lui permettant de répondre aux normes de la concurrence internationale (Bernier, Vallée et Jobin, 2003). [...] Le bas salaire est de manière tout à fait paradoxale devenu un phénomène en pleine expansion (Chen, 2005) au moment même où les nouvelles politiques étatiques s'appliquent à forcer la réinsertion en emploi des gens dépendants de l'assistance publique⁵⁴.

Pourtant, le Québec a adopté en 2002, une loi sur l'élimination de la pauvreté⁵⁵. Il s'agit d'une loi-cadre définissant une « stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale » tout en laissant au gouvernement le soin d'en fixer les modalités d'application. Or cette loi n'a pas eu d'impact sensible sur les personnes assistées sociales, bien que le préambule de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles⁵⁶ y fasse référence. Elle se révèle inadéquate en ce qui a trait au maintien d'un revenu décent et en ce qui a trait au respect de la dignité de l'être humain et des droits et libertés inscrits dans la Charte québécoise⁵⁷. Mais, en contradiction avec l'esprit de ce préambule, le gouvernement affirme que le problème des personnes assistées sociales découle d'un manque d'initiative et de compétence, et non d'un manque de revenu.

Les éléments que nous avons présentés rappellent assurément les débuts de la réforme néolibérale du système de protection sociale canadien. Mais ils nous permettent surtout d'insister sur le discours qui sous-tend celle-ci, à

53. Guy Standing, « La voie du traitement social du chômage. Autres forme de bien-être social ou menace sur l'emploi », *Revue internationale du travail*, 129 (1991), 741-758.

54. Pierre Joseph Ulysse, « Les travailleurs pauvres : de la précarité à la pauvreté en emploi. Un état des lieux au Canada/Québec, aux États-Unis et en France », *Lien social et politique*, n° 61 (2009), 86-87.

55. Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, L.R.Q. 2002, ch. L-7.

56. *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, L.Q. 2005.

57. *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R., ch. C-12, art. 45 (1976).

savoir une érosion de la référence au droit et à la citoyenneté – alors même que les chartes québécoise (1976) et canadienne (1982) venaient d’être adoptées – en faveur d’une responsabilisation comportementale des individus sommés de s’activer, en dépit des lacunes des filets mis à leur disposition⁵⁸. Dans la section qui suit, nous nous attarderons sur le legs du gouvernement Harper, au fédéral, et nous débiterons notre examen des politiques, notamment en considérant l’institutionnalisation des régimes d’emploi spécifiques aux migrants temporaires.

L’austérité fédérale sous le gouvernement Harper

LE GOUVERNEMENT CONSERVATEUR de Stephen Harper (2006–2015) a été particulièrement actif et ne s’est pas gêné pour remodeler le Canada. Eu égard aux questions qui nous intéressent ici, ce gouvernement a non seulement poussé plus que d’autres l’activation de l’assurance-emploi en créant la notion de « bons » et de « mauvais » chômeurs, en favorisant l’essor du travail migrant temporaire et en menant une charge frontale contre l’action syndicale, mais il a aussi, au cours de son dernier mandat, aboli plus de 50 000 postes dans l’administration publique fédérale⁵⁹. D’une manière plus globale, sur le plan de la politique sociale, les nouvelles modalités régissant les transferts fédéraux aux provinces, servis à la sauce d’un « fédéralisme ouvert », confirmaient le désengagement de l’État social canadien.

D’une part, le Transfert canadien en matière des programmes sociaux (TCPS) est désormais limité à une hausse annuelle de 3 p. 100 jusqu’en 2024, indépendamment de l’inflation, de la croissance économique ou des besoins de la population. D’autre part, pour ce qui est du Transfert canadien en matière de santé (TCS), le désengagement est d’autant plus pervers qu’à partir de 2016-2017, le taux de croissance doit s’arrimer avec le taux de croissance du PIB. Bref, depuis 1983, les dépenses liées à la politique sociale n’ont pas cessé de décroître, qu’on les compare avec l’inflation ou avec la part du PIB.

58. Bien entendu, bien que nous n’ayons pas insisté sur ces aspects, il faut comprendre que ces transformations s’inscrivent dans un contexte de mise en place d’un nouveau partenariat à deux entre les milieux politiques et le milieu des affaires, reléguant les milieux syndicaux à un rôle secondaire. Sur les linéaments de cette transformation rompant l’équilibre antérieur, voir Yanick Noiseux, *État, syndicalisme et travail atypique au Québec : une sociologie des absences et des émergences*, chapitre 2. À ce propos, voir aussi le rapport du Groupe de travail sur la déréglementation (rapport Scowen, 1986), le rapport Forget sur la réforme de l’assurance-chômage, le rapport du comité de privatisation des sociétés d’État (rapport Fortier, 1986) et le rapport du Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organismes gouvernementaux (rapport Gobeil, 1986), qui illustrent bien l’air du temps et la prédominance du point de vue patronal au milieu des années 1980.

59. Howie West, « Scapegoating Canada’s public sector » dans Teresa Healy et Stuart Trew, dir., *The Harper Record 2008–2015* (Ottawa : Centre canadien des politiques alternatives, 2015), 75-87.

Dans cette section, nous cherchons à illustrer la dynamique de pression à la baisse qui s'exerce sur l'emploi en examinant le rôle joué par les programmes d'assurance-emploi et de travail temporaire pour les migrants.

Une énième réforme de l'assurance-emploi qui crée désormais des « bons » et des « mauvais » chômeurs

Entre 2009 et 2011, le gouvernement fédéral a permis la prolongation de cinq semaines de la période de prestations de l'assurance-emploi en raison de la crise économique⁶⁰. Mais dès que le paysage économique a semblé plus favorable, il a repris le flambeau de la restructuration du programme d'assurance-emploi dans le cadre de lois budgétaires appelées « lois omnibus »⁶¹.

En s'inscrivant dans la même perspective que les réformes de l'assurance-emploi des vingt dernières années, les nouveaux changements au programme confirment la stratégie fédérale qui est de réduire les salaires et de mettre en concurrence les travailleurs. Nous le voyons en particulier dans l'obligation faite à la plupart des chômeurs d'accepter un emploi dont les conditions sont moins avantageuses que celles de l'emploi précédemment occupé. Le gouvernement rend opérationnel ce mécanisme favorable aux employeurs en révisant, pour la première fois depuis 1940, la définition de l'emploi convenable. Par ailleurs, le gouvernement pousse toujours plus loin le démantèlement de l'universalisme du régime, au profit de la logique actuarielle et comportementaliste, selon laquelle sera modulée la norme de l'emploi convenable, en créant trois catégories de chômeurs en fonction de leur historique de recours à l'assurance-emploi⁶². Enfin, recourant une fois de plus à la fiscalisation des politiques sociales, les chômeurs indemnisés qui gagnent un revenu de travail doivent choisir entre l'une ou l'autre formule de récupération de leur salaire : 100 p. 100 de leur rémunération excédant 50 \$ par semaine ou 25 p. 100 de leur prestation hebdomadaire selon l'ancienne formule, ou bien, 50 p. 100 de leur rémunération dès le premier dollar gagné selon la nouvelle formule.

Ainsi, alors que les réformes des années 1990 ont contraint les chômeurs à accepter des emplois en raison de l'affaiblissement de la protection contre le

60. Ottawa, *Le budget de 2009 : Le Plan d'action économique du Canada* (Ottawa 2009).

61. Dans le cadre de la *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget de 2011 mis à jour le 6 juin 2011 et mettant en œuvre d'autres mesures* (C-13) d'abord, puis surtout dans la foulée de deux lois omnibus : la *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures* (C-38) et la *Loi n° 2 portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 29 mars 2012 et mettant en œuvre d'autres mesures* (C-45). Dans l'ensemble, ces deux dernières lois comportaient 1 269 articles.

62. Une première version de cette division a été appliquée dans les années 1990 alors que la prestation et sa durée étaient réduites en fonction de la fréquence du recours à l'assurance. Elle a été par la suite abrogée en 2001, en raison des contestations qu'elle a suscitées. Notons aussi que la réforme dont nous parlons ici a aussi été éliminée par le gouvernement libéral de Justin Trudeau au début de 2016.

chômage, la première réforme des années 2010 oblige ceux et celles qui ont encore accès au programme à accepter la dégradation constante de leur revenu et de leurs conditions d'emploi, limitant de ce fait leur probabilité d'être encore admissibles ultérieurement. Cette plus récente réforme du programme d'assurance-emploi a porté la proportion de chômeuses et chômeurs indemnisés – ce que l'on appelle le ratio prestataire/chômeurs – à un creux historique de 38,4 p. 100 en 2014. Soulignons, à titre comparatif, que cette proportion était de 96 p. 100 en 1971⁶³, de 83 p. 100 en 1990 et de 42 p. 100 en 1998⁶⁴, et que les femmes sont davantage touchées par ces transformations puisqu'elles n'étaient plus que 33,4 p. 100 à toucher des prestations en 2014 comparativement à 42,1 p. 100 pour les hommes^{65 66}.

Bien que nous reviendrons dans la prochaine section sur les enjeux liés au programme concernant le travail migrant temporaire, notons simplement qu'il n'est pas anodin ici de rappeler que la ministre fédérale du Travail ne s'est pas gênée pour instrumentaliser les travailleurs migrants temporaires lors de l'annonce des réformes de l'assurance-emploi en 2012. D'ailleurs Diane Finley l'a dit en conférence de presse : « Ce que nous voulons faire, c'est de nous assurer que les McDonald's de ce monde ne soient pas obligés de faire venir des travailleurs temporaires étrangers pour faire un travail que des Canadiens sur [*sic*] l'assurance-emploi peuvent faire⁶⁷. » En disant cela, elle met explicitement ces travailleurs en concurrence avec les chômeurs de manière à justifier l'abaissement des conditions du régime d'assurance-emploi.

Notons enfin que le gouvernement conservateur avait prévu abolir, entre 2011 et 2017, 2 000 postes à Service Canada, agence responsable d'offrir des services d'assistance aux chômeurs. Comme le relève Lessard-Mercier « les employés de Service Canada (...) ont pour directive de diriger les gens vers le site Internet ou le centre d'appel [et] le service aux individus est ainsi réduit à l'accueil des chômeurs et à une assistance minimale lors de l'envoi de leur demande de prestations »⁶⁸. Plus encore, la réforme de 2012 a aboli les conseils

63. Gérard Boismenu, Pascale Dufour et Alain Noël. *L'aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord* (Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 2003), 50.

