

CALEDON



INSTITUTE OF
SOCIAL POLICY

Le collectif pour un Québec sans pauvreté : étude du cas

par

**William Ninacs, avec la collaboration de
Anne-Marie Béliveau and Francine Gareau**

septembre 2003



creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.fr

Le collectif pour un Québec sans pauvreté : étude du cas

par

**William Ninacs, avec la collaboration de
Anne-Marie Béliveau and Francine Gareau**

septembre 2003

Les opinions et les interprétations contenues dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement de l'Institut Caledon. Ce projet reçoit une partie de son financement du Programme de partenariats pour le développement social du Département du développement des ressources humaines du Canada.

ISBN 1-55382-061-4

Publication du :

The Caledon Institute of Social Policy
1600, rue Scott, porte 620
Ottawa (Ontario) CANADA
K1Y 4N7
Tél. : (613) 729-3340
Fax : (613) 729-3896
Courriel : caledon@caledoninst.org
Site Web : www.caledoninst.org

On peut obtenir les publications de l'institut Caledon de notre site Web.

Table des matières

<i>Introduction</i>	1
<i>Le précurseur du projet de loi : Le CAPMO</i>	1
<i>Le contexte de l'idée du projet de loi</i>	3
<i>De la proposition au projet de loi : Le Collectif</i>	5
<i>La construction de la proposition</i>	5
<i>La validation</i>	7
<i>De la proposition à l'adoption de la loi</i>	8
<i>La loi-cadre</i>	9
<i>Mobilisation et participation</i>	11
<i>Conclusion</i>	12
<i>Note méthodologique</i>	15
<i>Notes bibliographiques</i>	16
<i>Références bibliographiques</i>	17

Introduction

Depuis une trentaine d'années, un paradoxe sévit dans les pays industrialisés. Il s'agit de la création simultanée de richesse et de pauvreté qui est liée aux profonds changements structurels s'opérant dans plusieurs domaines, tels les nouvelles technologies d'information et de communication et la production des biens et services. Il en résulte une pauvreté jusqu'alors inconnue où l'appauvrissement matériel et financier des individus se conjugue conjointement avec leur exclusion sociale. Cette nouvelle configuration de la pauvreté se caractérise par, entre autres : une ampleur qui fluctue au gré des aléas du marché du travail; une incidence sur des populations précises telles les jeunes familles, en particulier celles avec plusieurs enfants et celles qui sont monoparentales, les personnes handicapées et les personnes ayant des problèmes de santé mentale; et une concentration territoriale. On est ainsi à la recherche de nouvelles façons d'intervenir sur cette question.

Pour un grand nombre d'intervenants et d'intervenantes œuvrant avec des personnes appauvries, la pauvreté n'est pas une fatalité et l'éliminer, c'est possible. Vivian Labrie, militante communautaire québécoise, souscrit à cette vision depuis plusieurs années et elle affirme que les systèmes en place sont même insuffisants pour assurer la mise en œuvre effective des droits humains tels que stipulés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. À ses yeux, c'est la pauvreté qui empêche la réalisation de ces droits pourtant reconnus par nos gouvernements et cela est à la fois inacceptable en soi et incompréhensible dans une société aussi riche que la nôtre.

Or qui parle de droits, parle également de lois. Ainsi, le Collectif pour un Québec sans pauvreté, l'organisme coordonné par Vivian, croit que l'élimination de la pauvreté requiert des actions concertées qui incluent, au niveau national, des lois pour engager l'État et ses citoyens et ses citoyennes. Mais le Collectif considère qu'il est tout aussi essentiel que les individus appauvris et leurs associations participent, en tant qu'experts, à l'élaboration des lois pour contrer la pauvreté et l'exclusion sociale. Le récit qui suit illustre à merveille cette position du Collectif en retraçant l'histoire de l'élaboration de la Loi n° 112. Cette loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale du Québec en décembre 2002.

Le précurseur du projet de loi : Le CAPMO

L'histoire débute avec le Carrefour de pastorale en monde ouvrier (CAPMO) qui est une organisation mise sur pied dans la ville de Québec en 1978 par les prêtres et laïcs proches de l'Église catholique et qui cherche, par l'action, à atteindre une plus grande justice sociale. Le groupe s'inspire depuis toujours de la théologie de la libération. Cette orientation l'amène à réagir contre les idées et les structures génératrices d'oppression, avec un regard et un discours axés sur la libération de tous les humains, tout en prenant le parti des personnes les plus pauvres et les plus marginalisées.

Les préoccupations du CAPMO se retrouvent à l'intérieur de quatre domaines d'activité : l'actualité populaire et ouvrière, le projet de société, la solidarité ici et ailleurs, et la vie spirituelle des personnes engagées socialement. Une fois par mois, il tient une rencontre ouverte à tout le monde sur un thème défini par le conseil d'administration où l'on fait l'analyse de la conjoncture, car le CAPMO se veut un carrefour où les personnes passent, s'arrêtent pour réfléchir et pour agir, pour apprendre et pour continuer. Un compte-rendu de chacune de ces rencontres mensuelles sert à animer un réseau de 300 personnes et de groupes impliqués dans le milieu.

Les objectifs visés sont multiples. D'abord, le CAPMO regroupe des individus provenant de milieux populaires, appauvris, ouvriers ou qui sont engagés par solidarité avec les personnes au bas de l'échelle, et développe avec eux des pratiques d'entraide, de solidarité et de citoyenneté. Ensuite, avec son approche d'éducation populaire, il travaille au développement de solidarités économiques et sociales et à l'amélioration de la qualité des conditions de vie et des conditions de travail dans une perspective de refus de la misère et d'élimination de la pauvreté. Ainsi, il tente d'assurer une pastorale de solidarité, de justice sociale et de cohérence qui marie la vie spirituelle et l'action.

Sur le plan de la pauvreté, le CAPMO a adopté un modèle de réflexion-action qui se conjugue sur trois axes interconnectés : le dialogue, la militance et la proposition.

