

Crise structurelle, mutations de la société et politique de sécurité du revenu

Marc-André Deniger

Volume 6, Number 2, Fall 1993

Jeunes et enjeux sociaux

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/301222ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/301222ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Les Presses de l'Université du Québec à Montréal

ISSN

0843-4468 (print)

1703-9312 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Deniger, M.-A. (1993). Crise structurelle, mutations de la société et politique de sécurité du revenu. *Nouvelles pratiques sociales*, 6(2), 33–41.
<https://doi.org/10.7202/301222ar>

Article abstract

Cet article montre comment plusieurs contraintes imposées par la réglementation actuelle des programmes d'employabilité vont à l'encontre des efforts faits par les jeunes personnes assistées sociales pour sortir de leur situation de pauvreté et d'exclusion. Parmi ces contraintes, il y a la coupure de prestations dans le cas du partage d'un logement, la limitation de l'accès aux subventions pour frais de garde dans le cas où une femme ne participe pas aux programmes de développement de l'employabilité, la notion de responsabilité parentale s'appliquant aux familles des jeunes prestataires, un seuil d'exemption pour gains de travail trop bas. En somme, plusieurs indicateurs démontrent que les mesures de développement de l'employabilité proposées par le nouveau régime d'aide sociale au Québec forment le creuset d'une zone marginale institutionnalisée et contribuent à soutenir la thèse selon laquelle la finalité réelle de l'employabilité serait la gestion de l'exclusion plutôt que l'insertion professionnelle.



Crise structurelle, mutations de la société et politique de sécurité du revenu

Marc-André DENIGER
Directeur du Bureau du Québec
Conseil canadien de développement social

Cet article montre comment plusieurs contraintes imposées par la réglementation actuelle des programmes d'employabilité vont à l'encontre des efforts faits par les jeunes personnes assistées sociales pour sortir de leur situation de pauvreté et d'exclusion. Parmi ces contraintes, il y a la coupure de prestations dans le cas du partage d'un logement, la limitation de l'accès aux subventions pour frais de garde dans le cas où une femme ne participe pas aux programmes de développement de l'employabilité, la notion de responsabilité parentale s'appliquant aux familles des jeunes prestataires, un seuil d'exemption pour gains de travail trop bas. En somme, plusieurs indicateurs démontrent que les mesures de développement de l'employabilité proposées par le nouveau régime d'aide sociale au Québec forment le creuset d'une zone marginale institutionnalisée et contribuent à soutenir la thèse selon laquelle la finalité réelle de l'employabilité serait la gestion de l'exclusion plutôt que l'insertion professionnelle.

L'analyse de l'évolution récente du régime québécois de sécurité du revenu sous l'égide de la Loi 37 soulève de sérieux doutes sur la finalité réelle de la logique de l'employabilité et remet en cause la capacité d'une approche uniquement définie par les caractéristiques individuelles de permettre une réelle insertion sociale et professionnelle des jeunes marginalisés par la crise du travail.

Un tel constat se confirme d'ailleurs dans d'autres pays industrialisés comme en témoigne cet extrait d'une évaluation de l'expérience française du revenu minimum d'insertion :

La définition de l'employabilité par la qualification entraîne contractants et acteurs sociaux dans une course presque sans issue : le dispositif s'épuise à améliorer le profil, à remédier à la non-qualification, ignorant qu'il sera toujours en retard d'une qualification. La permanence du chômage permet aux employeurs de moduler comme ils l'entendent la sélection à l'embauche. On voit mal ce qui pourrait les empêcher d'introduire dans les critères de sélection des exigences croissantes et implicites liées au mode de socialisation (présentation de soi, certitude d'un équilibre psychologique visible), à la régularité du curriculum vitae qui disqualifie d'emblée les trop longtemps absents de l'emploi, critères moins essentiels en période de plein emploi. (Ridder, Legrand et Taled, 1991 : 219)

En ce qui concerne la situation québécoise, plusieurs indicateurs démontrent que les mesures de développement de l'employabilité proposées par le nouveau régime d'aide sociale forment le creuset d'une zone marginale institutionnalisée et contribuent à soutenir la thèse selon laquelle la finalité réelle de l'employabilité serait la gestion de l'exclusion plutôt que celle de l'insertion professionnelle. En effet, les évaluations gouvernementales font ressortir que l'éventail des mesures de développement de l'employabilité s'avèrent inefficaces et ne garantissent pas une réelle insertion, mais maintiennent plutôt les personnes aptes au travail dans une situation d'exclusion aménagée par un ensemble de mesures à vocation essentiellement occupationnelle.

