

Laboratoire de recherche sur les pratiques et politiques sociales

CAHIERS DU LAREPPS

No 02-13

**LE MODÈLE QUÉBÉCOIS DE POLITIQUES SOCIALES ET
SES INTERFACES AVEC L'UNION SOCIALE CANADIENNE**

par

Yves Vaillancourt

École de travail social
Université du Québec à Montréal

© LAREPPS/UQÀM

Novembre 2002

NOTE

Ce texte est paru au mois de janvier 2002 dans la collection *Enjeux publics* éditée par l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), Vol. 3, no 2 – ISSN 1492-7012.

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2002

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Canada, 2002

ISSN 1490-8069

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
I. POLITIQUES SOCIALES ET MODÈLE QUÉBÉCOIS DE DÉVELOPPEMENT ... 3	
1. Les politiques sociales du modèle québécois première manière	6
2. Les politiques sociales du modèle québécois deuxième manière et la contribution du tiers secteur d'économie sociale et solidaire	12
II. QUELQUES CAS D'INNOVATIONS EN POLITIQUES SOCIALES	23
1. La reconnaissance des organismes communautaires autonomes	23
2. Les pratiques novatrices de logement social	26
3. La Politique des centres de la petite enfance (CPE) facilitée par la disparition du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)	29
4. Une présence accrue de l'économie sociale dans les services à domicile.....	32
5. Les politiques concernant les personnes handicapées	35
III. INTERFACES AVEC L'UNION SOCIALE CANADIENNE	40
1. Les origines de l'union sociale canadienne	40
2. Le contexte d'émergence de l'entente-cadre de 1999	43
3. L'Entente-cadre sans le Québec : une coquille vide	50
4. Conditions pour une nouvelle entente plus significative.....	55
CONCLUSION	59
BIBLIOGRAPHIE	63

TABLEAU

Tableau I : Trois modes de régulation qui s'entrecroisent dans les réformes de politiques sociales au Québec depuis les années 1990	15
---	----

INTRODUCTION

Plusieurs personnes souhaiteraient qu'il n'en soit pas ainsi, mais nous n'y pouvons rien ! Depuis les années 1930, au Canada, il est impossible de se pencher sur les réformes en matière de relations fédérales-provinciales sans se retrouver à plein dans des dossiers de politiques sociales. Inversement, il est impossible de se pencher sur les réformes de politiques sociales sans se retrouver à plein dans des dossiers de relations fédérales-provinciales. Il n'en demeure pas moins que l'intégration des deux dimensions à l'intérieur d'une analyse équilibrée représente un immense défi.

Depuis une dizaine d'années, à l'intérieur des équipes de recherche auxquelles j'appartiens¹, nous nous intéressons davantage à ce qui se refait, qu'à ce qui se défait dans les transformations en cours, y compris celles qui ont trait aux politiques sociales. Cela signifie, en ce qui concerne le dispositif des politiques sociales issu de l'époque de l'État-providence, que nous nous intéressons davantage aux transformations en cours de l'État-providence qu'à la crise de l'État-providence. Tenir un tel discours, aux yeux des composantes les plus traditionnelles de la gauche québécoise et canadienne, c'est prendre le risque d'être perçu comme faisant le jeu de l'agenda néolibéral, qui vise le démantèlement de l'État-providence. Pourquoi ? Parce que, dans le cadre d'analyse binaire (État/marché) auquel la gauche traditionnelle demeure attachée, la défense de l'héritage des politiques sociales de l'après-guerre fait intégralement partie de l'agenda progressiste d'aujourd'hui. En contrepartie, la critique des limites de ces mêmes politiques sociales, qui faisait pourtant partie du patrimoine de la gauche des années 1970, est soudainement perçue aujourd'hui comme une position qui relève inéluctablement du néolibéralisme.

¹ Je me réfère ici à l'équipe de recherche Économie sociale, santé et bien-être (ESSBE) et au Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales (LAREPPS) dont le site web est : <http://www.unites.uqam.ca/essbe/>; au Centre de recherche sur les innovations sociales dans l'économie sociale, les entreprises et les syndicats (CRISES) dont le site web est : <http://www.unites.uqam.ca/crises/> et à l'Alliance de recherche université communauté (ARUC) sur l'économie sociale dont le site web est : www.aruc-es.uqam.ca.