- Par le dialogue, il vise à réduire l'exclusion en tentant de rétablir les liens entre les individus brisés par, entre autres, divers préjugés. Or, pour qu'un dialogue ait lieu, un endroit d'échange doit être disponible et l'expertise de toutes les personnes, les plus pauvres surtout, doit être reconnue. Ainsi, par exemple, en 1997, le CAPMO voulait donner une place aux personnes appauvries pour réfléchir sur l'oppression et l'espoir, comme ce fut le cas lorsqu'il a créé avec d'autres un lieu d'échange hebdomadaire dans le cadre d'une activité militante populaire, le Parlement de la rue, qui permettait également de jeter un pont entre les différentes classes de la société. Exprimer sa réalité ou faire valoir son point de vue lors de telles rencontres ne sont, certes, pas de tout repos pour les gens qui n'en ont pas l'habitude. Ainsi, lors d'événements publics, on a souvent senti un certain agacement chez les ministres ou les autres autorités y participant, face aux questions provocantes posées par les personnes moins nanties. Par contre, certaines rencontres ont permis la naissance de collaborations insoupçonnées et ont même conduit à des prises de position communes, malgré la divergence d'intérêts ou de points de vue. Cela a été le cas, par exemple, lors de l'étude du projet de réforme de la sécurité du revenu.
- Le CAPMO considère que sa militance se traduit par l'occupation d'espaces politiques publics non institutionnels. Beaucoup d'attention est alors portée au symbolisme de ces lieux – le Parlement de la rue, le Carrefour sur les finances publiques, le Jeûne à relais du refus de la misère... – ainsi que sur l'établissement d'un climat de confiance afin que tous les individus puissent se faire entendre et avoir l'occasion de confronter leurs différents points de vue en toute sérénité. Or le dialogue exige une militance non partisane, bien qu'elle ne soit pas neutre

pour autant. Ainsi, s'interroger sur la résistance pacifique et la désobéissance civile constitue aussi de la militance pour le CAPMO.

- Le CAPMO ne se contente pas de s'opposer aux injustices, mais conçoit des « propositions d'amélioration du vivre ensemble », où une place est faite « au réajustement du pacte social et fiscal et au rétablissement d'une citoyenneté inclusive ». À titre d'exemple, le CAPMO et d'autres groupes ont profité de la journée du 17 octobre 1996, Journée internationale de l'élimination de la pauvreté, pour lancer le « Jeûne à relais du refus de la misère ». Pendant deux semaines, quelque 2 400 personnes ont jeûné dans plus de 130 localités¹ afin de témoigner leur solidarité avec les personnes vivant l'appauvrissement ainsi que leur appui aux revendications mises de l'avant par les organisations communautaires œuvrant dans le champ de la pauvreté dans le cadre du Sommet sur l'économie et l'emploi. Quatre revendications étaient au cœur du Sommet : 1) l'engagement de l'État à l'appauvrissement zéro du cinquième le plus pauvre de la population; 2) l'investissement de nouvel argent pour la création d'emplois durables et de qualité dans l'économie sociale; 3) la réforme de la fiscalité pour arrêter l'accroissement de l'écart entre les riches et les pauvres et pour amorcer la réduction de l'écart existant; et 4) un débat public sur la réforme de la sécurité du revenu en accordant une place significative aux personnes qui en sont prestataires. Sans que l'on s'en doute, ces revendications constituaient les éléments embryonnaires de l'éventuel projet de loi sur l'élimination de la pauvreté.

Depuis le début des années 1990, le CAPMO a également participé à diverses initiatives tant au niveau local que national. Il s'est impliqué, par exemple, dans l'instauration d'une stratégie de développement économique communautaire dans les quartiers centraux de Québec. Par l'entremise de sa coordonnatrice à l'époque, Vivian Labrie, il a également fait partie de divers comités, tant gouvernementaux que non gouvernementaux, et même du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu. En fait, ces participations ont augmenté la visibilité de Vivian et du CAPMO par ricochet ainsi que leur crédibilité aux yeux de l'État. Il en a résulté une notoriété positive tant chez les personnes vivant la pauvreté et l'exclusion sociale que dans les multiples mouvements sociaux québécois et même chez les décideurs, ce qui a constitué un atout précieux dans la mise en œuvre des stratégies adoptées par le Collectif.

Le contexte de l'idée du projet de loi

Dans la foulée des actions découlant du Sommet mondial pour le développement social qui s'est tenu à Copenhague en 1995, l'Organisation des Nations Unies (ONU) a décidé de décréter, suite à la pression internationale, une journée internationale de l'élimination de la pauvreté qui, à partir de 1995, a lieu le 17 octobre de chaque année. Bien que les pays membres de l'ONU se soient engagés à s'impliquer pour contrer la pauvreté suite au Sommet de Copenhague, on leur reprochait

l'absence de mesures concrètes pour la réalisation de leur engagement. L'année suivante, en 1996, Leandro Despouy de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, a déposé un rapport sur les droits de la personne et l'extrême pauvreté, dans lequel il prône l'encadrement des politiques nationales par une loi car, à ses yeux, il s'agit d'un bon moyen pour rendre plus concrètes les politiques à l'intérieur d'un État.

Le Sommet de Copenhague a également eu des rebondissements au Québec, où le gouvernement en place s'est engagé à mettre en œuvre des mesures concrètes sur une période de dix ans pour chacun des six thèmes retenus par le Sommet, dont l'élimination de la pauvreté qui figurait au premier rang².

Plus près de chez nous, la Fédération des femmes du Québec a organisé, au mois de mai 1995, la Marche « Du pain et des roses » où 850 femmes ont présenté neuf demandes au gouvernement québécois visant l'amélioration de leurs conditions économiques. L'appui massif de la population suggérait une ouverture d'esprit face aux revendications cherchant à améliorer la situation socioéconomique des personnes appauvries en général, et pas seulement celles des femmes bien qu'elles en formaient la majorité. La Marche s'est également soldée par des gains politiques significatifs incluant l'adoption d'une loi sur la perception automatique des pensions alimentaires (après dix ans de travail acharné par les groupes de femmes), le gel des frais de scolarité, des places réservées aux femmes dans les cours de métiers non traditionnels, quel que soit leur statut (la reconnaissance des besoins des femmes non prestataires a été un gain considérable) et l'augmentation du salaire minimum (beaucoup moins que réclamé, mais quand même la hausse la plus importante depuis des années)³.