64. Voir Donna E. Wood, « Hollowing out the middle » dans Teresa Healy et Stuart Trew, dir., *The Harper Record 2008-2015* (Ottawa : Centre canadien des politiques alternatives, 2015), 183-200.

65. Pour une analyse détaillée sur l'évolution historique du ratio prestataires/chômeurs, voir « Jeanne Emard », *Le ratio prestataires/chômeurs*, consulté le 4 avril 2016, <https://jeanneemard.wordpress.com/2015/09/19/le-ratio-prestataireschomeurs/>.

66. Assez rapidement après son arrivée au pouvoir, le gouvernement libéral de Justin Trudeau a aboli cette réforme, puis à commencer à améliorer le programme.

67. CPAC, en ligne, traduction libre.

68. Émilie Lessard-Mercier, « La mobilisation contre la réforme de l'assurance-emploi au Québec », *Cahier de recherche du GIREPS*, n° 6 (2015), 9.

arbitraux où siégeaient trois juges issus de la communauté, ce qui a rendu beaucoup plus difficile la possibilité de contester les décisions concernant l'assurance-emploi sans compter que « contrairement à ce qui avait cours sous l'ancien régime de contestation des décisions, aucun délai n'est prévu par la loi pour encadrer les prises de décisions, et ce, à aucune étape de la procédure »⁶⁹.

Notons enfin que, tandis que le gouvernement libéral provincial s'engouffre résolument dans l'activation de la main-d'œuvre depuis son retour au pouvoir en 2014, comme nous le verrons un peu plus loin (se reporter à la troisième section), le gouvernement fédéral de Justin Trudeau annonce une modification des règles sur l'assurance-emploi dans le budget de mars 2016⁷⁰. D'une part, la directive de 2012 forçant les chômeurs et chômeuses à accepter tout emploi dit convenable, c'est-à-dire offrant un salaire d'au moins 70 % de leur salaire antérieur, est annulée tout comme les dispositions créant trois catégories de chômeurs. D'autre part, la norme DEREMPA qui discrimine les nouveaux arrivants sur le marché du travail – donc surtout les jeunes, les immigrants et les femmes retournant sur le marché du travail après une maternité – en les obligeant à cumuler plus d'heures pour avoir droit aux prestations a aussi été abolie⁷¹. Enfin, le gouvernement libéral a aussi réduit de moitié le délai de carence, lequel est passé de deux semaines à une semaine⁷². Cela dit, les libéraux ont choisi de réduire la cotisation à l'assurance-emploi plutôt que de bonifier le régime. Le nombre d'heures cumulées pour avoir accès au régime n'a pas été réduit de manière assez importante pour avoir un effet marqué pour les travailleurs et travailleuses à temps partiel. Quant au problème que vivent les travailleurs saisonniers alors qu'ils se retrouvent sans revenu pendant des semaines avant le début de la nouvelle saison de travail n'a pas été réglé. En outre, l'érosion des droits de recours, commencée sous le gouvernement Harper, a été maintenue par l'actuel gouvernement libéral.

69. Lessard-mercier, *La mobilisation*, 10.

70. *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2016*, L.C. 2016, ch. 7.

71. Ces dispositions dataient de 1979 et étaient donc antérieures aux réformes de 2012. « Selon cette règle, les personnes qui n'avaient pas travaillé au moins quatorze semaines dans l'année précédant leur année de référence devaient cumuler vingt semaines de travail pour se qualifier aux prestations, alors que pour les autres, dites "prestataires ordinaires", l'exigence variait entre dix et vingt semaines selon le taux régional de chômage. Cette règle est toujours en vigueur, et certaines dispositions prises lors de la réforme de 1997 l'ont rendue trois fois plus stricte qu'auparavant. Par contre, elle a été adoucie en 2001, lorsqu'il a été spécifié qu'elle ne s'appliquait pas aux personnes ayant reçu des prestations de maternité ou parentales au cours des cinq dernières années ». À ce propos, voir : *Les réformes de l'assurance-emploi : les femmes en écopent*, mémoire présenté à la Commission nationale d'examen sur l'assurance-emploi. Fédération des femmes du Québec et al., 2013, 5.

72. Un nouvel élément annoncé dans le budget 2017 vaut la peine d'être souligné : l'élargissement de la couverture assurantielle pour les proches aidants d'une durée de quinze semaines, qui s'ajoute aux prestations de compassion, et pour les parents d'enfants gravement malades.

C'est ainsi que, même si l'activation des chômeuses et chômeurs est légèrement diminuée, l'atteinte aux droits persiste puisque le Tribunal de la sécurité sociale mis en place par le gouvernement conservateur a été maintenu, ce qui fait en sorte que les contestations sont toujours entendues par un seul commissaire – plutôt que par un conseil arbitral de trois personnes –, sans possibilité d'appel. Finalement, force est de constater que même si la nouvelle réforme évite l'enlisement dans le renforcement de la logique en matière de politiques d'activation, elle offre bien peu aux travailleurs et travailleuses atypiques mis au ban du régime depuis les années 1990.

La prolifération des régimes de travail migrant temporaire dérogeant aux lois du travail

Par l'extension du Programme des travailleurs étrangers temporaires, et par la prolifération de ce type de programme, le gouvernement canadien joue non seulement un rôle actif en favorisant l'instauration d'une politique d'immigration à deux vitesses⁷³, mais il instaure également, comme nous venons de l'évoquer, une dynamique de mise en concurrence entre les travailleurs et travailleuses des marchés de l'emploi atypique. L'essor du travail migrant temporaire en régime dérogatoire – c'est-à-dire celui des travailleurs migrants embauchés dans le cadre du Programme des travailleurs agricoles saisonniers (PTAS), celui des aides domestiques migrantes embauchées dans le cadre du Programme des aides familiaux résidants (PAFR) et celui des travailleurs migrants temporaires embauchés dans le cadre du volet des professions peu spécialisées – place ainsi ces travailleurs au cœur de la dynamique de précarisation.

La prolifération, à partir du milieu des années 1980, des programmes qui donnent aux employeurs l'accès à une main-d'œuvre bridée, précaire, jetable et disponible « juste-à-temps » met bien en évidence le rôle joué par l'État dans la précarisation de l'emploi. Plus encore, ces programmes permettent la mise en concurrence de travailleurs, dits non qualifiés, du Nord et du Sud dans des secteurs qui, pour toute sorte de raisons, ne peuvent être délocalisés. Leur mise en place s'inscrit donc dans une stratégie délibérée, négociée dans un partenariat à deux, visant à repenser l'encadrement de la régulation du travail de manière à faire éclater un régime d'emploi universaliste qui a été mis en place dans le cadre de l'ancien régime fordiste et qui ne répondrait plus à l'impératif de flexibilité qu'exigerait la nouvelle donne.

Le cas du PTAS, dont l'origine remonte aux années 1960, inaugure l'institutionnalisation d'un régime de travail particulier dérogeant aux lois usuelles du travail. À partir de 1987, dans un partenariat à deux, l'État, alors dirigé par le conservateur Brian Mulroney, et l'entreprise privée négocient désormais les termes permettant la mise à disposition d'une main-d'œuvre

73. Depuis 2008, le nombre de travailleurs étrangers temporaires a dépassé le nombre de résidents permanents admis chaque année (Conseil canadien pour les réfugiés, 2008).

au rabais, cantonnée à un segment bien précis sur les marchés périphériques du travail et caractérisée par une mobilité bridée, un accès limité aux régimes publics de protection sociale et à la syndicalisation⁷⁴. Au fil du temps, ce ne sont plus les circonstances *exceptionnelles* – la soi-disant pénurie de main-d'œuvre qui, à l'origine, justifiait la mise en place du programme –, mais la règle de l'offre et de la demande qui va désormais structurer les modalités d'application du programme en fonction des besoins en main-d'œuvre de l'industrie agricole. Le nombre de travailleurs migrants agricoles augmente donc continuellement, la durée des séjours est prolongée et l'éventail des pays partenaires est étendu, tous des éléments permettant d'introduire et d'accroître la concurrence entre les travailleurs, non seulement entre les migrants et les nationaux, mais aussi entre les migrants eux-mêmes, dans ce secteur d'activité. Plus encore – et c'est en ce sens que le PTAS a joué le rôle de courroie de transmission facilitant l'éclatement d'un régime de travail de type universaliste –, des programmes semblables sont ensuite mis en œuvre dans d'autres secteurs de l'économie.

Le volet des professions peu spécialisées, d'abord mis en place comme projet pilote au tournant du millénaire en 2002, par le gouvernement du Parti libéral du Canada, se distingue ainsi du PTAS en permettant l'embauche de travailleurs étrangers « ayant un niveau réduit de formation officielle » dans n'importe quel secteur d'activité. Sa mise en place s'inscrit dans la foulée de mesures ponctuelles qui ont vu le jour dans les années 1990⁷⁵. Dès 2004, « au moins 3 000 travailleurs étrangers avaient été embauchés dans le cadre de ce programme »⁷⁶. Ce même gouvernement institutionnalise ensuite le projet pilote qui devient dorénavant une composante à part entière du Programme des travailleurs étrangers temporaires. Il est désormais utilisé par des firmes

74. Alors qu'il n'y avait que 1 258 travailleurs migrants employés dans les exploitations agricoles canadiennes en 1968 – voir Veena Verma, *The Mexican and Caribbean Seasonal Agricultural Workers Program : Regulatory and Policy Framework, Farm Industry Level Employment Practices, and the Future of the Program Under Unionization* (Ottawa : Institut Nord-Sud, 2003) –, ce nombre grimpe rapidement lorsque le gouvernement du Canada privatise l'administration du PTAS en 1987. Voir à ce propos : Ottawa, Institut Nord-Sud, *Canada's Seasonal Agricultural Workers Program as a Model of Best practices in Migrant Worker Participation in the Benefits of Economic Globalization* (Ottawa 2006), 8. Depuis cette date, le programme est largement autorégulé par le secteur privé; il est géré par la Fondation des entreprises en recrutement de main-d'œuvre agricole étrangère (FERME).

75. Vineberg relève que le Manitoba a créé un programme temporaire dans les années 1990 afin de contrer une pénurie d'infirmières. Cette même province a ensuite mis en place un projet pilote pour des opérateurs de machines à coudre. L'expérience a ensuite été élargie au secteur de l'habillement, du conditionnement des viandes, puis des sables bitumineux. (*Séminaire de recherche concernant les politiques sur la migration temporaire : Dois-je rester ou partir?*, Ottawa, 2008. Notes d'allocation de Robert Vineberg dans le cadre de ce séminaire : « Migration temporaire et adaptabilité du marché du travail dans les provinces des Prairies et le Nord », 5-7).