Pourtant, il y a, nous semble-t-il, d'autres avenues qui s'offrent à la réflexion en rapport avec les reconfigurations des politiques sociales en cours. Certes, il est vrai que les transformations des politiques sociales peuvent emprunter la voie néolibérale. Mais elles peuvent aussi bien, à nos yeux, emprunter une nouvelle voie progressiste que nous qualifions de « solidaire et démocratique ». Les recherches sur les politiques sociales qui nous intéressent depuis une quinzaine d'années se situent précisément dans cette perspective. Elles partent du postulat qu'il est possible, voire souhaitable, au Québec comme ailleurs, de s'éloigner du modèle providentialiste et fordiste (Jetté *et al.*, 2000 : 23-34; Jetté *et al.*, 2001) des politiques sociales des Trente glorieuses (1945-1975), sans pour autant souscrire au modèle néolibéral. D'où notre intérêt pour le débat en cours concernant le modèle québécois de développement et la place que nous accordons à ce modèle dans notre texte.

Je compte donc m'arrêter sur certaines réformes de politiques et de pratiques sociales qui m'apparaissent profondément novatrices au Québec. Je le ferai en tenant compte du fait que des pratiques novatrices fondées sur des principes analogues existent dans d'autres régions du Canada et dans d'autres pays du Nord et du Sud. Mais je tenterai de faire ressortir que les pratiques et politiques sociales novatrices sont plus consistantes au Québec que dans le reste de l'Amérique du Nord, ce qui ne veut pas dire qu'elles ne sont pas fragiles et réversibles.

Le texte sera structuré en trois parties. Dans une première, je me pencherai sur la place des politiques sociales dans le modèle québécois de développement en distinguant deux périodes, l'une (1960-1980) pendant laquelle l'État-providence est en montée et l'autre (1980-2000) pendant laquelle il est en crise et en transformation. Dans une deuxième partie, j'examinerai quelques cas de politiques et pratiques sociales novatrices qui ont émergé au Québec ces dernières années. Dans une dernière partie, je livrerai quelques commentaires concernant les interfaces entre le nouveau modèle de politiques sociales en émergence au Québec et l'union sociale canadienne.

I. POLITIQUES SOCIALES ET MODÈLE QUÉBÉCOIS DE DÉVELOPPEMENT

Y a-t-il oui ou non un modèle québécois de développement ? S'il y en a un qui serait apparu depuis la Révolution tranquille, en quoi est-il demeuré semblable et en quoi a-t-il changé au cours des quarante dernières années ? Si le modèle québécois issu de la Révolution tranquille doit être revisité, dans quelle direction doivent aller les modifications ? Quelles sont les ressemblances et différences entre le modèle de développement que l'on retrouve au Québec et celui que l'on peut retrouver dans d'autres provinces canadiennes et dans d'autres pays ? Comment le modèle québécois en transformation peut-il s'inscrire dans un environnement canadien, nord-américain et international, dans un contexte de mondialisation plurielle ? Voilà quelques questions parmi d'autres qui surgissent dans le débat sur « le modèle québécois » qui a été relancé de plus belle au cours des trois dernières années. Ce débat fait référence autant au modèle de développement social qu'au modèle de développement économique, même si un plus grand nombre d'interventions publiques font référence à la dimension économique plutôt qu'à la dimension sociale. En ce qui nous concerne, nous tenons compte à la fois du volet économique et du volet social, mais nous nous intéressons particulièrement à la place des politiques sociales, voire à la contribution d'un certain nombre d'innovations, dans la redéfinition en cours du modèle québécois de développement. En m'exprimant de la sorte, bien sûr, je commence à répondre à certaines questions soulevées plus haut. Oui, pour moi, il y a un modèle québécois de développement qui est apparu au cours des années 1960. Oui, ce modèle québécois a connu des modifications significatives au cours des années 1980 et 1990 et ces dernières devraient se poursuivre au cours des prochaines années. Oui, il est éclairant de faire une lecture de l'histoire des politiques sociales québécoises et canadiennes, en tenant compte de ce modèle québécois et de son impact sur l'évolution des relations intergouvernementales depuis 1960.