De plus, grâce à la mobilisation des femmes lors de la Marche, le gouvernement québécois s'ouvrait à l'idée de développer un nouveau discours social au niveau communautaire. L'État a même invité, pour une toute première fois, le mouvement des femmes et les organisations communautaires à participer à la Conférence sur le devenir social et économique du Québec en mars 1996 ainsi qu'au Sommet sur l'économie et l'emploi en octobre de la même année. Lors de ce Sommet, ces groupes ont exigé que l'élimination rapide du déficit (déficit zéro) n'aggrave pas la situation du cinquième le plus pauvre de la population (appauvrissement zéro). Autrement dit, on réclamait le statu quo sur le plan de la loi, des règlements et des programmes relatifs à la sécurité du revenu. Le gouvernement ne voulait pas réduire sa marge de manœuvre face aux personnes dites inaptes au travail et il a donc refusé de s'engager dans ce sens. Cependant, il a répondu par la mise sur pied du Fonds de lutte contre la pauvreté afin de soutenir l'intégration au marché du travail des individus économiquement démunis. Les 250 millions de dollars octroyés au Fonds devaient servir au financement de projets de création d'emplois réalisés par des organismes promoteurs.

C'est dans ce contexte que le CAPMO a lancé avec d'autres groupes de Québec, en octobre 1997, l'idée d'un projet de loi sur l'élimination de la pauvreté dans le cadre d'un Parlement de la rue durant lequel des gens ont campé durant un mois devant l'Assemblée nationale du Québec au

moment où était étudiée la réforme de l'aide sociale. Sans même connaître le rapport Despouy, on s'est entendu sur l'idée d'écrire une loi qu'on souhaiterait voir à la place de celle alors discutée. Rapidement, une première ébauche d'un projet de loi sur l'élimination de la pauvreté a été rédigée et diffusée, récoltant en très peu de temps plus de 1 200 signatures d'appui de tous les milieux, dont celles de plusieurs personnes appauvries.

Devant ce succès, le CAPMO a compris qu'il fallait aller plus loin et il a transmis le relais à un collectif plus large. C'est ainsi qu'à l'hiver 1998, le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté a été mis sur pied pour construire collectivement une loi-cadre à travers une vaste consultation populaire avec l'ébauche initiale, déjà jugée imparfaite, comme base de discussion. Pour faciliter le démarrage, le CAPMO s'est engagé à agir temporairement comme entité administrative légale pour le Collectif et a dégagé Vivian Labrie pour une période de deux ans pour mener à bien le projet.

De la proposition au projet de loi : Le Collectif

La construction de la proposition

Au départ, le Collectif regroupait dix organisations, principalement syndicales, féministes et religieuses, mais également les organisations des personnes appauvries. Outre le CAPMO, il y avait :

- ATD Quart Monde
- la Centrale de l'enseignement du Québec [devenue depuis la Centrale des syndicats du Québec]
- le Centre de pastorale en milieu ouvrier
- la Confédération des syndicats nationaux
- la Conférence religieuse canadienne, région du Québec
- la Fédération des femmes du Québec
- le Front commun des personnes assistées sociales du Québec
- le Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec
- le Syndicat de la fonction publique du Québec.

Aujourd'hui, soit cinq ans plus tard, il est maintenant incorporé et compte une trentaine de nouveaux membres s'étant rajoutés au fil des années, dont trois autres syndicats – la Centrale des syndicats démocratiques, la Fédération des Infirmières et des Infirmiers du Québec, et la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec – et d'autres organisations des personnes appauvries :

- l'Association québécoise des banques alimentaires et des Moissons
- Au Bas de l'Échelle

- la Fédération des associations des familles monoparentales et recomposées du Québec
- la Fédération des locataires de HLM du Québec
- le Front d'action populaire en réaménagement urbain
- le Mouvement québécois des camps familiaux
- le Regroupement des cuisines collectives du Québec
- le Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec.

Mais le partenariat s'est élargi avec l'arrivée d'organismes de développement international (l'Association québécoise des organismes de coopération internationale), de développement économique communautaire (le Collectif des entreprises d'insertion du Québec) et de défense des droits de la personne (la Ligue des Droits et Libertés) ainsi que d'autres issus des mouvements communautaire, étudiant et coopératif :

- la Caisse d'économie Desjardins des travailleuses et travailleurs (Québec)
- la Confédération québécoise des coopératives d'habitation
- la Fédération étudiante collégiale du Québec
- la Fédération étudiante universitaire du Québec
- le Regroupement des Auberges du cœur du Québec
- le Regroupement québécois des intervenantes et des intervenants en action communautaire en CLSC et CHSLD.

Au départ, le Collectif voulait rassembler beaucoup de monde autour de l'idée du projet de loi et faire en sorte que ces gens, dont les personnes appauvries, participent à son élaboration. Il a opté pour une stratégie d'intervention axée sur la citoyenneté et l'éducation populaire et une petite équipe a été mise sur pied après l'obtention d'un projet du Fonds de lutte contre la pauvreté. Leur tâche était centrée sur l'animation du processus de construction collective, ce qui supposait la formation des responsables régionaux ainsi que la saisie et l'analyse des résultats des différentes discussions. Leur travail a porté fruit car, dans les deux années qui ont suivi, le Collectif a encadré une des plus vastes opérations de consultation et de promotion populaire dans les annales de l'action sociale québécoise.

Grâce, entre autres, à la collaboration des instances régionales des membres du Collectif, des sessions de formation ont eu lieu en 1998 et 1999 dans les quatre coins du Québec. Munis d'une trousse d'animation conçue à partir des principes d'éducation populaire, les membres de l'équipe du Collectif cherchaient d'abord à former des animateurs et, par la suite, des « multiplicateurs », c'est-à-dire des personnes qui feraient rayonner davantage l'action du Collectif en faisant la promotion du projet de loi dans leur milieu et en recueillant tous les points de vue lors d'activités de formation. La trousse d'animation était l'outil principal de ce travail et elle contenait une explication détaillée des raisons qui sous-tendaient la démarche en cours, un guide d'animation, une pétition à reproduire et à faire signer, des déclencheurs de discussions, une base de discussion à annoter et un formulaire ouvert pour recueillir les idées des gens.