Ainsi, il faut souligner l'absence d'arrimage—ou de passerelles selon l'expression usitée dans le milieu de l'éducation—entre le programme de développement de l'employabilité visant le rattrapage scolaire et les diverses filières d'enseignement menant à une formation professionnelle qualifiante. La plus récente politique québécoise en matière de formation de la main-d'œuvre (Gouvernement du Québec, 1991) a reconduit d'ailleurs cet état de fait en excluant à toutes fins pratiques le développement de l'employabilité des objectifs de la stratégie de développement de la main-d'œuvre.

Par ailleurs, plusieurs contraintes imposées par la réglementation actuelle des programmes d'employabilité vont à l'encontre des efforts faits par

les jeunes personnes assistées sociales pour sortir de leur situation de pauvreté et d'exclusion. Citons en guise d'exemples la coupure de prestations dans le cas du partage d'un logement, la limitation de l'accès aux subventions pour frais de garde dans le cas où une femme ne participe pas aux programmes de développement de l'employabilité, la notion de responsabilité parentale s'appliquant aux familles des jeunes prestataires, un seuil d'exemption pour gains de travail trop bas. Voilà autant de cas de mesures sociales qui constituent des obstacles à l'insertion plutôt que des leviers.

Dans le même sens, les mesures de développement de l'employabilité semblent paradoxalement être davantage adaptées aux possibilités des personnes éprouvant le moins de contraintes. Par exemple, on constate que les programmes sont plus performants pour une clientèle masculine, une clientèle sans enfant à charge, n'ayant pas été longtemps dépendante de l'aide sociale et ayant une scolarité de 11 ans et plus (Tremblay et Tremblay, 1991), alors qu'ils n'accordent pas les ressources nécessaires aux personnes analphabètes et – dans bien des cas – ne donnent pas aux « cheffes » de familles pauvres la possibilité d'accéder à un emploi leur procurant le « salaire de rupture », qui rendrait le revenu de travail supérieur aux prestations reçues de l'aide sociale.

Au chapitre du programme d'aide à l'intégration en emploi (PAIE), l'évaluation établit que près de la moitié des participants et participantes ont déjà bénéficié d'autres programmes avant d'entreprendre celui-ci (cette proportion atteint 60 % chez les moins de 30 ans) et que 50 % des participants ne terminent pas le programme. Les plus jeunes, les personnes ayant une plus longue durée de dépendance à l'aide sociale et celles qui ont déjà participé à d'autres programmes ont plus tendance à ne pas terminer le stage (Hamel, 1991 : 101). De plus, 42 % des personnes inscrites au programme PAIE sont, trois mois après le programme, prestataires de l'assurance-chômage (Hamel, 1991), ce qui démontre que la zone marginale institutionnalisée se constituant autour de ces programmes sociaux comprend aussi une filière de relégation des sans-emploi d'un palier de gouvernement à l'autre. En outre, seulement 37 % des participants intègrent le marché « régulier » du travail et ce dans des secteurs où existe une forte tendance à la précarisation de l'emploi et où subsistent de mauvaises conditions de travail (Hamel, 1991).

L'ensemble de ces indicateurs montre l'aspect relativement hermétique de la zone marginale institutionnalisée constituée par la logique de l'employabilité. D'un point de vue strictement évaluatif, ils confirment aussi la difficulté d'aiguiller les jeunes vers une intégration durable sur le marché du travail et rappellent que le manque de débouchés sur des emplois réels

constitue sans contredit l'une des principales causes de l'insuccès des programmes de développement de l'employabilité.

CRISE STRUCTURELLE ET MUTATION DU TRAVAIL

Cette contre-performance du nouveau régime québécois de sécurité du revenu doit être comprise comme le produit d'une société en crise et en mutation. Elle prend tout son sens à la lumière du phénomène de décomposition des modes d'action et de régulation qui assureraient la relative cohésion et la reproduction de l'ordre régissant le fonctionnement des sociétés industrielles.

Cette progression diachronique des rapports sociaux, les multiples incidences de la crise de l'État-providence sur le fonctionnement de la structure sociale et l'influence de cette conjoncture de crise sur les rapports sociaux et sur la gestion étatique du social règlent la dynamique de la transformation des politiques de sécurité du revenu, qui résulte principalement de la crise du travail, du gonflement rapide des dépenses sociales et de la crise fiscale de l'État qui en découle en partie.