Dans la lecture que je propose de l'histoire du modèle québécois de développement, je m'appuie sur une contribution magistrale de Gilles L. Bourque (2000), qui s'est intéressé à l'évolution de la politique industrielle du Québec au cours des 40 dernières années. Ce faisant, il s'est penché de manière minutieuse sur ce qui s'est passé au cours des années 1986-1994, lorsque le gouvernement de Bourassa est revenu au pouvoir. À l'encontre de ce qui est souvent

affirmé dans les discours et les écrits qui se réfèrent aux politiques économiques et sociales de cette époque, Bourque argumente que le Conseil des ministres du gouvernement libéral de Robert Bourassa a refusé d'entériner les propositions néolibérales faites par les Rapports des sages à l'été 1986 et appuyées par certains ministres qui, comme Paul Gobeil, venaient directement du milieu des affaires² (Gill, 1999 : 21-22). Il explique en outre que la politique des « grappes industrielles » impulsée par le ministre Gérard Tremblay à la fin des années 1980 et au début des années 1990 a enclenché un renouvellement important de la politique industrielle et du modèle québécois des années antérieures. En somme, en privilégiant l'analyse du volet économique du développement, Bourque fait ressortir qu'il y a eu un modèle québécois « première manière » au cours des années 1960 et 1970, que ce modèle est entré dans une transition au cours des années 1980 et qu'il a donné lieu à l'émergence d'un modèle québécois « seconde manière » au cours des années 1990 (Bourque, 2000 : 183-190). Le modèle québécois première manière, sur le plan économique, est marqué par une vision de l'État entrepreneur, hiérarchique, nationaliste et centralisateur. Le modèle québécois deuxième manière est marqué par une vision de l'État « facilitateur » et partenaire dans ses rapports avec les entreprises privées, les organisations patronales et les syndicats.

Tout en nous inspirant de la contribution de Bourque, nous tentons de la compléter en poussant plus loin l'analyse du volet social du modèle québécois de développement. Cela nous amène à interpréter la réforme du système de santé et de services sociaux, amorcée par le ministre Marc-Yvan Côté en 1988-1993 et complétée par ses successeurs libéraux et péquistes au cours des années ultérieures, comme étant autre chose qu'une politique néolibérale. Dans ce contexte, nous considérons que la vision des relations entre l'État et les organismes communautaires autonomes qui se sont tissées au Québec dans le domaine de la santé et du bien-être à travers cette réforme Côté-Rochon, représente un apport novateur dans un modèle québécois de développement social seconde manière (Vaillancourt, 1994 : 227-248 ; Lévesque *et al.*, 1999 : 1-10 ; Vaillancourt *et al.*, 2000 : 17-24).

² Il m'apparaît capital de revenir sur les choix économiques et sociaux effectués par le gouvernement Bourassa au cours des années 1986 à 1993, parce que la perception qui est souvent accréditée, c'est que l'État québécois serait devenu néolibéral en 1986 et le serait resté depuis, peu importe les gouvernements qui se sont succédés au pouvoir.

Si l'on s'en tient à la dimension sociale du modèle de développement, en reprenant à notre compte la périodisation de Gilles L. Bourque, on peut faire une lecture des politiques sociales en distinguant : a) une période du modèle québécois « première manière », qui correspond à l'essor de l'État-providence dans le domaine des politiques sociales au Québec au cours des années 1960 et 1970 ; b) une période de transition, qui est reliée à la crise de l'État-providence sévissant au cours des années 1980 ; c) une période du modèle québécois « seconde manière », qui apparaît au cours des années 1990, dans un contexte où nous assistons non seulement à une crise du dispositif de politiques sociales de l'État-providence, mais aussi à des efforts de reconfiguration, qui se traduisent par un certain nombre d'innovations sociales dans le champ très large des services aux personnes (ce qui déborde le domaine de la santé et des services sociaux) (Jetté *et al.*, 2000 : 27-28). Cette relecture de l'histoire des politiques sociales québécoises qui tient compte de la période du modèle québécois première manière (1960-1980) et deuxième manière (1990-2000) peut avoir des retombées éclairantes pour la relecture des relations fédérales-provinciales, faite à partir d'une fenêtre québécoise. Elle nous amènera à nous demander si les politiques sociales du modèle québécois deuxième manière d'aujourd'hui, ne pourraient pas s'avérer plus novatrices que celles du modèle québécois première manière des années 1960 et 1970, comparativement aux politiques sociales existant dans le reste du Canada.