Le Collectif a mis en œuvre un processus à l'image de celui qui mène habituellement à l'adoption d'une vraie loi, mais avec la différence que cette consultation se rendait chez les gens plutôt que l'inverse et que de nombreuses personnes en situation de pauvreté y participaient pleinement, donnant leurs commentaires sur la proposition de loi. Ainsi, ce n'étaient pas les groupes d'intérêts qui monopolisaient la parole durant les échanges, mais bien la population qui était concernée au premier chef par la loi. Presque 6 000 personnes ont participé à ce processus extraordinaire de démocratie populaire et des milliers de commentaires ont été ramassés lors des centaines de rencontres qui ont eu lieu entre septembre 1998 et juin 1999.

Or, devant l'ampleur de la réponse à l'appel du Collectif, des outils spécifiques ont dû être créés non seulement pour compiler les points de vue, mais surtout pour tenter de tenir compte le mieux possible de toutes les opinions lors de la rédaction. Le développement d'une base de données surnommée le Chaudron a rendu possible l'organisation et la synthèse de l'ensemble des commentaires et des suggestions, ce qui a permis au comité de rédaction et au comité contenu du Collectif de refondre la première ébauche du projet de loi au cours de l'automne. La proposition de loi pour l'élimination de la pauvreté a été rendue publique le 9 décembre 1999 à l'occasion d'un rassemblement à la Bourse de Montréal.

La validation

Durant l'hiver 2000, le Collectif a organisé trois mois de sessions parlementaires populaires décentralisées, plus de 200 en tout, afin de permettre aux personnes appauvries de prendre davantage connaissance de la proposition de loi et d'en débattre sans crainte. La participation des citoyens et surtout des personnes vivant la pauvreté a démontré que ces dernières ont su saisir le pourquoi et le comment du projet du Collectif. La phrase devenue célèbre de Lucien Paulhus, recueillie sur un morceau de papier après une session à Drummondville, exprime avec éloquence le problème à régler et la solution envisagée ainsi que tout ce à quoi aspirent les gens touchés par la pauvreté. Il a écrit : « Je suis une feuille à côté de l'arbre. Après la loi, je serai dans l'arbre ».

Cette consultation s'est avéré un processus de validation du texte qui a donné lieu à une nouvelle compilation exhaustive des commentaires et qui a permis à l'équipe de rédaction, secondée cette fois-ci par un professeur de droit de l'Université Laval, de rendre le texte de la proposition conforme aux normes de la rédaction juridique, tout en demeurant fidèle à la volonté des milliers de personnes ayant participé à sa construction. Les sessions parlementaires populaires montrent une nouvelle façon de procéder, tout à fait atypique, où une population a les moyens d'élaborer le contenu d'une loi avant de s'avancer et d'en requérir l'application auprès de son gouvernement. En fait, il s'agit d'un exemple de démocratie participative où non seulement les élus voient à l'application de la loi, mais où les citoyens participent aux différentes étapes de l'ensemble du projet.

La version finale de la proposition de loi pour éliminer la pauvreté a été entérinée de façon unanime par le Collectif, lors d'une rencontre élargie, le matin du 20 avril 2000. Elle a été lancée publiquement le 13 mai suivant lors d'un rassemblement de quelque 2 000 personnes de pratiquement toutes les régions du Québec devant l'Assemblée nationale. Il ne restait, maintenant, qu'à transformer cette proposition en une véritable législation ou, comme le dit le Collectif, à changer ce rêve logique en une réalité.

De la proposition à l'adoption de la loi

Pendant tout ce temps, soit de 1998 à 2000, le Collectif a fait circuler une pétition, la même qui se trouvait dans la trousse d'animation, afin de démontrer que l'idée d'un projet de loi et surtout les grandes lignes de son contenu avaient l'appui de la population en général, mais également afin d'engager toute la population et non seulement le gouvernement. La pétition a été déposée le 22 novembre 2000 à l'Assemblée nationale conjointement par trois députés d'autant de partis politiques. Elle contenait 215 307 signatures, un témoignage phénoménal de l'opinion publique quant à la pertinence du projet.

La même journée, l'Assemblée nationale a adopté une motion – diluée, il est vrai, aux yeux du Collectif, mais non moins significative pour autant – demandant au gouvernement d'élaborer une stratégie globale de lutte à la pauvreté. On aurait pu croire que les nombreux efforts du Collectif se voyaient enfin couronnés, mais ce n'était malheureusement pas le cas. Faisant fi, d'une certaine façon, des signataires de la pétition et des organismes ayant appuyé le Collectif, le gouvernement du Québec a fait cavalier seul et, suite à des consultations auprès d'un bon nombre d'experts [incluant l'auteur de ce texte], mais sans collaboration digne de ce mot avec le Collectif, a publié ses orientations et perspectives d'action en matière de lutte contre la pauvreté le 15 juin 2001. Comme le déplorait le Collectif, « le gouvernement ne fait aucune mention du travail du Collectif [et] il s'exprime comme s'il n'y avait pas de mobilisation de la société sur la question »⁴.

Il s'ensuivit une période intense d'activité de la part du Collectif, en commençant par l'analyse comparative de ce que proposait le gouvernement et la diffusion large du Manifeste pour un Québec sans pauvreté. Ce dernier document, rendu public lors de la Fête des travailleurs le 1^{er} mai 2001, constituait l'appui tangible des centrales syndicales au projet de loi piloté par le Collectif. Il s'agissait d'un appui de taille, mais il ne faut pas oublier que plus de 1 400 organisations de toutes sortes – cuisines collectives, paroisses, syndicats locaux, chambres de commerce, municipalités (incluant 18 grandes villes du Québec), municipalités régionales de comté, organismes et instances des secteurs de la santé, de l'éducation et du développement local – avaient également appuyé la démarche du Collectif en cours de route.

Ainsi, à partir de septembre 2001, des séances collectives d'analyse du budget provincial ont été organisées – accompagnées, bien sûr, d'outils correspondants – des bulletins de liaison publiés, des communiqués émis, des mémoires déposés, un Forum citoyen réunissant 400 personnes réalisé. Bref, le Collectif était amplement prêt lorsque, le 12 juin 2002, le gouvernement du Québec a déposé le projet de loi n° 112, « Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale », accompagné d'un énoncé de ses intentions stratégiques sur ce plan.