76. Centre d'études et de recherches internationales de l'Université de Montréal (CERIUM), « Un monde en mouvement », *Le Devoir* (Montréal), 16 avril 2005.

opérant non seulement dans des secteurs tels que l'agro-industrie, les sables bitumineux, la foresterie, les mines, mais aussi dans le secteur des services, notamment dans l'industrie touristique, la restauration et l'hôtellerie. Près de 29 000 personnes sont employées dans le cadre de ce projet en 2014⁷⁷. Le Conseil canadien pour les réfugiés mentionne à ce propos :

Cette pénurie de main-d'œuvre à long terme à laquelle les travailleurs étrangers temporaires répondent pourrait s'expliquer en partie par le fait qu'il est devenu plus difficile pour les immigrants aptes à accepter de tels postes d'immigrer au Canada en tant que résidents permanents. Les immigrants économiques sont de plus en plus sélectionnés en fonction des qualifications supérieures, tant universitaires que professionnelles. Quand le Canada éprouve le besoin des travailleurs jugés « hautement qualifiés », on les fait venir en leur offrant une perspective claire de devenir résident permanent. Par contre, quand le besoin de main-d'œuvre se fait sentir dans la restauration, les serres ou les fermes, les travailleurs sont recrutés à titre temporaire, sans aucune possibilité d'accéder à la résidence permanente. Ceci est discriminatoire. Un autre élément expliquant ce besoin pour les travailleurs étrangers temporaires est la réticence de certains employeurs canadiens à payer les salaires et à offrir des conditions de travail qui attireraient les chercheurs d'emploi canadiens⁷⁸.

Quant aux aides familiales embauchées dans le cadre du PAFR, non seulement elles sont souvent surqualifiées pour les emplois qu'elles occupent mais, encore plus que les travailleurs migrants agricoles, elles ont un accès limité aux régimes publics de sécurité sociale et à la syndicalisation. En vigueur depuis 1992, le PAFR a succédé au Programme pour les employés de maison étrangers (PEME, 1981–1992⁷⁹). Les travailleuses embauchées ont un permis de travail nominatif, c'est-à-dire valide pour un seul employeur. Contrairement aux travailleurs migrants saisonniers dans le secteur agricole, elles sont autorisées à demander le statut de résidente permanente. Jusqu'à tout récemment, celles d'entre elles qui réussissaient à travailler au moins vingt-quatre mois sur une période de trente-six mois pouvaient ainsi « s'affranchir », et ce, en faisant une demande de résidence permanente. S'inscrivant dans la dynamique d'un État-providence *néolibéralisé* qui opte pour le développement des services

77. Canada, « Citoyenneté et Immigration Canada », *Faits et Chiffres*, consulté le 15 avril 2016, http://ouvert.canada.ca/data/fr/dataset/052642bb-3fd9-4828-b608-c81dff7e539c?_ga=1.85742736.861133982.1461250587.

78. « Conseil canadien pour les réfugiés », *La réforme globale du Programme des travailleurs étrangers temporaires : La réponse du CCR aux changements, novembre 2014*, consulté le 15 avril 2015, <http://ccrweb.ca/fr/reponse-ccr-aux-changements-2014>.

79. Ce dernier avait lui-même remplacé un programme mis en place en 1973, destiné à accueillir des travailleurs migrants venant des Caraïbes. Voir à ce propos : Association des aides familiales du Québec (AAFQ), *Participation aux audiences pancanadiennes du comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration de la Chambre des communes*, www.aafq.ca/documents/Memoire.PDF. Ces trois programmes se distinguaient de la situation antérieure (avant 1973) par le fait qu'ils « n'accordaient plus [à l'arrivée] le statut de résident permanent, comme il l'avait fait auparavant ». Voir à ce propos : Louise Langevin et Marie-Claire Belleau (contenu archivé), *Le trafic des femmes au Canada : une analyse critique du cadre juridique de l'embauche d'aides familiales immigrantes résidentes et de la pratique des promesses par correspondance* (Québec : Université Laval, 2000).

privés au détriment des services publics de qualité supérieure⁸⁰, l'essor de ce programme met en lumière la constitution d'une chaîne globale des soins, qui repose sur les inégalités de développement et de classes sociales, en plus de reproduire, à grande échelle, la division sexuelle du travail en confinant les aides familiales migrantes dans des emplois qui sont périphériques, segmentés et dévalorisés. Bien qu'il ne soit aucunement dans notre intention de minimiser les conditions d'exploitation auxquelles sont soumis les autres travailleurs migrants temporaires, les aides familiales – isolées les unes des autres – se trouvent dans une situation d'extrême vulnérabilité, puisqu'elles sont souvent employées dans des conditions qui se situent à la limite de l'esclavage⁸¹. À l'extrême périphérie du marché du travail, force est donc de constater une hiérarchisation, sur la base du sexe, de ces formes de travail dit peu qualifié dans des régimes particuliers se déployant en marge de l'application usuelle des lois du travail.

Notons que le gouvernement conservateur de Stephen Harper est intervenu à plusieurs reprises afin de faciliter l'élargissement et le déploiement du Programme des travailleurs migrants temporaires tout au long de son mandat. En 2006, la durée du séjour a été augmentée à deux ans pour les participants au « volet des professions non spécialisés »⁸², et le nombre des participants a plus que décuplé depuis⁸³. Le nombre de participants dans le volet agricole s'est quant à lui accru de près de 50 p. 100 entre 2006 et 2013⁸⁴. Un processus d'avis accéléré relatif au marché du travail, réclamé par les entreprises voulant avoir accès plus rapidement à la main-d'œuvre, est entré en vigueur la même année⁸⁵. En 2007, le gouvernement crée une liste de métiers et professions et de secteurs donnant droit à l'émission rapide de permis⁸⁶. Depuis 2009, d'autres changements ont été apportés. Les employeurs étaient alors autorisés à embaucher « des travailleurs qui ont déjà travaillé au Canada pendant vingt-quatre mois » et des travailleurs « qui ne sont pas retournés dans leur pays pour

80. Nous y reviendrons.

81. Elsa Gallerand, Martin Gallie et Jeanne Ollivier Gobeil, *Travail domestique et exploitation : Le cas des travailleuses domestiques philippines au Canada*, rapport de recherche. LLDRL/SAC-UQAM, 2015.

82. Vineberg, *Migration temporaire*, 6.

83. Canada, *Réforme globale du programme des travailleurs étrangers temporaires : Les Canadiens d'abord*, consulté le 15 avril 2015, http://www.edsc.gc.ca/fra/emplois/travailleurs_etrangers/reform/Reform_PTET.pdf?_ga=1.92657437.1876994390.1461267195.

84. Canada, *Réforme globale*.

85. La période d'affichage public d'un poste au Canada a été réduite, passant de six semaines à sept jours. Voir à ce propos : Manon Cornellier, « Travailleurs étrangers temporaires : un gâchis conservateur », *L'actualité* (mai 2014).

86. Cornellier, *Travailleurs étrangers temporaires*.

un minimum de quatre mois »⁸⁷. En 2012, le gouvernement a ensuite autorisé les employeurs à verser aux travailleurs étrangers temporaires des salaires jusqu'à 15 p. 100 inférieurs au taux de salaire en vigueur pour les professions spécialisées, et jusqu'à 5 p. 100 inférieurs au taux de salaire en vigueur pour les professions peu spécialisées.

Certes, en fin de mandat, ce même gouvernement a apporté quelques ajustements rendant plus difficile l'accès des employeurs à ce programme dans la foulée d'une série de reportages dans les médias⁸⁸. En 2013, le gouvernement entend donc, entre autres mesures, accroître son pouvoir de suspendre et de révoquer des permis de travail si le programme est mal utilisé; ajouter des questions aux demandes des employeurs afin de s'assurer que le programme ne sert pas à faciliter l'impartition des emplois des Canadiens; voir à ce que les employeurs qui comptent sur des travailleurs étrangers temporaires se dotent d'un plan ferme pour passer tôt ou tard à un effectif canadien; instaurer des frais de traitement pour les employeurs; augmenter les frais des permis de travail; et obliger les employeurs à rémunérer les travailleurs étrangers temporaires au salaire courant en éliminant le principe actuel de la flexibilité des salaires, c'est-à-dire le droit de payer les travailleurs au-dessous du taux de salaire en vigueur⁸⁹. Une réforme globale est ensuite annoncée en 2014⁹⁰. Parmi les modifications les plus importantes, notons que les travailleuses embauchées dans le cadre du PAFR n'auront plus l'obligation de résider chez leur employeur, même si on peut se demander si elles auront vraiment le choix compte tenu de leur piètre salaire ou de l'isolement de leur lieu d'emploi. Les conditions permettant d'accéder à la résidence permanente sont aussi modifiées⁹¹. Le volet des professions peu spécialisées a également subi des réformes. Depuis 2011, une règle dite « 4 par 4 » est mise de l'avant obligeant les travailleurs à quitter le pays pour une durée de quatre ans, après avoir travaillé quatre ans au Canada. La réforme de 2014 diminue notamment la durée maximale du

87. Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Changements au Programme des travailleurs étrangers temporaires – Projet pilote relatif aux professions exigeant un niveau réduit de formation (Niveaux C et D de la CNP)* (Ottawa 2009).

88. « Tout a commencé avec la révélation qu'une entreprise minière chinoise active en Colombie-Britannique refusait des travailleurs canadiens au profit de travailleurs chinois parlant mandarin. La décision de la Banque Royale de mettre à pied des employés pour confier leur travail à un sous-traitant qui, lui, faisait appel à des TET, a [ensuite] ravivé le débat ». Voir à ce propos : Cornellier, *Travailleurs étrangers temporaires*.

89. Canada, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Le gouvernement Harper annonce des réformes au Programme des travailleurs étrangers temporaires* (Ottawa 2013).

90. Ressources humaines et Développement des compétences Canada, *Le gouvernement Harper*.

91. Ces modifications ont pour conséquence de faciliter l'accès à la résidence permanente pour celles qui répondent aux critères liés à leur formation professionnelle. Pour les autres, qui sont moins qualifiées, l'accès à la résidence permanente devient plus complexe.

séjour, impose une limite sur la part des travailleurs étrangers migrants dans l'effectif salarié des employeurs et impose l'interdiction de leur embauche dans les régions à chômage élevé. Quoi qu'il en soit, le fardeau de l'ajustement est porté, non pas par les employeurs fautifs, mais par les travailleurs migrants eux-mêmes dont plusieurs milliers se verront dans l'obligation de rentrer dans leur pays d'origine⁹² ⁹³. On notera enfin que, dès son arrivée au pouvoir au Québec, le gouvernement provincial du Parti libéral de Philippe Couillard adoptera une loi⁹⁴ empêchant la syndicalisation dans les petites fermes, droit qui avait été durement acquis par les travailleurs migrants saisonniers après une longue bataille juridique⁹⁵.