Plus largement, ces transformations découlent aussi de la remise en question du modèle de la régulation keynésienne, de la désarticulation des orientations des politiques sociales et de l'effritement des fondements de l'État-providence, qui prennent de plus en plus les traits d'une crise de légitimité politique, de problèmes de rationalité, d'efficacité et d'efficience du système politique et d'une crise de motivation.

Ces diverses tendances à la crise semblent s'accompagner d'une mutation sociale par laquelle le travail salarié perd progressivement – pour une partie de plus en plus significative de la population – son rôle de mécanisme privilégié et quasi exclusif de distribution des richesses et des ressources, sans encore être remplacé dans cette fonction. Pareilles transformations confirment l'abandon par l'État québécois de l'objectif du plein emploi au profit de solutions économiques et politiques qui, d'une part, tendent à prolonger la logique salariale et la précarisation de l'emploi dans des activités de la sphère privée relevant du travail social (éducation, soin, garde, etc.) et, d'autre part, consacrent la dualisation du marché du travail et l'exclusion d'une fraction grandissante de la main-d'œuvre, déqualifiée par la crise de l'emploi. Outre la centralité du travail dans la vie sociale, ce qui est en cause dans cette profonde mutation, c'est aussi l'idée fondatrice de la société industrielle selon laquelle la croissance économique serait garante du progrès social, de la justice et de l'égalité.

C'est cette conjoncture de crise et de mutation des sociétés industrielles avancées qui sert de trame à l'enjeu fondamental de la réforme de l'aide sociale, soit le passage du *welfare* au *workfare* et la structuration d'un dispositif de gestion de l'exclusion du travail. Ce changement d'orientation amenuise l'importance de la notion de besoin et restructure les fondements du système d'aide sociale autour de la logique de l'employabilité, de la généralisation de la distinction fondée sur l'aptitude au travail et de la sélectivité accrue de la politique de sécurité du revenu, qui constituent les dimensions concrètes de la transition vers le *workfare*. Ceci a pour conséquence de renforcer la dimension économique de la politique de sécurité du revenu axée sur l'intégration professionnelle – sans pour autant créer les conditions d'une véritable insertion en emploi – au détriment de sa dimension sociale centrée sur la réponse aux besoins des personnes. Cette dernière transition s'apparente à une tendance observée dans le domaine de la formation professionnelle dont la mission fondamentale tend à se recentrer de plus en plus exclusivement autour de visées économiques contre-cycliques ou adaptatrices à courte vue.

Cette transformation du régime d'aide sociale, dont les premiers traits furent esquissés par un changement de cap de la stratégie gouvernementale au début des années 80, puis précisés avec le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers et confirmés avec la réforme du gouvernement libéral, semble largement inspirée à la fois par la lourde contrainte structurelle que constitue la diminution du volume de l'emploi disponible et par les impératifs découlant de la crise fiscale de l'État. Cette constatation rappelle l'importance des déterminants d'ordre budgétaire dans la légitimation et la production des politiques sociales et remet en cause la nature même de la logique de l'employabilité, dont le but réel consisterait à gérer l'exclusion du travail, en contrôlant les dépenses sociales plutôt que d'intégrer les personnes assistées sociales au marché du travail.

Par contre, il n'est pas garanti qu'un choix politique d'abord motivé par le souci d'économie budgétaire s'avère un succès. Bien au contraire, les analyses budgétaires produites pour faire entériner la réforme de l'aide sociale peuvent s'échouer sur l'écueil de la crise du travail et des problèmes de rationalité du système administratif, qui se traduisent ici par l'incapacité du système d'aide sociale d'endiguer le flot des nouveaux inscrits – en particulier des jeunes – s'accroissant de façon rapide durant les récessions et d'en assurer la sortie par une réinsertion en emploi.

Les objectifs d'insertion en emploi établis par les deux paliers de gouvernement traduisent d'ailleurs cette profonde incidence de la crise structurelle sur la capacité dont dispose le marché et l'État d'intervenir rationnellement et efficacement au plan de la régulation économique afin de juguler la crise du travail.

Ainsi, peut-on réellement parler d'insuccès lorsqu'on sait que les programmes de développement de l'employabilité sont financés par des ententes bilatérales—intervenues entre le ministre fédéral de l'Emploi et de l'Immigration et ses répondants provinciaux chargés de la main-d'œuvre et de la sécurité du revenu—qui fixent à 27 % l'objectif d'insertion en emploi des prestataires de l'aide sociale jugés aptes au travail (Gouvernement du Canada, 1990 : 86), ce qui confirme—encore une fois—la thèse de la gestion de l'exclusion du travail.