Mais le Collectif n'était plus seul à réagir. En fait, pas moins de 160 mémoires ont été déposés auprès de la ministre d'État à la Solidarité sociale, à la Famille et à l'Enfance, responsable de la loi, dont la majorité ont été présentés devant elle en commission parlementaire au cours des mois d'octobre et de novembre. Quelques semaines après la fin des travaux de la commission, la loi 112 a été sanctionnée – et applaudie avec réserve :

Le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté salue l'adoption unanime et historique par l'Assemblée nationale d'une loi 112 améliorée qui introduit la perspective d'une action permanente et concertée en direction d'un Québec sans pauvreté. Il attend toujours les mesures concrètes qui viendraient améliorer les revenus des plus pauvres et réparer à court terme le déficit de couverture de leurs besoins essentiels qui affecte des centaines de milliers de personnes au Québec. À cet effet le Collectif insiste pour que le plan d'action, qui doit venir rapidement suite à la loi, s'attaque sérieusement à ce problème. Il demande au gouvernement de faire dès maintenant ses prévisions budgétaires en conséquence et d'y allouer en priorité les sommes prévues pour l'application de la loi⁵.

Or, imparfaite ou non, cette loi demeure, aux yeux de plusieurs observateurs, « une innovation politique majeure, ne serait-ce que parce qu'elle fait de la lutte à la pauvreté une priorité politique explicite et centrale »⁶. Il s'agit bien d'une victoire!

La loi-cadre

La loi n° 112 est ce qu'on appelle une loi-cadre, c'est-à-dire un texte législatif qui définit des principes généraux et qui laisse au gouvernement le soin d'élaborer la mise en application. La loi n° 112 va, cependant, plus loin qu'un simple énoncé de principes – même si celui-ci s'avère capital – en instituant une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et en créant certaines obligations et structures. Par exemple, elle oblige le gouvernement à déposer un plan d'action précisant comment il prévoit atteindre des buts inscrits dans la loi, établit un Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, crée un Observatoire sur la même problématique et remplace le Fonds de lutte à la pauvreté par le Fonds québécois d'initiatives sociales qui sera en partie décentralisé sur une base régionale. La loi fixe également certaines normes d'imputabilité : rapport annuel obligatoire du ministre responsable sur les activités réalisées dans le cadre du plan d'action gouvernemental ainsi qu'un rapport triennal de sa part sur où la société québécoise est rendue par rapport à l'atteinte des buts poursuivis par la stratégie nationale.

Quant au Comité consultatif, la loi l'oblige à soumettre au ministre, dans les deux ans de sa mise sur pied, des recommandations portant sur des cibles de revenu et sur les moyens pour les atteindre, et oblige le ministre à produire, dans l'année suivante, un rapport et des recommandations portant sur ces mêmes sujets.

Or tout ça, c'est bien, très bien même, mais est-ce que ça répond à ce qu'avaient demandé le Collectif et les centaines de milliers de personnes qui l'avaient appuyé? Pour le savoir, il faut retourner aux huit priorités identifiées par le Collectif dans son mémoire à la commission parlementaire au mois d'octobre. Celles-ci découlaient de la comparaison du projet de loi du gouvernement avec la proposition que le Collectif avait lancée deux ans auparavant en mai 2000. En analysant la loi n° 112 sous cette loupe, force est de constater qu'en fin de compte, il a eu gain de cause sur plusieurs points, puisque six des huit améliorations se retrouvent partiellement ou entièrement dans la nouvelle loi amendée :

- il a demandé que l'objectif de jeter les bases d'un Québec sans pauvreté – et non pas seulement de contrer la pauvreté et l'exclusion – soit inscrite dans la loi, ce qui a été fait;
- il a insisté pour que la stratégie proposée soit fondée sur une véritable réalisation, dans la dignité, des droits reconnus à toutes et tous, ce qui a été reconnu en partie : le respect de la dignité ainsi que la reconnaissance – mais non pas la réalisation – des droits se retrouvent maintenant dans le préambule ainsi que dans quelques articles de la loi;
- il a voulu que la loi comporte deux cibles à atteindre en dix ans, soit de rejoindre les rangs des nations industrialisées comptant, premièrement, le moins de personnes en situation de pauvreté et, deuxièmement, le moins d'écart entre le cinquième le plus pauvre et le cinquième le plus riche, et c'est le premier objectif qui a été inscrit dans la loi;
- il a réclamé que soit inclus dans la loi les trois principes de sa proposition, soit que l'élimination de la pauvreté soit une priorité de l'action gouvernementale jusqu'à ce qu'elle advienne, que l'amélioration du revenu du cinquième le plus pauvre de la population prime sur celle du cinquième le plus riche et que les personnes en situation de pauvreté et les associations qui les représentent participent à la conception, à la mise en route et à l'évaluation des mesures à prendre pour atteindre ces buts. Or plusieurs articles démontrent la volonté du gouvernement d'impliquer les personnes en situation de pauvreté dans les processus et de recourir à leur expertise, dans l'esprit général du troisième principe, mais les deux premiers principes ne figurent pas dans la loi;
- il a identifié des dimensions essentielles que la loi devrait contenir dont la couverture des besoins essentiels pour toute personne ainsi que l'amélioration des normes du travail et du mode de fixation du salaire minimum, et, de fait, un article réfère à la couverture des besoins essentiels, un autre oblige le gouvernement à améliorer les revenus « des personnes qui

occupent un emploi à temps plein ou de manière soutenue et qui sont en situation de pauvreté » et un autre instaure le principe d'une prestation minimale intouchable, le tout constituant des premiers pas vers un barème plancher tant souhaité par le Collectif et ses membres;

- il a soutenu qu'une clause devrait assurer l'examen de toute décision gouvernementale à la lumière de son effet sur la pauvreté et sur les écarts entre les plus riches de la société et les plus pauvres, et, en effet, une clause d'impact, bien que plus faible que voulue, apparaît pour la première fois dans une loi.