Finalement, force est de constater que, depuis maintenant près de vingt ans, les différents gouvernements canadiens ont favorisé de plus en plus le recrutement temporaire de travailleurs étrangers au détriment de l'immigration d'établissement. De plus, l'essor accéléré du Programme des travailleurs étrangers temporaires crée ce que Victor Piché – qui évoque « la mise en place d'un régime migratoire axé sur le refus de l'intégration citoyenne »⁹⁶ – appelle des « non-citoyens du monde ». Plus encore, en jouant le rôle d'une *armée de réserve* causant la dégradation des conditions de travail, les travailleurs migrants temporaires entraînent, sur les marchés nationaux, une concurrence insoutenable dans les segments les plus fragilisés du marché du travail, concurrence qui s'appuie sur la division internationale du travail et sur l'exploitation des travailleurs des pays appauvris et sans faire éclater le paradoxe d'un libéralisme *réellement existant* qui requiert le maintien des frontières entre les marchés nationaux du travail et qui s'appuie sur une main-d'œuvre dont la liberté de mobilité est bridée⁹⁷.

92. « World Socialist Website », *Canada expelling tens of thousand of migrant workers*, consulté le 15 avril 2015, <https://www.wsws.org/en/articles/2015/06/12/tfwc-j12.html>.

93. « Il a été démontré que les frais et les coûts imposés aux employeurs sont fréquemment transférés aux travailleurs de différentes façons, notamment par des retenues sur le salaire ou par des loyers exorbitants ». Voir à ce sujet : « Conseil canadien pour les réfugiés », *Les travailleurs étrangers temporaires dans un contexte plus large*, consulté le 15 avril 2016, <http://ccrweb.ca/fr/travailleurs-etrangeurs-temporaires-un-contexte-plus-large>.

94. Projet de loi n° 8 : *Loi modifiant le Code du travail à l'égard de certains salariés d'exploitations agricoles*, Québec, 2014. 40^e législature, 1^{re} session.

95. Voir à ce sujet : Mathieu Ares et Yanick Noiseux, « La syndicalisation des travailleurs agricoles migrants au Québec : du débat en cour au débat de société », *Interventions économiques*, n° 49 (2014), 1-27.

96. Victor Piché, « Les travailleurs migrants, nouveaux non-citoyens du monde », *Possibles*, 32, n° 3-4 (2009), 41.

97. On notera enfin que le nouveau gouvernement libéral de Justin Trudeau a annoncé, en février 2016, un examen de l'ensemble du Programme des travailleurs migrants temporaires. Au moment où nous écrivons ces lignes, l'examen n'est pas encore complété.

Une nouvelle série de compressions budgétaires au Québec

AU QUÉBEC, LES PREMIÈRES SEMAINES au pouvoir du nouveau gouvernement libéral élu en avril 2014 annoncent clairement une ère d'austérité. Dès juin, le gouvernement institue la « Commission de révision permanente des programmes » ayant pour objectifs de « poser des actions concrètes pour assurer une gestion plus rigoureuse et responsable des dépenses publiques et s'attaquer, de façon durable, au déficit structurel du Québec »⁹⁸. En outre, cette série de politiques d'austérité comporte une attaque frontale contre les structures démocratiques en éducation, au primaire et au secondaire, en santé, dans les régions, etc. La réforme de l'aide sociale par le projet de loi n° 70 (septembre 2015) et celle des services de garde, que nous traiterons plus spécifiquement dans cette section, s'inscrivent dans la foulée de cette série de politiques d'austérité. Et, là aussi, la dynamique de concentration des pouvoirs vers les cabinets ministériels au détriment des représentations citoyennes sera à l'œuvre en affectant la Commission des partenaires du marché du travail⁹⁹.

La mise au travail des jeunes assistés sociaux

Pour illustrer l'enthousiasme pour la rigueur comportementale et budgétaire des libéraux, il convient d'abord de situer leur intervention touchant l'aide de dernier recours par rapport à la précédente réforme réalisée par le gouvernement du Parti québécois de Pauline Marois en 2013, lors de sa brève présence à la tête du gouvernement. Tandis que ce dernier attaquait la politique de soutien du revenu pour des personnes en marge, mais proches du marché du travail, le gouvernement libéral faisait ressurgir le spectre du *workfare*, en pause depuis 2007¹⁰⁰. Au cours de son bref passage au gouvernement (2012-2014), la ministre péquiste de l'Emploi et de la Solidarité sociale du Québec, Agnès Maltais, avait donc fait adopter un projet de réforme réglementaire de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles¹⁰¹, qui ciblait trois groupes de

98. Site Web de la Commission, consulté en mars 2016, <https://revisiondesprogrammes.gouv.qc.ca/commission/>.

99. « La Commission des partenaires du marché du travail est une instance nationale de concertation qui regroupe des représentants des employeurs, de la main-d'œuvre, du milieu de l'enseignement, des organismes communautaires et d'organismes gouvernementaux, tous préoccupés d'améliorer le fonctionnement du marché du travail. ». Vu sur le site de la Commission, consulté le 29 juillet 2016, <http://www.cpmt.gouv.qc.ca/organisation/index.asp>.

100. Dès 1984, les assistés sociaux de moins de trente ans devaient participer à un programme d'employabilité pour toucher le plein montant de l'aide sociale. En 1988, l'obligation de participation était étendue à tous (loi 37). De nouveau en 1998, avec la loi 186, les jeunes de dix-huit à vingt-quatre ans étaient tenus de s'inscrire à un parcours d'emploi sous peine d'une pénalité de 150 \$ par mois. Ces obligations de contrepartie sont donc levées lors de l'adoption, en 2007, de l'actuelle *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*.

101. Québec, Gazette officielle du Québec, 145^e année, n° 9, *Règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, 653-654. La Loi sur l'aide aux personnes et aux familles [ci-après Aide sociale] distingue les prestataires selon qu'ils sont aptes au travail ou non. Le

bénéficiaires : les familles prestataires composées de deux parents avec un enfant de moins de cinq ans, les bénéficiaires de cinquante-cinq à cinquante-sept ans et les personnes en cure de désintoxication. Pour les prestataires âgés, le projet portait de cinquante-cinq à cinquante-huit ans l'âge pour bénéficier du statut « avec contrainte temporaire » permettant de recevoir un montant plus élevé. Le changement donnait un avant-goût du prolongement de la période d'emploi des travailleurs vieillissant, dans un contexte où les pays occidentaux tendent à hausser l'âge de la retraite¹⁰². Mais cette mesure donnait aussi le sentiment qu'après que le revenu et les conditions d'emploi des cohortes successives de jeunes entrant sur le marché du travail avaient sans cesse diminué, il s'agissait d'induire cette même dynamique pour ceux qui vieillissent¹⁰³, comme si la spirale de la dégradation de l'emploi ne devait jamais prendre fin, surtout aux extrémités de la vie active.

C'est précisément aux jeunes que les libéraux entendaient s'attaquer de nouveau. Devenu la loi 25, le projet de loi n° 70 adopté à la fin 2016 et intitulé Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi¹⁰⁴ ne constitue pas une réforme directe de l'actuelle Loi sur l'aide aux personnes et aux familles. Introduisant une discrimination entre les « anciens » et les « nouveaux » assistés, ces derniers étant souvent plus jeunes, cette loi vise à contraindre tous les nouveaux demandeurs d'aide sociale – environ 17 000 personnes chaque année –, aptes au travail, à accepter un plan d'intégration en emploi, qui devient la condition d'accès aux prestations monétaires du Programme d'aide sociale. En cas de refus, le montant de base du bénéficiaire pourrait être amputé de plus du tiers. Les conséquences financières associées au programme Objectif emploi

programme d'aide sociale s'adresse aux premiers, lesquels peuvent toutefois être reconnus temporairement « inaptes » au travail et recevoir un montant majoré de 129 \$ par mois s'ils n'ont pas de conjoint, en plus de la prestation de base de 604 \$ par mois. Les personnes « inaptes » au travail relèvent quant à elles du Programme de solidarité sociale par lequel leur est accordé un montant mensuel de 918 \$ par mois.

102. Le gouvernement fédéral avait d'ailleurs annoncé dans son budget de 2012 qu'il allait hausser à soixante-sept ans l'âge pour bénéficier du programme de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti, site consulté le 1^{er} juillet 2013, <http://www.servicecanada.gc.ca/fra/psr/sv/changements/faq.shtml>. Cette réforme a depuis été abolie par le gouvernement libéral.

103. Les hommes québécois, âgés entre quarante-cinq et soixante-quatre ans, connaissent en 2010 un taux de faible revenu de 12,8 p. 100 (il est de 13,1 p. 100 pour les femmes de la même tranche d'âge). Ce taux chute à 8,2 p. 100 à partir de soixante-cinq ans (il diminue à peine pour les femmes, s'établissant à 12,3 p. 100). Voir à ce propos : Institut de la statistique Québec, « Statistiques et publications », *Tableau Statistique. Taux de faible revenu, MFR-seuils après impôt, particuliers, Québec, 1996-2010*, consulté le 2 juin 2012, [http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_depense/revenus/mod1p1560.html].

104. Projet de loi n° 70, *Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi*. Ce projet de loi a été présenté à Québec, à la 41^e législature, 1^{re} session, en 2016.

dérogent ainsi à l'esprit et à la lettre de la Loi sur l'élimination de la pauvreté qui empêche, en principe, la dégradation de la situation des moins favorisés.