DES DIMENSIONS CULTURELLES ET IDÉOLOGIQUES NÉGLIGÉES

En outre, le choix du *workfare* comme orientation fondatrice du nouveau régime de sécurité du revenu provoque une complexification et une bureaucratization accrues de l'organisation du système d'aide sociale qui, à leur tour, entraînent une érosion des droits et libertés individuels et collectifs. Parmi leurs principales incidences, ces changements intervenus dans l'orientation et l'organisation du régime québécois d'aide sociale auront certes contribué à aggraver l'indétermination généralement rattachée au statut social de la jeunesse en restreignant l'autonomie des jeunes et en renforçant leur dépendance à l'égard de la famille d'origine.

Ainsi, les orientations et les modalités de la réforme ne font pas que compromettre les possibilités réelles d'insertion professionnelle des jeunes. Elles portent aussi atteinte à leur capacité d'insertion sociale en différant les termes des deux autres facteurs favorisant la transition de la jeunesse à l'âge adulte, soit la constitution d'un ménage hors de la famille d'origine et la parentalité. Ce faisant, ces changements politiques modifient les termes de la construction sociale de la jeunesse en prolongeant la période d'indétermination qui caractérise le statut de jeune dans notre société et contribue à la transformation du modèle culturel de la jeunesse.

Le nouveau régime québécois de sécurité du revenu a engendré une hiérarchisation des statuts des personnes marginalisées et contribué à la constitution d'une zone marginale institutionnalisée, faite de trajectoires de vie oscillant entre la fréquentation scolaire, l'acquisition de qualifications professionnelles et des tentatives plus ou moins fructueuses d'insertion en emploi, qui confine à l'exclusion une fraction importante des sans-emploi. Par voie de conséquence, cette zone marginale institutionnalisée devient un des principaux leviers d'un processus de polarisation de la jeunesse en deux trajectoires sociales distinctes et de plus en plus distantes. Cette tendance à la polarisation de la catégorie sociale formée par les jeunes

s'ajoute à la dimension économique de l'exclusion représentée par la dualisation du marché du travail pour alimenter la mutation actuelle du modèle culturel de la jeunesse. Notre société est en voie de construire une nouvelle représentation de la jeunesse selon laquelle l'indétermination en emploi ne sera plus – pour une fraction significative de ce groupe social – une situation temporaire qui se résorberait avec le vieillissement, mais un état permanent d'exclusion qui résulterait principalement d'un manque de scolarité et de qualifications professionnelles.

Ces transformations culturelles, provoquées par la crise structurelle des sociétés industrielles avancées et précipitées par la transition vers le *workfare* et la gestion de l'exclusion du travail, traduisent aussi la montée de l'idéologie néo-libérale, qui s'exprime ici par une rupture avec le caractère collectif du régime d'assistance sociale, la modification des règles d'assistance et le remplacement de la notion centrale de besoin. Le néo-libéralisme prend aussi les traits d'une conception davantage sélective et coercitive de la politique de sécurité du revenu fondée sur le renforcement de la responsabilité individuelle; une philosophie qui enferme le débat sur l'avenir du travail dans des termes relevant de la pathologie sociale.

Ce renforcement de l'idéologie de la responsabilité individuelle remet en cause la dynamique égalitaire et la culture démocratique de l'État-providence provoquant ainsi une crise de solidarité, masque le sens fondamental des contradictions et des mutations qui sous-tendent la crise du travail et occulte les conséquences socio-économiques de la réduction du volume de l'emploi provoquée par la révolution technologique et par la transformation des modes de production en cherchant à promouvoir, ou minimalement, à maintenir un ensemble de valeurs normatives articulées autour de l'éthique du travail.

DES DIMENSIONS INSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES VARIÉES ET SIGNIFICATIVES

Par ailleurs, le processus ayant mené à l'adoption de la nouvelle législation québécoise en matière d'aide sociale fournit plusieurs éléments d'analyse significatifs sur le fonctionnement et sur la légitimité de notre système politique. D'abord, le peu de considération qui fut accordé à la forte opposition d'une vaste majorité d'acteurs sociaux, aux orientations fondamentales et à de nombreuses modalités du projet gouvernemental, soulève des interrogations sur l'utilité des mécanismes et des procédures actuelles de consultation publique et remet en cause le caractère démocratique du fonctionnement du système de représentation des intérêts.