De plus, comme septième priorité, il a réclamé une série de mesures à entreprendre immédiatement lors de l'entrée en vigueur de la loi – garantir des allocations de base minimales pour les prestataires de la sécurité du revenu, assurer l'accès aux mesures volontaires d'orientation, de formation et d'intégration à l'emploi et hausser le salaire minimum. Comme dernière priorité, il considérait essentiel que des ressources budgétaires adéquates soient disponibles pour voir à la réalisation de la stratégie nationale dans son ensemble. Or on attend toujours – avec impatience, il faut le dire! – le dépôt du plan d'action par le gouvernement et d'un budget conséquent avec la loi, les élections provinciales d'avril 2003 – et le changement de gouvernement qui en est issu – ayant sensiblement réussi à ralentir le processus de sa mise en application.

En somme, l'adoption de la loi-cadre n'a pas sonné la fin d'un cheminement, mais seulement d'une étape – majeure, évidemment, mais les lacunes dans la loi et surtout les délais dans sa mise en œuvre n'autorisent encore personne à baisser les bras. Il s'agit bien d'une histoire à suivre.

Mobilisation et participation

L'analyse de la loi témoigne d'une volonté nette du gouvernement du Québec à agir sur la pauvreté, même si les gestes concrets se font attendre. Or il est douteux de penser qu'il aurait développé cette attitude sans le travail acharné du Collectif tant sur le plan de la mobilisation que sur ceux de l'éducation et de la vulgarisation. Cette loi est définitivement le résultat d'une intervention communautaire d'action sociale menée avec rigueur et brio.

« L'action sociale se traduit par la mise sur pied d'organismes de revendication et de pression dans le but de résoudre les problèmes sociaux les plus fortement ressentis par des personnes opprimées et de relocaliser le pouvoir dans les mains des groupes communautaires »⁷. Le Collectif s'inscrit clairement dans cette voie. De plus, contrairement à d'autres modèles d'action sociale axés, par exemple, sur le lobbying ou sur l'action politique, le modèle communautaire emprunté par le Collectif entre dans une trajectoire d'*empowerment*, et ce, à cause de l'emprise qu'ont ses membres sur son intervention et aussi parce que le Collectif considère cette emprise comme une composante clé pour atteindre ses objectifs.

En réalité, le Collectif va même plus loin, en s'assurant la participation à part égale et à part entière de ses mandants – c'est-à-dire, les personnes vivant une situation de pauvreté – dans la validation de ses décisions significatives car, selon le Collectif « lutter contre la pauvreté sans les pauvres conduit inmanquablement à lutter contre les pauvres ». Cette participation a joué un rôle primordial dans la compréhension du vécu de la pauvreté et, par conséquent, dans l'élaboration d'une stratégie législative pertinente pour y répondre. Par exemple, le Collectif accorde nettement une priorité à la dimension économique de la pauvreté avec son insistance sur les mesures urgentes davantage économiques, telles un revenu plancher pour les personnes assistées sociales, la couverture des besoins essentiels, la gratuité des médicaments pour les personnes assistées sociales et pour les personnes recevant le supplément de revenu garanti et la hausse du salaire minimum. En fait, on pourrait croire que les personnes appauvries doivent avoir eu quelque chose à voir avec ce placement du problème économique à résoudre au cœur des préoccupations car, même si la pauvreté qu'elles vivent puisse se répercuter sur plusieurs autres plans comme l'habitation, l'alimentation et la santé, c'est son aspect économique qui s'avère déterminant.

Comment concilier cette dominance économique avec l'appel pour une approche globale dans la lutte contre la pauvreté? Or c'est justement à l'intérieur de la loi elle-même que le Collectif a réussi à faire enchâsser la notion de couverture des besoins essentiels, une idée qui s'articule à l'intérieur de l'article 8 traitant les actions de renforcement du filet de sécurité sociale et économique. Dans cette clause, il est question du niveau de revenu accordé aux personnes et aux familles en situation de pauvreté, du maintien ou l'intégration en emploi des travailleurs à faibles revenus, de l'accès aux services de santé, de services sociaux et d'éducation, de l'approvisionnement alimentaire et du logement à prix abordable, incluant le soutien communautaire aux sans-abri. Mais une véritable approche globale doit également tenir compte d'autres incidences particulières de la pauvreté, comme celles notées dans la loi liées aux disparités entre les femmes et les hommes (d'où la nécessité d'analyses différenciées selon les sexes), aux effets plus forts de pauvreté dans certaines régions ou parties de territoire et aux besoins spécifiques de certains groupes de la société présentant des difficultés spéciales, notamment en raison de leur âge, de leur origine ethnique ou de leurs déficiences ou incapacités.

Le tour de force qu'a réalisé le Collectif de faire inscrire ces éléments d'une approche globale dans le texte de la loi n'aurait sans doute pas été possible sans l'étroite collaboration des réseaux d'organisations communautaires actives dans ces champs ainsi que des regroupements d'organismes de personnes handicapées et de groupes de femmes. Le fait que le Collectif se soit rendu dans les diverses régions du Québec pour écouter les gens du milieu a certainement été un autre facteur de réussite. Sa virée aura même des répercussions dans l'avenir, car elle a permis l'émergence de nouveaux leaders dans certaines régions. Finalement, la participation continue des personnes appauvries dans toutes les activités du Collectif s'avère une démonstration par excellence que les personnes appauvries doivent être considérées comme des actifs pour la communauté et pour la société, surtout lorsqu'on les met à profit pour trouver des solutions aux problèmes qui les concernent.

Conclusion

Il y a vingt ans, personne n'aurait osé parler d'éliminer la pauvreté. En effet, Vivian Labrie affirme qu'un projet aussi ambitieux peut soulever bien du scepticisme, mais elle rappelle que la notion de l'élimination de la pauvreté appartient au départ au vocabulaire de l'ONU. Elle note que la bonne volonté des gens ne suffit pas, que lorsqu'une société prend un tournant, elle le marque dans une loi, car « une loi prescrit, encadre et implante les changements en leur donnant un caractère de permanence qui dépasse la vie d'un gouvernement »⁸. Elle cite en exemple la réforme de la santé, qui justement, dans les années 1970, a été marquée par l'adoption d'une loi.