Comme le souligne Lamarche, le ministre « propose la construction d'un mur réglementaire qui bloquera dans le cas des premiers demandeurs de l'aide sociale l'accès aux prestations régulières de base »¹⁰⁵. Les nouveaux requérants visés seront donc contraints de participer au programme Objectif emploi – lequel remplace, entre autres, le programme Alternative jeunesse qui sera aboli –, c'est-à-dire contraints d'accepter et de garder l'emploi convenable qui leur sera offert ou de suivre une formation désignée par le ministre. Ce programme, d'une durée de douze mois, pourra être prolongé d'autant de mois. Plus encore, la notion d'emploi convenable sera définie de manière discrétionnaire par le ministre, et la personne participante ne jouira pas d'un droit de révision. En effet, elle ne pourra se prévaloir d'un droit d'appel qu'en cas de pénalité financière. Ainsi, en dépit d'une enveloppe de 5 millions de dollars prévue afin de bonifier les cotisations de ceux et celles qui accepteront *le plan d'intégration* associé à ces mesures, il convient de douter de la réelle visée poursuivie par le gouvernement, puisque le ministre annonçait du même souffle qu'il entendait réduire de 50 millions de dollars les coûts associés à l'aide sociale¹⁰⁶. Soulignons enfin que, selon le Collectif pour un Québec sans pauvreté¹⁰⁷, chaque année, le tiers des adultes soutenus financièrement accepte déjà de participer volontairement à au moins une mesure d'aide à l'emploi¹⁰⁸.

Par ailleurs, comme nous l'évoquions en introduction de cette section, il est intéressant de considérer que le projet de loi va aussi dans le sens d'une concentration accrue des pouvoirs dans les mains du ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Tandis que la Commission des partenaires du marché du travail – composée essentiellement de représentants des travailleurs et des employeurs – n'a plus qu'un rôle consultatif, le ministre pourra désormais obliger le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche, de la Science et de la Technologie, par le biais de directives issues de la Commission, à mieux répondre aux besoins des entreprises, s'arrogeant ainsi des compétences visant la formation des travailleurs actuels et *futurs*. En somme, comme le souligne le Collectif pour un Québec sans pauvreté, « le risque est que, d'une part le programme *Objectif emploi* oriente la formation vers les seuls besoins des entreprises, donc sans tenir compte des besoins réels

105. Lucie Lamarche, « PL-70 et Loi sur l'aide aux personnes et familles : Discriminer en toute impunité », *Revue Droits et libertés*, 34, n° 2 (automne 2015), 1.

106. Site Web de Radio-Canada, consulté le 12 avril 2015, <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/economie/2015/11/10/004-quebec-assistes-sociaux-couper-aide-social-projet-loi-travail.shtml>.

107. À la suite d'une importante mobilisation sur plusieurs années, c'est ce collectif qui a pris l'initiative de déposer le projet de loi sur l'élimination de la pauvreté adopté en 2002.

108. Québec, « Collectif pour un Québec sans pauvreté », *Analyse article par article*, consulté le 15 mars 2016, <http://www.pauvrete.qc.ca/document/analyse-article-par-article/>.

des personnes assistées sociales; et, d'autre part, que les personnes assistées sociales n'aient pas le choix d'accepter les décisions arbitraires du ministre, sous peine de pénalités financières »¹⁰⁹.

Ainsi, grâce à une politique d'emploi moins universelle et plus ciblée, l'État, avec tout un continuum de mesures s'adressant à des « clientèles » spécifiques, pour reprendre le jargon administratif, contribue également à la prolifération de l'emploi atypique et à la pauvreté des personnes qui occupent ces emplois.

La modulation des services de garde¹¹⁰

Implantée en 1997, la politique québécoise concernant les services de garde¹¹¹ visait trois objectifs : la lutte contre la pauvreté, une plus grande participation des parents au travail (en particulier les femmes) et une plus grande égalité des chances pour les enfants. Nous nous attarderons ici sur le second objectif en abordant l'impact de cette politique sur le taux d'emploi des femmes tout en examinant les conditions de travail dans les services de garde. Notons auparavant que, dans le contexte canadien, cette politique est unique au Québec et que la province est aussi la plus généreuse en matière de soutien financier aux familles. Parallèlement, le gouvernement a aussi élargi les congés parentaux, qui étaient autrefois l'apanage des mesures spéciales du programme d'assurance-emploi, pour faire aussi bénéficier les hommes et les travailleurs autonomes de cet avantage, dans la foulée de la création du Régime québécois d'assurance parentale (RQAP¹¹²).

Réclamée par les femmes et les féministes et implanté dans la foulée du Sommet sur l'économie et l'emploi, qui s'est tenu en 1996, et du Chantier de l'économie sociale, la mise sur pied du réseau québécois des services de garde révèle comment un État-providence *néolibéralisé* opte rapidement pour le développement de services privés au détriment de services publics de qualité

109. Québec, « Collectif pour un Québec sans pauvreté », *Analyse article par article*, décembre 2015, consulté le 8 avril 2016, <http://www.pauvrete.qc.ca/document/analyse-article-par-article/>.

110. Une partie des données et des analyses présentées ici sont le fruit d'un travail effectué par Raquel Duplin, dans le cadre d'une recherche qui porte sur l'impact de la libéralisation sur les conditions de travail et de vie des Québécoises et à laquelle nous avons été associés. La recherche était dirigée par Dorval Brunelle, de l'Observatoire des Amériques, et subventionnée par le CRSH (2007-2011).

111. Cette politique implique la mise sur pied d'un réseau de services de garde à prix modique – en 2000, le service a été étendu à tous les petits jusqu'à l'âge de cinq ans –, l'accès à plein temps des enfants à la maternelle ainsi que l'accès aux services de garde en milieu scolaire. Notons que l'élargissement de l'accès à la prématernelle pour les enfants provenant de milieu défavorisé ne sera en vigueur que cette année. Soulignons par conséquent que l'annonce ayant trait au *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, selon lequel les parents d'enfants de moins de cinq ans ne bénéficieront plus du montant accordé pour contrainte temporaire, renvoie à cette mesure. Cette politique vise donc à contraindre les parents à inscrire leurs enfants à la maternelle, en même temps qu'elle les incite fortement à se trouver un emploi.

112. *Loi sur l'assurance parentale*, L.Q. 2001, c. A-29.011.

supérieure et comment les politiques favorisant la participation salariale du plus grand nombre peuvent être instituées au détriment de la qualité de cette participation.

L'entrée en vigueur de la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance en 1997 crée les centres de la petite enfance (CPE). La Loi donne alors aux CPE le mandat de fournir des services de garde éducatifs en plus de devoir coordonner, surveiller et contrôler ces services lorsqu'ils sont donnés en milieu familial. En plus de ces deux types de services de garde subventionnés s'en ajoute un troisième, les garderies privées, dont certaines, subventionnées, offrent aussi le service à 5 \$, et à partir de 2003, à 7 \$ par jour¹¹³.

Depuis 2015, la politique tarifaire est substantiellement revue, et les coûts journaliers exigés des parents sont modulés en fonction de leur revenu annuel. La contribution demandée au parent dont l'enfant fréquente un service de garde subventionné est maintenant composée d'une contribution de base (7,55 \$ en 2016) et d'une contribution additionnelle modulée selon le revenu familial et pouvant atteindre jusqu'à 20,70 \$ par enfant, par jour¹¹⁴. On notera par ailleurs que les gouvernements subventionnent aussi de manière indirecte les services de garde privés par le biais de crédit d'impôt pouvant atteindre jusqu'à 200 \$ par semaine¹¹⁵. Ainsi, non seulement le gouvernement fiscalise¹¹⁶ la politique familiale, au moyen de la modulation des tarifs de garde, de manière à légitimer la réduction des budgets consacrés aux services de garde publics, mais, comme le souligne l'IRIS, « ce qu'on cherche à faire est clair : on réduit l'avantage économique des services subventionnés pour favoriser l'essor des services non subventionnés »¹¹⁷.

113. Certaines garderies privées ne sont donc pas subventionnées, mais la mise en place d'un crédit d'impôt remboursable, en 2009, permet aux parents de jouir des mêmes avantages.

114. « À compter d'un revenu de 50 545 \$, la contribution additionnelle est de 0,70 \$ par jour pour un tarif quotidien de 8,25 \$. À partir d'un revenu de 75 820 \$, la contribution additionnelle augmente graduellement jusqu'à ce qu'elle atteigne 13,15 \$ par jour, ce qui correspond à un revenu d'environ 158 820 \$, pour un tarif quotidien maximal de 20,70 \$ ». Tiré du site Web du gouvernement du Québec, consulté le 16 avril 2016, http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/outils/garde_fr.asp. Dans son dernier budget, le gouvernement québécois a annoncé une réduction de 50 p. 100 de la contribution additionnelle pour le second enfant. Aucune contribution additionnelle n'est exigée pour les autres enfants d'une même famille.

115. « À partir de la fin des années 2000, ce crédit d'impôt coûte de plus en plus cher au gouvernement, passant d'environ 185 M\$ en 2007 à 487 M\$ en 2012, soit une augmentation de 162,9 p. 100 ». Voir à ce propos l'étude de Ève-Lyne Couturier et Philippe Hurteau : Québec, Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), *Les services de garde au Québec : champ libre au privé* (Québec 2016), 24.

116. Notons que les allocations familiales le sont déjà.

117. Dans la même étude citée plus haut. De plus, lorsqu'on prend en compte les crédits d'impôt octroyés par le gouvernement fédéral, « l'avantage économique des services subventionnés disparaît alors presque entièrement », sauf pour les familles gagnant entre

Eu égard à la question qui nous préoccupe ici, on notera que le taux de participation salariale des mères de jeunes enfants de moins de six ans s'est accru au Québec, de manière constante et significative, à partir de 1997, passant de 59,4 p. 100 à 73,9 p. 100 en 2006, puis à 77,6 p. 100 en 2013, ce qui contribue à réduire l'écart des taux d'emploi entre hommes et femmes ayant des enfants en bas âge¹¹⁸. Fait tout aussi notable, ces femmes travaillent sept fois sur dix dans des emplois permanents et à temps plein, car elles ont aussi bénéficié d'une stabilisation de leur emploi depuis 2000¹¹⁹. Certes, ce taux a aussi crû dans d'autres provinces, notamment dans les provinces maritimes en raison des restrictions d'accès au programme d'assurance-emploi, mais il n'en demeure pas moins que l'augmentation est plus significative au Québec. En outre, tel que le relèvent Fortin, Godbout et St-Cerny :

Ce sont les chefs de famille monoparentale ayant des enfants d'âge préscolaire qui ont enregistré la hausse d'activité la plus importante entre 1996 et 2008, soit presque 22 points. Au cours de cette période, le nombre de familles monoparentales à l'aide sociale (dirigées par des femmes dans la grande majorité des cas) est passé de 99 000 à 45 000. De plus, le taux de pauvreté relative des familles monoparentales avec une femme à leur tête est passé de 36 p. 100 à 22 p. 100 et leur revenu réel médian après impôts a bondi de 81 p. 100¹²⁰.