1. Les politiques sociales du modèle québécois première manière

Paradoxalement, les réformes de politiques sociales que le Québec a connues dans les années 1960 et 1970, tant dans le domaine de la sécurité du revenu que dans celui des services aux personnes, demeurent modérément novatrices, comparativement à celles qui avaient été lancées par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux de certaines provinces de l'Ouest, notamment celui de la Saskatchewan, une quinzaine d'années auparavant. En effet, le Québec, avec ses réformes en matière de politiques sociales des années 1960 et 1970, arrivait souvent en deuxième, par rapport au gouvernement fédéral et à certains gouvernements provinciaux, sur le plan des innovations sociales providentialistes et fordistes. En effet, le gouvernement fédéral n'avait-il pas pris des initiatives de ce type dès les années 1945-1960 ? Certains gouvernements provinciaux comme celui de la Saskatchewan n'avaient-ils pas entrepris leurs réformes pour construire leur propre système d'État-providence dès la fin de la Deuxième Guerre mondiale avec l'arrivée du gouvernement CCF de Tommy Douglas ?

L'originalité des politiques sociales de la Révolution tranquille au Québec, comparativement à celles lancées quelques années plutôt par le gouvernement fédéral et par le gouvernement CCF en Saskatchewan, n'était pas attribuable au type de politiques sociales mises de l'avant. Au contraire, sur le plan des principes et contenus des politiques sociales, la vision des architectes des programmes sociaux était fondamentalement la même, que ces architectes (politiques et bureaucrates) aient travaillé à Ottawa et à Regina dans les années 1945-1975 ou à Québec dans les années 1960 et 1970. C'était une vision keynésienne et fordiste à l'intérieur de laquelle l'État jouait un rôle clé sur le plan de la planification, de la régulation, du financement et de l'administration des programmes sociaux (distribution des chèques de prestations et dispensation des services). À cet égard, il y avait une grande convergence entre les idées de certains documents d'orientation clés publiés à Ottawa (dont le rapport Marsh en 1943, le rapport Munro en 1970, le rapport Lalonde en 1973) et d'autres publiés à Québec (le rapport Boucher en 1963, les divers tomes du rapport Castonguay et Nepveu publiés entre 1967 et 1971). À cet égard, les ingrédients du modèle québécois de politiques sociales s'apparentaient beaucoup à

ceux que l'on retrouvait à la même période dans le reste du Canada, notamment du côté du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux les plus progressistes.

Pourtant, en dépit de cette parenté sur le plan des contenus, les politiques sociales québécoises de la Révolution tranquille et de la réforme Castonguay étaient perçues dans le reste du Canada comme étant originales et novatrices, comme si elles avaient fait partie d'un modèle québécois distinct. Pourquoi ? Parce que, pour l'essentiel, l'originalité des politiques sociales québécoises des années 1960 et 1970 provenait de ce que l'État qui devait les mettre en œuvre devait être très clairement l'État québécois et non pas l'État fédéral. À partir de 1963, les politiques sociales vues et voulues par le gouvernement du Québec s'apparentent à un ensemble de programmes cohérents et intégrés, qui doivent s'inscrire à l'intérieur d'un modèle de développement ajusté à la société québécoise. À cet égard, le rapport Boucher sur l'assistance publique publié en 1963 (Comité d'étude sur l'assistance publique, 1963) était un document gouvernement fédéraliste traversé par une vision nationaliste moderne des politiques sociales. Sur le plan philosophique, social et économique, le rapport Boucher reprenait des idées qui circulaient dans d'autres provinces canadiennes, notamment au Conseil canadien de développement social — alors appelé *Canadian Welfare Council* — et au ministère de la Santé et du Bien-être à Ottawa depuis déjà une dizaine d'années. Nous pensons, entre autres, à la fameuse recommandation 7 du rapport Boucher à l'effet que « tout individu dans le besoin a droit à une assistance de la part de l'État, quelle que soit la cause immédiate ou éloignée de ce besoin » (Comité d'étude sur l'assistance publique, 1963 : 118). Il faudrait être inculte pour laisser entendre que cette idée sociale aurait été inventée au Québec en 1963, même si le rapport Boucher a été bien reçu par les progressistes sociaux informés dans le reste du Canada !