L'Assemblée des évêques du Québec conçoit l'adoption du projet de loi comme un point de départ important pour l'édification d'une société nouvelle s'inscrivant dans la logique du partage. Déjà, il est vrai qu'à travers ses différentes activités et de par son approche participative, le Collectif encourageait le partage sur plusieurs plans, notamment sur celui des connaissances et des apprentissages. Et on peut penser que la mise en action de la loi enclencherait un processus de partage au niveau de la société toute entière, ne serait-ce que par le truchement d'une plus équitable redistribution des impôts et des taxes prévue dans les dispositions de la loi.

Mais, l'exercice de la citoyenneté n'est pas uniquement tributaire du partage matériel et financier, car la pleine participation à la société repose également et notamment sur un partage du pouvoir. La loi ouvre un peu la porte dans ce sens, en indiquant que les personnes en situation de pauvreté seront mises à contribution aux diverses étapes de sa mise en œuvre. Ceci suppose évidemment un contact direct entre les personnes en situation de pauvreté et des personnes non pauvres autour d'un objectif commun. Or un tel rapprochement n'est pas habituel ni pour un groupe ni pour l'autre. De plus, pour les personnes en situation de pauvreté, puisqu'elles sont généralement exclues de ce type d'activité, un apprentissage est requis afin de permettre l'expérimentation et pour en créer l'habitude.

C'est ainsi que le Collectif a créé le projet AVEC, il y a quelques années, à partir de l'idée qu'il faut « penser ensemble, décider ensemble et agir ensemble ». Centré sur la prise de parole afin de mettre « des mots sur les maux », AVEC renvoie à un ensemble d'activités collectives qui visent à développer des connaissances et des pratiques permettant de transformer les façons de voir et d'agir afin de tenir compte des savoirs apportés par les personnes en situation de pauvreté sur un ensemble de questions touchant leur réalité. La liste de ces activités est assez longue, mais elle inclut les occasions ayant permis aux personnes appauvries de s'exprimer sur le projet de loi du gouvernement ainsi que sur le budget qui a suivi son adoption, et à révéler comment la pauvreté les touchent de façon créative et inusitée, par exemple, en utilisant des objets de la vie quotidienne pour l'illustrer. Voulant développer des solidarités qui conduisent à réaliser des changements concrets sur le plan des conditions de vie des personnes vivant des situations d'exclusion et de pauvreté, AVEC organise aussi des actions orientées vers l'extérieur, telles des discussions avec des parlementaires et avec d'autres groupes de citoyens, et on prévoit une tournée et des sessions de formation en région. La

participation et la mobilisation dans un esprit de collaboration et d'inclusion continuent donc de figurer au premier plan de la façon de faire du Collectif.

Certaines activités d'AVEC ont déjà aidé le Collectif à élaborer un plan d'action pour accélérer l'élimination de la pauvreté, qui débiterait par la mise en œuvre des mesures urgentes et qui inclurait des évaluations à partir de critères liés aux priorités du Collectif après cinq ans et après dix ans. Si le nouveau gouvernement du Québec s'en inspirerait, un plan cadre permanent d'action et de vigilance pourrait enfin voir le jour. On pourrait ainsi s'assurer que, de décennie en décennie, les résultats obtenus suite aux plans d'action antérieurs ont été préservés et que les causes de la pauvreté ne sont pas réapparues. On serait alors véritablement dans un Québec sans pauvreté.

Malheureusement, les décisions prises et les déclarations faites par le nouveau premier ministre du Québec, Jean Charest, ainsi que par les autres membres du Conseil des ministres depuis leur élection en avril 2003, laissent croire qu'un tel scénario frôle l'utopie. Certes, le ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille réitère l'engagement du gouvernement de mettre en œuvre l'année prochaine les mesures urgentes prévues par la loi – barème plancher, indexation des prestations, gratuité des médicaments – et il affirme qu'il déposera à l'automne le plan d'action stipulé par la loi et fixera au même moment le barème plancher pour les prestations de la sécurité du revenu. Ce qui pose problème, c'est qu'aucune nouvelle somme d'argent n'est prévue pour financer les mesures qui seront contenues dans le plan d'action. Pire, l'allocation budgétaire du Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille (MESSF) a même été coupée de 132,9 millions de dollars pour l'exercice en cours!

Pourtant, le précédent gouvernement avait chiffré à 1,5 milliards de dollars répartis sur cinq ans le montant requis pour répondre aux exigences de la loi n° 112. Selon l'actuel ministre, une marge de manœuvre émergera à partir des sommes prévues pour des programmes mais non dépensées avant la fin de l'année. Bien que ceci soit vraisemblable, c'est surtout sur les économies de 188 millions de dollars réalisées par la réintégration au marché du travail de 25 500 personnes recevant de l'aide sociale⁹ que mise le MESSF pour le financement de son plan d'action. Le MESSF entend aussi récupérer quelques dizaines de millions de dollars par une application plus rigoureuse des pénalités aux prestataires considérés comme aptes au travail qui refuseront de suivre une formation ou d'accepter un emploi. Le ministère base son analyse sur une prévision de 640 000 emplois disponibles d'ici 2006 dont il présume qu'un bon nombre conviendra aux 175 000 personnes jugées aptes au travail sur les 359 700 ménages qui reçoivent présentement des prestations de sécurité du revenu.

Ces mesures découleraient d'une « nouvelle philosophie » au MESSF, axée sur l'accompagnement personnalisé et rapide des nouvelles demandes pour les personnes ne manifestant pas de contraintes sévères au travail. Or, pour le Collectif, il n'y a rien de nouveau dans cette approche et il s'agirait plutôt d'un net recul. Selon Vivian Labrie, « cela va accentuer la pauvreté en laissant les gens moins protégés contre les emplois précaires. On crée un marché de main-d'œuvre captive »¹⁰.

Ses propos sont appuyés dans les pages éditoriales des quotidiens québécois qui traitent le passage des exigences « douces »¹¹ pour recevoir de l'aide au *workfare* axé sur la « tolérance zéro »¹² comme un exercice dérisoire, cynique et même sadique¹³. Tous s'entendent – le Collectif, les éditorialistes et les chercheurs universitaires – pour dire que les mesures coercitives sont, au mieux, improductives et que leur application, comme le souligne Jean-Yves Desgagnés du Front commun des personnes assistées sociales du Québec, « repose sur un préjugé selon lequel les gens à l'aide sociale ne font pas d'effort pour s'en sortir »¹⁴. Ainsi, aux yeux du Collectif, « le ministre va transformer la lutte contre la pauvreté en lutte contre les pauvres, un retour à la case départ des préjugés dont la loi n° 112 commençait à se démarquer »¹⁵.