L'implantation du réseau des services de garde a donc eu un impact significatif pour les femmes en contribuant à favoriser leur participation salariale. Alors qu'en 1991, 15 325 femmes exerçaient la profession d'éducatrices et d'aides-éducatrices de la petite enfance, elles étaient 69 655 à le faire en 2010¹²¹. C'est ainsi que cette profession est passée, durant la même période, du 20^e au 4^e rang des professions les plus fréquemment exercées par les femmes, alors que la concentration féminine reste constante dans le temps (à 95,9 p. 100¹²²).

50 000 et 100 000 \$ (basé sur un coût quotidien fixé à 35 \$). Voir à ce propos : IRIS (Couturier et Hurteau), *Les services de garde au Québec*, 25.

118. Luc Cloutier, « Effets de certaines politiques sociales sur la qualité de l'emploi des femmes au Québec », *Flash-info, Institut de la Statistique du Québec*, vol. 8, n° 3 (2007), 2; Pierre Fortin, Luc Godbout et Suzie St-Cerny, *L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux*, document de travail 2012/02, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke. Université de Sherbrooke, 2012, 6; Québec, Institut de la statistique du Québec (ISQ), *Annuaire Québécois des statistiques sur le travail*, vol. 12 (Québec 2016), 103. Ce taux d'emploi a légèrement baissé depuis pour s'établir à 76,1 p. 100 en 2015.

119. Fortin et al., *L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec*.

120. Fortin et al., *L'impact des services de garde*, 7.

121. Institut de la statistique Québec, « Statistiques et publications », *Tableau statistique. Les 25 principales professions les plus fréquentes chez les femmes en 2006 selon le rang en 1991, Québec, 1991 et 2006*, consulté le 19 juin 2013, [http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/tendances_travail/tab4_p9106_pf.htm] Actualisation sur Flash-info : Les 25 principales professions féminines au Québec en 2010, <http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/travail-remuneration/bulletins/flash-info-201510.pdf#page=6>.

122. Institut de la statistique Québec, « Statistiques et publications » *Tableau statistique. Les*

Bien que le réseau des services de garde soit de création récente, il a été soumis aux aléas de la privatisation. D'abord, en juin 2002, le gouvernement décide de mettre fin au moratoire sur le développement de garderies à but lucratif¹²³. Ensuite, en 2003, lorsque le gouvernement étudie différents scénarios visant le développement et la consolidation du réseau des services de garde, il privilégie ceux qui lui coûtent moins cher plutôt que la qualité des services¹²⁴. En effet, en 2003, les coûts, pour le gouvernement, sont assez différents d'un type d'installation à un autre : dans les CPE, le coût est de 42,50 \$ par jour et par enfant; il est de 33,65 \$ dans une garderie subventionnée; et il est de 26,85 \$ en milieu familial. Ainsi, entre 2003 et 2006, les crédits budgétaires alloués aux CPE se sont accrus de 16,7 p. 100 et ceux accordés aux garderies commerciales ont augmenté de 31,4 p. 100¹²⁵. Ensuite, entre 2007 et 2015, selon l'IRIS, « le développement des places en services de garde a été majoritairement accaparé par le secteur privé ». « Ce sont les garderies privées non subventionnées (GPNS) qui ont connu la plus forte hausse pendant cette période¹²⁶. »

Finalement, l'octroi de places dans le réseau des services de garde a favorisé le développement des garderies privées (+57 p. 100), par rapport aux CPE (+26 p. 100) et au milieu familial (+22 p. 100) depuis 2003¹²⁷. Ainsi, alors que la proportion des places en CPE s'établissait à 45 p. 100 en 1998, celle-ci ne s'établit qu'à 32 p. 100 en 2015. La proportion des places en garderies non subventionnées est quant à elle passée de 1 à 19 p. 100 au cours de la même période. Le graphique suivant, tiré des travaux de l'IRIS, témoigne de l'amplification de cette tendance au cours des dix dernières années¹²⁸.

10 principales professions à forte dominance féminine (effectif ≥ 90 p. 100) en 2006 selon le rang en 1991, Québec, 1991 et 2006, consulté le 19 juin 2013, [http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/tendances_travail/tab6_p9106_pdf.htm].

123. La fin de ce moratoire mis en place en 1997 est instituée par la *Loi modifiant la Loi sur les centres de la petite enfance et autres services de garde à l'enfance et la Loi sur le ministère de la Famille et de l'enfance*, L.Q. 2002, ch.17.

124. La qualité de l'encadrement offert par les services de garde subventionnés n'est plus à démontrer par rapport aux services fournis par le secteur privé. Comme le rappelle l'IRIS, « sur les 2 261 plaintes déposées en une année, seulement 26,3 p. 100 concernaient les garderies du réseau public contre 73,7 p. 100 pour les différentes garderies privées ». Voir à ce propos : IRIS (Couturier et Hurteau), *Les services de garde au Québec*, 28.

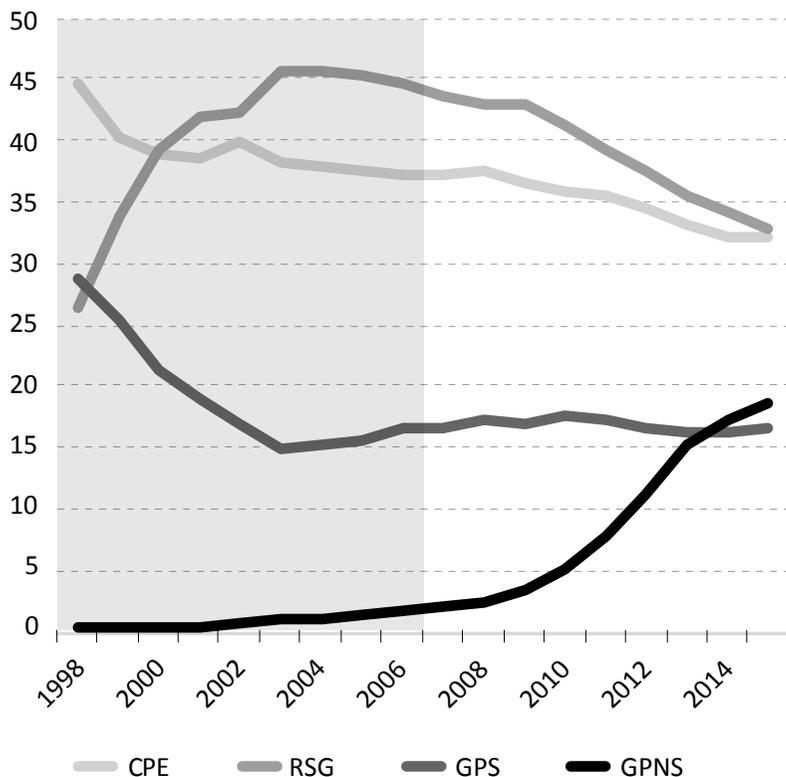
125. Confédération des syndicats nationaux (CSN), mémoire sur le projet de loi n° 126, Montréal, 2010, cité par Raquel Duplin, *La politique familiale au Québec de 1960 à 2006*, rapport de recherche, non publié (Montréal : Observatoire des Amériques, 2008).

126. Alors que les GPNS offraient 4 538 places en 2007, elles en géraient 51 843 en 2015, soit une hausse totale de 1 042 p. 100 ». Voir à ce propos : IRIS, *Les services de garde au Québec*, 3.

127. Confédération des syndicats nationaux (CSN), mémoire sur le projet de loi n° 126, Montréal, 2010, 5.

128. Aujourd'hui ce sont dans les services de garde en milieu familial que se trouve la plus importante proportion des enfants (33 p. 100). Au deuxième rang, les CPE (32 p. 100) puis, les garderies privées (16 p. 100) et les garderies privées subventionnées.

Graphique 2 : Proportion de places selon le type de service de garde, 1998-2015*



* Étude des crédits 2015-2016 : Renseignements particuliers volet famille, service de garde et intimidation, Gouvernement du Québec, 2015. Calculs des auteures.

Source : Couturier et Hurteau, 2016 : 14.

Le déplacement des places vers les garderies privées, subventionnées ou non, et vers les services de garde en milieu familial n'est pas sans affecter les conditions de travail et d'emploi des femmes. Alors que les travailleuses dans les installations de CPE jouissent d'assez bonnes conditions de travail¹²⁹,

129. Selon les données colligées par Binhas, en 2001, le taux horaire moyen des éducatrices dans les CPE était de 15,89 \$ de l'heure avant qu'elles obtiennent des augmentations et un règlement en vertu de la Loi sur l'équité salariale.

ce n'est vraisemblablement pas le cas des responsables de services de garde en milieu familial. Bénéficiant dans 45 p. 100 des cas de la protection d'une convention collective¹³⁰, les éducatrices des CPE ont lutté afin d'obtenir de meilleurs salaires, un régime de retraite et l'application de la Loi sur l'équité salariale.

Dans le cas des services de garde en milieu familial et dans celui des garderies non subventionnées, les avantages sociaux et les conditions de travail du personnel sont largement inférieurs. Les responsables de services de garde (RSG) travaillent en moyenne de 9,8 à 10 heures par jour et, encore aujourd'hui, le personnel de garde qualifié en milieu familial touche un salaire annuel moyen, 10,5 p. 100 inférieur à celui des travailleuses ayant des compétences équivalentes dans les CPE^{131 132}. Quant aux garderies non subventionnées, elles ne sont pas tenues de respecter les échelles salariales fixées par le gouvernement. Mais tout porte à croire, malgré l'absence de données agrégées à ce sujet, que la rémunération y est largement inférieure. De plus, la formation du personnel dans les CPE est mieux règlementée et mieux assurée que dans le secteur privé des garderies. Ainsi, pour l'ensemble des installations de CPE, la proportion du personnel éducateur qualifié est de 82 p. 100, alors qu'elle est de 46 p. 100 dans les garderies non subventionnées¹³³.

D'autre part, la saga de la reconnaissance syndicale des RSG met également en relief le fait que cette politique sociale s'est construite sur la mise en place d'un régime dérogatoire de travail et sous le sceau de la vulnérabilité. *De facto* considérées comme travailleuses autonomes, les RSG ont néanmoins tenté de s'organiser collectivement. Après de nombreux débats judiciaires, certaines parviennent à se syndiquer. Or, en 2003, deux lois adoptées sous bâillon, lesdites lois 7 et 8, court-circuitent le processus de reconnaissance syndicale et contraignent les RSG à garder le statut de non-salarié. Des procédures de contestation sont intentées, aussi bien au Comité de la liberté syndicale de l'Organisation internationale du travail (OIT) que devant la Cour supérieure du

130. Ministère de la Famille, *Situation des centres de la petite enfance, des garderies et de la garde en milieu familial 2011*, (Québec 2013), 56.