De plus, cette réforme démontre à quel point l'État demeure largement autonome et politiquement puissant dans certains domaines d'intervention, contrairement à un certain discours idéologique selon lequel il serait prisonnier des groupes d'intérêts. Dans le cas de l'emploi et de la sécurité du revenu, contrairement à ceux de la formation professionnelle et de la protection de la jeunesse, l'État prendrait appui sur un mouvement d'opinion publique, et pas exclusivement sur l'influence de certains groupes d'intérêts, pour transformer les orientations fondamentales et le fonctionnement du système d'aide sociale.

Toutefois, l'analyse du sondage auquel recoururent les autorités gouvernementales pour légitimer la réforme de l'aide sociale a révélé que ces dernières avaient interprété très « librement » l'opinion publique pour légitimer la réforme. En fait, ce sont l'interprétation idéologique du sondage d'opinion et son usage à des fins politiques qui ont ici prévalu sur le sens réel de l'opinion publique. Ceci tend à démontrer que le traitement de l'information et des connaissances scientifiques par la technocratie et les appareils d'État donne lieu à une modélisation de l'opinion publique qui est autant sinon plus significative que l'appui qu'un élu politique croit pouvoir déceler dans un sondage.

En outre, ce processus de transformation de la politique sociale illustre bien la porosité de l'État aux intérêts du patronat et de la classe dominante, et la faible capacité d'influence des sans-emploi et des jeunes – exceptionnellement présents dans les débats et luttes sociales en ce domaine – qui, même lorsqu'ils sont alliés aux mouvements syndical et populaire, disposent de peu de ressources de pouvoir sauf celles du nombre qui, de toute évidence, n'ont pas fait le poids à cette occasion.

Pourtant, on trouvait ici les traces d'une lutte sociale affirmative à travers laquelle les acteurs sociaux dissidents cherchaient à éviter la trop rapide institutionnalisation du conflit en faisant la promotion d'un modèle alternatif de réforme qui résultait d'une démarche stratégique commune.

Outre l'appui du Conseil des ministres, du Conseil du Trésor et du patronat, le soutien tacite de l'opposition parlementaire dont le silence est révélateur à cet égard, ainsi que l'assentiment perçu ou construit par les autorités ministérielles au sein de l'opinion publique, on peut certes attribuer une bonne part de l'échec de l'alternative syndicale et populaire au rôle de légitimation joué par la Commission jeunesse du Parti libéral, qui fut désignée par l'État comme porte-parole de la jeunesse.

Toutefois, bien qu'elles soient de nature affirmative, les orientations fondatrices de cette alternative politique comportent une lacune importante. Même lorsqu'on confronte la logique de l'employabilité et du *workfare*

par une revendication axée sur le plein emploi, on ne précise pas si – et comment – on entend faire face aux profondes contradictions structurelles au cœur des mutations économiques actuellement en cours. En quoi le projet du plein emploi constitue-t-il une réponse adéquate aux contradictions fondamentales du capitalisme, et plus concrètement, à l'importante compression du volume de l'emploi disponible, à la segmentation et à la dualisation du marché du travail et à la perte de capacité du travail salarié d'assurer une certaine distribution des ressources dans notre société ?

À défaut de définir les conditions structurelles d'une véritable solution à la crise du travail, l'alternative fondée sur le projet du plein emploi fait écho à la logique de l'employabilité.

Bibliographie

- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1991). *Partenaires pour un Québec compétent et compétitif*, Énoncé de politique sur le développement de la main-d'œuvre, Québec.
- HAMEL, F. (1991). *Évaluation du programme PAIE : analyse de performance du programme*, Québec, Direction générale des politiques et des programmes, MMSRFP, septembre.
- RIDDER, G., LEGRAND, C. et J. TALED (1991). « RMI : Intégration sociale et emploi » dans *Le RMI l'épreuve des faits*, Territoires insertion et société, Paris, Syros Alternatives.
- SANTÉ ET BIEN-ÊTRE SOCIAL CANADA (1990). *Programmes provinciaux et municipaux d'assistance sociale*, juillet.
- SORECOM INC. (1988). *Opinions et perceptions de la population adulte du Québec face à la réforme de l'aide sociale et à ses composantes*, mars.
- TREMBLAY, M. et L. TREMBLAY (1991). *Analyse coûts-bénéfices des programmes de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi*, Québec, Direction de l'évaluation et de la statistique, MMSRFP, février.