Depuis l'arrivée au pouvoir du Parti libéral du Québec (PLQ), le Collectif a dû multiplier les communications publiques et l'empressement du nouveau gouvernement à agir aussi sévèrement l'a obligé à réagir parfois très rapidement. La cohérence de sa démarche des dernières années ainsi que les nombreux documents qu'il a produits figurent parmi les outils qui lui ont permis d'articuler clairement ses désaccords avec les orientations du gouvernement et d'identifier les incohérences avec les positions prises antérieurement par le PLQ – incluant les motions que ses députés ont présentées à l'Assemblée nationale dans le passé et qui sont en pleine contradiction avec les orientations actuelles. La plus grande force du Collectif demeure toutefois son exceptionnelle capacité de mobilisation axée sur la participation des personnes appauvries et on peut croire qu'il ne tardera pas à l'utiliser de nouveau. D'ailleurs, il prévient la députation libérale « que son réseau, réparti dans toutes les régions du Québec, se rend compte du double langage tenu présentement par le gouvernement [et que ce] réseau ne laissera pas détourner de son sens sans agir une loi qu'il a mis cinq ans à faire exister ». L'automne 2003 s'annonce donc très chaud! Même avec une loi adoptée à l'unanimité, la vigilance citoyenne demeure donc essentielle et, justement à cause de la participation des personnes appauvries, il est certain que le Collectif continuera de l'animer aussi longtemps que nécessaire.

Note méthodologique

Outre les citations et certaines statistiques spécifiques dont les références font l'objet de notes de fin de document, les informations présentées dans cette étude de cas proviennent du site internet du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté (<http://www.pauvrete.qc.ca>), de celui du CAPMO (<http://www.clic.net/~capmo/>), des documents inclus dans la bibliographie qui suit et des connaissances personnelles de l'auteur qui figurait parmi la première cohorte de signataires ayant appuyé le projet du CAPMO en octobre 1997.

Notes bibliographiques

- 1 Selon le « Communiqué treize » émis le 29 octobre 1996 par le comité organisateur du Jeûne. [http://www.mrci.gouv.qc.ca/publications/doc/cit_2.].
- 2 Voir : <http://www.mce.gouv.qc.ca/h/objets/dev-social-francais.pdf>, site visité le 29 mars, 2003.
- 3 Voir : <http://www.ffq.qc.ca/actions/pain-roses.html>, site visité le 18 mai, 2003.
- 4 Voir : <http://www.pauvrete.qc.ca/ancomp.pdf>, site visité le 19 mai, 2003.
- 5 Voir : <http://www.pauvrete.qc.ca/Bull119.pdf>, site visité le 20 janvier, 2003.
- 6 Noël, 2003, 1.
- 7 Ninacs, 1999, 85.
- 8 Boisvert, 2002, 24.
- 9 Chouinard, T. (2003a). « Pas un sou de plus contre la pauvreté », *Le Devoir*, jeudi, 3 juillet 2003, A1 et A8.
- 10 Normand, G. (2003). « Refuser un emploi coûtera 150 \$ par mois », *Presse*, 4 juillet 2003, A4.
- 11 Boileau, J. (2003). « Vaines pénalités », *Le Devoir*, 7 juillet 2003, A6.
- 12 Chouinard, T. (2003b). « Tolérance zéro pour assistés sociaux aptes au travail », *Le Devoir*, 4 juillet 2003, A1 et A8.
- 13 Pratte, A. (2003). « Le sadisme libéral », *La Presse*, 10 juillet 2003, A15.
- 14 Chouinard, T. (2003c). « Aide sociale : le PLQ revient sur ses principes », *Le Devoir*, 8 juillet 2003, A1 et A8.
- 15 Voir : <http://www.pauvrete.qc.ca/Bull138.pdf>, site visité le 10 juillet 2003.

Références bibliographiques

- Allard, S. (2003). « Groupes sociaux et syndicats réagissent avec ambivalence », *La Presse*, Montréal, 12 mars 2003, B11.
- Boisvert, R. (2002). « Rencontre avec Vivian Labrie », *Développement Social*, vol. 3, n° 2, 24. Comité des affaires sociales de l'assemblée des évêques du Québec. *Éliminer la pauvreté c'est possible et nous le voulons*. [Tiré du site internet de l'Assemblée des évêques du Québec le 27 mars 2003 : http://www.evesques.qc.ca/eqdoc_cas_2000_5_1_f_0.html.
- Dubois, C., C. Goulet, V. Labrie, M.-A. Paradis-Pelletier et É. Pednault. (2002). *Procès-verbal de la rencontre du collectif de transition 16 août 2002*.
- Labrie, Vivian. (2000a). « Un Québec sans pauvreté et une loi-cadre pour rêver logique », *L'Action nationale*, vol. XC, n° 2, 77-123.
- Labrie, V. (2000b). « Une proposition citoyenne est sur la table », *Relations*, n° 657, 26.
- Ninacs, W. A. (1999). « *Empowerment* et organisation communautaire » dans Gilles Després, Mario Guilbert et René Tourigny, *Vision globale, visée locale*, Montréal, Regroupement québécois des intervenantes et intervenants en action communautaire en CLSC et en centre de santé (RQIIAC), 75-96.
- Noël, A. (2003). *Une loi contre la pauvreté : la nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Montréal, Département de science politique, Centre de recherche sur les politiques et le développement social (CPDS), Université de Montréal, 26 pages. [Tiré du site internet du CPDS le 21 mai 2003 : <http://www.cpds.umontreal.ca/fichier/cahiercpds03-01.pdf>.]
- Palmieri, J. (2001). « Contre la pauvreté : la démocratie! », *Mediasol*. [Tiré du site internet de Mediasol le 14 février 2003 : http://www.mediasol.org/xarticles.php3?id_article=316.]