131. L'écart est de 12,5 p. 100 pour le personnel de garde « non qualifié ».

132. IRIS (Couturier et Hurteau), *Les services de garde au Québec*, 34.

133. Ces données sont tirées du rapport suivant : Équipe de recherche Qualité éducative des services et petite enfance, *Optimiser des services de garde éducatifs de qualité : regards sur la recherche et recommandations pour les politiques. Mémoire portant sur le projet de loi 27 sur l'optimisation des services de garde éducatifs à l'enfance subventionnés*, janvier 2015, 71. Pour sa part, l'Association québécoise des Centres de la petite enfance (AQCPÉ) souligne que « la très grande majorité des CPE (82 %) se conforment à cette exigence contrairement aux garderies commerciales non subventionnées, qui ne la respectent que dans une proportion de 17 % ». Voir à ce propos le site Internet suivant : Association québécoise des CPE, « Activités en petite enfance », 82 % d'éducatrices qualifiées dans les CPE, consulté le 11 février 2018, <http://www.aqcpe.com/actualites/2016/05/82-deducatrices-qualifiees-dans-les-cpe/>.

Québec¹³⁴, en vertu des chartes canadienne et québécoise, lesquelles protègent le droit d'association. L'une et l'autre instance reconnaissent l'atteinte portée aux droits fondamentaux des travailleuses. En outre, la juge Grenier écrit :

Les femmes dont il est question dans ce jugement sont dans une situation de vulnérabilité qui découle en grande partie de la nature de leur emploi typiquement féminin, mais également de l'ensemble des conditions qui entourent l'exécution de ce travail dans la sphère domestique, ce qui entraîne l'isolement et la solitude. Ces femmes constituent donc une minorité historiquement défavorisée et les lois 7 et 8 [de 2003] viennent renforcer la vision stéréotypée associée au travail féminin¹³⁵.

De ce jugement découle un régime collectif de travail pour les RSG¹³⁶, lequel déroge au Code du travail. Il fixe le cadre des négociations entre le gouvernement et les RSG, mais ces dernières ne peuvent négocier leurs conditions de travail, puisqu'elles sont régies par la Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance et par ses règlements. Par ailleurs, l'article 109 de la Loi énonce que les RSG ne peuvent porter plainte devant la Commission sur l'équité salariale. Enfin, la Loi précise qu'elles sont travailleuses autonomes, ce qui les exclut de la protection d'autres lois du travail.

Les modifications annoncées en 2015 dans la foulée du dépôt du rapport de la Commission sur la révision des programmes, qui comprenait des recommandations sur le financement des services de garde subventionnés, n'annoncent en aucun cas un changement de cap. Au contraire, en s'appuyant sur des données nébuleuses¹³⁷ laissant entendre une explosion du coût de ce programme, le gouvernement annonce non seulement de très importantes coupes dans le réseau public des services de garde – lesquelles pourraient entraîner la perte de 2 000 à 2 500 emplois¹³⁸ –, mais la modulation des tarifs en fonction du revenu. Combinées à l'importance accrue des crédits d'impôt dans le financement du programme, ces mesures poussent les parents

134. CanLII, QCCS 5076, Confédération des syndicats nationaux c. Québec (Procureur général), 2008.

135. Cité dans Urwana Coiquaud, « La représentation collective des travailleurs précaires : évolution et défis contemporains », *Relations industrielles*, 66, n° 4 (2011), 641–42.

136. *Loi sur la représentation de certaines personnes responsables d'un service de garde en milieu familial et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant*, LRQ 2009, ch. R-24.0.1.

137. Selon l'IRIS, « les subventions gouvernementales augmentent à un rythme beaucoup moins élevé que le chiffre avancé par la Commission sur la révision permanente des programmes (CRFP). Lorsque l'on convertit les données disponibles en dollar constant et que l'on se concentre sur les subventions de fonctionnement, l'évolution est de 38 p. 100 depuis 2003-2004, et non de 79 p. 100 comme l'avance la commission présidée par Madame Robillard ». Se reporter à : IRIS (Couturier et Hurteau), *Les services de garde au Québec*, 3.

138. Propos tenus par le porte-parole de l'Association québécoise des centres de la petite enfance (AQCPPE) : *Le Devoir*, 7 février 2016, consulté le 16 avril 2016, <http://www.ledevoir.com/politique/quebec/462357/des-rassemblements-pour-denoncer-les-coupes-dans-les-cpe>.

vers les services de garderies privées¹³⁹, là où les conditions de travail des travailleuses en garderie sont les plus précaires¹⁴⁰ et là où les gains obtenus à la suite d'importantes mobilisations des travailleuses des services de garde ne sont pas protégés. Cette transformation de la structure de financement a également pour effet de détourner l'investissement public vers des portefeuilles privés, puisque les propriétaires de garderies privées accaparent une part de plus en plus importante des sommes alloués¹⁴¹.

Somme toute, inspiré par les préceptes de la « nouvelle gestion publique », le gouvernement favorise encore une fois la segmentation des services et des conditions de travail, à l'avantage du privé, le tout sur fond de fiscalisation des politiques sociales, de lutte contre la syndicalisation et de tiédeur face à l'implantation de l'équité salariale.

Conclusion

DANS LE CADRE DE CET ARTICLE, nous avons voulu prendre du recul par rapport aux récentes politiques d'austérité dans les pays capitalistes avancés et porter notre attention sur l'évolution des politiques de l'emploi pour montrer qu'au Canada et au Québec, l'ajustement de l'emploi aux *contraintes économiques* a impliqué une dynamique de précarisation générale, depuis une quarantaine d'années déjà.

Historiquement connu comme un État-providence libéral¹⁴², le Canada n'était pas parvenu à mettre en place une réelle politique de plein emploi au cours de la période des Trente Glorieuses : il s'appuyait largement tantôt sur le militantisme syndical tantôt sur un ensemble hétérogène de mesures *passives* de soutien et de sécurité du revenu¹⁴³ pour atteindre la norme salariale

139. IRIS (Couturier et Hurteau), *Les services de garde au Québec*, 23.

140. On peut également penser que l'importante hausse des tarifs de garde aura un impact sur le taux d'activité des femmes ayant de jeunes enfants.

141. À cet égard, il n'est pas anodin de constater qu'un marché parallèle de revente de permis de garderie a été mis au jour en 2010. Obtenus pour une somme inférieure à 200 \$ auprès du ministère de la Famille, les permis pouvaient valoir à la place entre 5 000 \$ et 13 000 \$, en plus de la valeur des autres actifs. Voir *Le Devoir*, 19 mars 2010. En 2012, le ministre Tony Tomassi a été accusé d'utiliser l'octroi de permis pour des garderies afin de financer le Parti libéral du Québec. Information parue dans *La Presse*, 3 mai 2012, site consulté le 16 avril 2016, <http://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201205/03/01-4521659-tony-tomassi-demissionne.php>. À cet égard et dans le même esprit, on notera qu'en avril 2016, trois associations de services de gardes ont dénoncé l'obligation qui leur est faite, par le gouvernement, d'allouer 30 p. 100 des 54 millions de dollars promis *en réinvestissement* pour des services offerts par des consultants en gestion dont le mandat est de les aider à *optimiser* leur gestion.

142. Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton : Princeton University Press, 1990).

143. Lise Poulin Simon et Judith Carroll, « Historique des interventions du gouvernement du

fordiste. Quoique la tendance était à l'élargissement de l'État-providence au Québec et au Canada dans les années 1960 et 1970, la conjoncture économique défavorable, dès les années 1970, et les lacunes de la politique interventionniste allaient, somme toute, favoriser l'adoption des politiques néolibérales, c'est-à-dire la restriction et l'activation dans les politiques de l'emploi, notamment par le biais de leur fiscalisation. En insistant sur les discours de restriction, de rigueur ou de compression budgétaire que les gouvernements – aussi bien canadien que québécois – ont depuis utilisé de manière récurrente afin de légitimer cette détérioration d'ensemble, force est de constater que l'institutionnalisation du néolibéralisme dans les décennies suivantes s'est appuyée sur le même registre que l'on associe aujourd'hui aux politiques d'austérité.

Après avoir esquissé à grand trait la dynamique établie depuis le milieu des années 1970, caractérisée par la faible rémunération, l'accentuation des inégalités et la croissance de l'emploi atypique, nous avons cherché à analyser le rôle de l'État à cet égard en nous attardant surtout sur les mesures liées à l'activation des programmes d'assurance-emploi, au fédéral, et d'aide sociale, au Québec, de même que sur les politiques gouvernementales ayant permis le développement d'emplois temporaires pour les travailleurs migrants (par le gouvernement canadien) et la privatisation sournoise des services de garde qui, pourtant, ont été créés il y a à peine vingt ans au Québec. Au cœur de notre argumentation, nous avons mis en relief le rôle déterminant de l'État eu égard à la mise en concurrence des travailleurs et travailleuses payés à bas salaire, mise en concurrence qui a eu pour effet d'exercer une pression à la baisse sur les conditions d'emploi.

Bien que, pour ce qui est de l'assurance-emploi et de l'aide sociale, nous n'ayons pas examiné vers quels emplois se dirigent les bénéficiaires qui quittent ces programmes, nous alléguons une corrélation entre le taux de chômage, le taux de couverture de l'assurance-emploi et le nombre d'assistés sociaux aptes au travail et leur taux de sortie. Nous invoquons aussi une corrélation entre ce premier lien et les taux d'atypie et de faible rémunération. Ainsi, si depuis le milieu des années 2000, le chômage décline de concert avec les taux de couverture de l'assurance-emploi et de l'aide sociale, ne faut-il pas postuler que la population active travaille davantage? Il nous paraît alors qu'en regard de la période examinée, ces deux programmes ont participé, par la mise en concurrence accrue des travailleurs et par la mise en place de mesures d'activation, à une structuration de l'emploi au Canada de plus en plus caractérisée par la segmentation des statuts d'emploi, la précarité et l'inégalité d'accès à la protection du droit social et du travail. Les réformes récentes de l'aide sociale et de l'assurance-emploi, loin de rompre cette tendance, marquent, comme nous l'avons vu, l'amplification de celle-ci¹⁴⁴. Plus encore,

Québec dans le domaine de la main-d'œuvre », *Relations industrielles*, 46, n° 4 (1991), 766–802.

144. Les plus récentes modifications à l'assurance-emploi annoncées en 2016 par le

en limitant et en compliquant les procédures d'appel, les récentes réformes s'en prennent désormais à la capacité des travailleurs de défendre leurs droits.

En somme, peu enclins à ajuster les droits des travailleurs et travailleuses (ainsi que les politiques publiques) aux nouvelles formes d'emploi qui se sont multipliées, les gouvernements fédéral et provincial ont plutôt favorisé la multiplication des statuts d'emploi dérogatoires ou des emplois de faible qualité, comme en témoigne l'examen des programmes de permis de travail temporaire pour les travailleurs migrants et des programmes de services de garde. L'examen de ces programmes montre aussi que c'est désormais de manière moins directe qu'intervient l'État pour ce qui est de sa participation à la rehiérarchisation des emplois en fonction des caractéristiques personnelles des travailleurs (âge, sexe, statut de migration et origine ethnique¹⁴⁵).

Notre attention s'étant porté sur les effets de la segmentation de l'emploi sur la précarisation, la déqualification et le travail à bas salaire, nous voulons conclure en évoquant la poursuite de cette dynamique de mise en concurrence et de pression à la baisse dans d'autres segments d'emploi, notamment pour les travailleurs syndiqués ainsi que pour ceux des secteurs publics et parapublics, ce qui nous fournira aussi l'occasion d'insister sur la rehiérarchisation des emplois en fonction du sexe.

À ce titre, le recours aux lois forçant le retour au travail, puissant instrument de l'État pour attaquer le droit d'association, marque le fléchissement néolibéral des politiques gouvernementales en matière de relations de travail. Il est à noter que l'utilisation de cette stratégie, au Canada comme au Québec, croît depuis le milieu des années 1970. Pour ce qui est de l'immixtion du fédéral dans les relations de travail relevant de sa compétence, Braley-Rattai¹⁴⁶

gouvernement Trudeau invitent à nuancer ce constat, du moins en ce qui a trait à l'abolition de la norme DEREMPA qui constitue certainement une avancée pour les femmes, les jeunes et les nouveaux arrivants au Canada. Dans l'ensemble, il faut toutefois relever que les modifications annoncées par le gouvernement Trudeau n'indiquent pas un revirement majeur de cette tendance de fond.

145. Le rôle de l'État eu égard à la discrimination dans l'emploi et dans l'accès aux politiques sociales au cours des Trente Glorieuses n'est pas nouveau, comme le montre bien Leah F. Vosko dans un article paru en 2003 : « Différenciation sexuelle et emplois standard/non-standard : pour une généalogie des politiques d'intervention au Canada » dans Danielle Juteau, dir., *La différenciation sociale : modèles et processus* (Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 2003), 31-83. Mais alors, il s'appuyait davantage sur des discriminations directes visant des catégories particulières de personnes (par exemple en promulguant des salaires minimums différents pour les jeunes). Sur le rôle de l'État eu égard à la rehiérarchisation des emplois en fonction du sexe et de l'âge, voir les articles suivants : Yanick Noiseux, « Le travail atypique au Québec : les femmes au cœur de la dynamique de centrifugation de l'emploi », *Revue Labour/Le Travail*, n° 67 (printemps 2011), 95-120 ; Yanick Noiseux, « Le travail atypique au Québec : les jeunes au cœur de la dynamique de centrifugation de l'emploi », *Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail*, 7, n° 1 (2012), 28-54 ; et Marie-Pierre Boucher et Yanick Noiseux, « Effets de la libéralisation des marchés sur les conditions de travail des Québécoises : huit études de cas », *Les cahiers de l'IREF*, n° 23 (2010).

146. Alison Braley-Rattai, « The Harper government's war on labour » dans Teresa Healy

note un changement d'intensité. Entre l'été 2011 et le printemps 2012, la ministre conservatrice du Travail a forcé le retour au travail des postiers et des employés de VIA Rail et a menacé de recourir au même processus pour trois unités d'accréditation d'Air Canada, ancienne société d'État privatisée dans les années 1980. La loi sur les services essentiels ou la fragilité de l'économie canadienne ont été les prétextes pour recourir aux lois forçant le retour au travail. En outre, par le biais de la loi C-525, le gouvernement a amendé la procédure d'accréditation syndicale. Dorénavant, il ne suffit plus qu'une majorité de cartes soit signée, il faut aussi procéder à un vote, lequel se déroule généralement sur le terrain de l'employeur. Quant au projet de loi C-377 annoncé en 2012, celui-ci « vise avant tout à renforcer les processus d'imputabilité financière imposés aux organisations syndicales en les obligeant notamment à rendre publique la ventilation de leurs principales dépenses » et trahit « l'intention d'importer au Canada des pratiques de relations du [sic] travail jusque là [sic] propre [sic] à certains États américains, et par là même d'y faire pénétrer les idées du Right-to-Work »¹⁴⁷. Notons enfin que par le biais de la loi C-59, le gouvernement a réduit unilatéralement le nombre de congés de maladie pour les employés du secteur public. Visant ces mêmes employés, un amendement au Code canadien du travail a permis de modifier les motifs de refus de travailler dans des conditions dangereuses (Loi C-4).

Pour ce qui est du Québec, on notera aussi l'importance du recours aux lois forçant le retour au travail, toujours plus punitives et, dans la foulée des dernières négociations du front commun des employés des secteurs publics et parapublics (2015–2016), de l'appauvrissement de ces salariés de l'État. Fait à noter, alors que, comme nous l'avons mentionné, les conditions d'emploi des employés du secteur public relevant des gouvernements fédéral et provincial ne doivent plus servir de modèle pour la hausse des conditions d'emploi dans le secteur privé, il en allait tout autrement pour les employés du secteur municipal alors que ces conditions restaient, en général, très intéressantes. Or, dans le cadre de l'Accord de partenariat avec les municipalités pour la période 2016–2019, signé en septembre 2015, le gouvernement indique qu'il entend revoir le régime des relations de travail. Ce qui est aujourd'hui sur la table, c'est l'octroi, aux élus municipaux, du pouvoir de décréter les conventions collectives des employés syndiqués. Déjà largement affectés par l'emploi atypique, les employés du secteur public et parapublic, à tous les ordres de

et Stuart Trew, dir., *The Harper Record 2008–2015* (Ottawa : Centre canadien de politiques alternatives, 2015), 169–182.

147. Thomas Collombat, « Le projet de loi C-377 : transparence financière ou programme antisyndical? », *Chronique internationale de l'IREs*, n° 145 (2014), 19. Au moment où nous terminons la rédaction de cet article, le gouvernement de Justin Trudeau a finalement aboli les modifications c-377 et c-525. Radio-Canada, consulté le 20 juin 2017, <http://www.rcinet.ca/fr/2017/06/20/deux-lois-antisyncales-de-lex-premier-ministre-stephen-harper-abolies-par-justin-trudeau/>.

gouvernement, ont ainsi vu leur combativité syndicale s'éroder peu à peu durant les décennies du néolibéralisme.

En terminant, deux faits sont à souligner. Le premier concerne la spécificité des politiques néolibérales de la dernière décennie. Il n'est pas exagéré de dire que l'attaque porte surtout sur différentes expressions de la démocratie. Au fédéral, notons l'attaque des budgets de différents groupes de défense de droits ainsi que, pour ce qui est de l'assurance-emploi, la réforme majeure apportée au processus d'appel d'une décision et aux services à la population. Au Québec, le regroupement en 2016 des différents tribunaux administratifs en matière de droit du travail en un seul, soit le Tribunal administratif du travail (TAT), fait craindre à la fois une perte d'expertise professionnelle spécialisée en droit du travail, en équité salariale et en santé et sécurité et une baisse de la représentativité syndicale pour les intérêts des travailleurs. Fait tout aussi notable, et comme nous l'avons déjà noté pour l'emploi, avec la révision du rôle de la Commission des partenaires du marché du travail, le gouvernement libéral actuellement en poste s'attaque aux structures de gouvernance démocratique dans le réseau de la santé et dans les organismes de développement régional.

Le deuxième fait concerne aussi l'attaque de la démocratie, puisque ces politiques minent les progrès de l'égalité des sexes. Nous avons déjà relevé, au fil de notre argumentation, comment les réformes de l'assurance-emploi et du réseau des services de garde, de même que les réformes des programmes concernant le travail migrant temporaire, accentuent la hiérarchisation de l'emploi en fonction du sexe. Nous voulons par conséquent souligner comment les politiques, aussi bien de relance que d'austérité, perpétuent aussi ce phénomène de rehiérarchisation discriminatoire.

Il est largement admis que les femmes sont davantage touchées par les politiques néolibérales en raison de la persistance de la division sexuelle du travail : d'un côté, elles consomment davantage de services publics et de l'autre, elles y travaillent en plus grand nombre. Ainsi, le gel des effectifs, dans la fonction publique fédérale, et le plafonnement des augmentations salariales, au provincial, en deçà de l'inflation, contribuent directement à appauvrir et à détériorer les conditions d'emploi dans un secteur où les femmes sont largement majoritaires. Parallèlement, les politiques de relance dans les infrastructures bénéficient de manière disproportionnée aux hommes, car elles visent des secteurs où ils travaillent. O'Manique¹⁴⁸ a aussi démontré que la fiscalité néolibérale avantage les hommes plus que les femmes, car leur revenu est plus élevé et que cette fiscalité se caractérise par un allègement du fardeau fiscal des plus fortunés et des entreprises¹⁴⁹.

148. Sophie O'Manique, « Gender and austerity in post-crisis Canada » dans Teresa Healy et Stuart Trew, dir., *The Harper Record 2008–2015* (Ottawa : Centre canadien de politiques alternatives, 2015), 293–305.

149. Par exemple, 40 p. 100 des Canadiennes ne payent pas d'impôt sur le revenu, par rapport à

Somme toute, dans cet article, nous avons insisté sur le fait que les gouvernements fédéral et provincial ont contribué à la détérioration des conditions d'emploi « au bas de l'échelle ». C'est en situant les politiques d'emploi dans le cadre du néolibéralisme, que nous avons pu prendre du recul à l'égard d'une interprétation en termes d'austérité. Ainsi, nous aurons noté que, depuis plus de quarante ans, les discours sur l'austérité ont servi à légitimer les politiques néolibérales. C'est dans cet esprit que, tout en soulignant une dynamique bien structurée pour ce qui est de l'emploi à bas salaire, nous avons pointé du doigt ce qui fait l'objet des attaques de l'austérité néolibérale actuelle, à savoir les droits syndicaux et les gains faits au nom de l'égalité et de la démocratie.