Néanmoins, sur le plan politique et constitutionnel, le rapport Boucher demeurait tout de même profondément novateur. Pourquoi ? Parce qu'il affirmait clairement que l'État-levier pour planifier, développer, contrôler et coordonner les politiques sociales québécoises dans les domaines de compétence provinciale devait être l'État québécois. En conséquence, le rapport Boucher, dès l'été 1963, incitait le gouvernement du Québec à réclamer l'*opting out* des programmes fédéraux à frais partagés dans les domaines de juridiction provinciale, en constatant que ces programmes avaient des effets structurants sur les programmes québécois. Il faut relire à

cet égard la recommandation n° 14 du rapport Boucher : « Le gouvernement du Québec devrait poursuivre et intensifier ses efforts pour que le gouvernement du Canada se retire des programmes conjoints [ou à frais partagés] d'assistance sociale et compense, par un élargissement des champs de taxation, les charges accrues qui en découleraient pour le Québec » (Comité d'étude sur l'assistance publique, 1963 : 124). Cette recommandation concernant le droit de retrait des programmes fédéraux à frais partagés devait se retrouver parmi les demandes prioritaires du gouvernement libéral de Jean Lesage lors de la tumultueuse conférence fédérale-provinciale de mars-avril 1964, qui portait aussi sur le Plan de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec. Je suis revenu souvent sur cette question dans mes écrits (Vaillancout, 1991 : 115-146 ; 1992a : 25-51 ; 1992b : 345-371 ; 1993 : 168-189 ; 1995 : 27-38 ; 1996 : 21-50 ; 1997 : 27-31 ; 1998) et je n'insisterai pas ici. L'histoire du droit de retrait des provinces des programmes fédéraux à frais partagés, qu'on appelle programmes cofinancés depuis quelques années, n'a pas commencé dans quelque conférence constitutionnelle des années 1980 ou 1990. Elle trouve ses origines en 1963 lorsque le gouvernement du Québec, conseillé entre autres par les auteurs du rapport Boucher (dont Claude Morin), a entrepris sa lutte politique pour l'*opting out*. Cette lutte avait pour objectif de permettre au Québec de sortir des programmes fédéraux à frais partagés dans des champs de compétence provinciale (comme l'assistance sociale, les services de santé, les services sociaux, l'éducation, la formation de la main-d'œuvre, etc.) et d'obtenir en retour une pleine compensation non seulement financière, mais fiscale (*i.e.* sous forme de points d'impôt). Cette lutte a permis au gouvernement du Québec de marquer des points importants à ses origines, au moment où le gouvernement de Pearson semblait prêt à négocier des arrangements permettant d'instaurer une forme de gouvernement fédéralisme asymétrique, dans lequel le Québec aurait obtenu un statut particulier, notamment en matière de politiques sociales.

Mais cette ouverture politique fut de courte durée. Le premier ministre Pearson lui-même fut ramené à la raison. Il fallait que le Québec redevienne une province comme les autres ! Bien sûr, la question de l'*opting out* allait pendant longtemps demeurer officiellement à l'ordre du jour. Des concessions apparentes et temporaires allaient être faites par le gouvernement fédéral, mais aucune concession permanente ne devait en découler. La manière d'aménager les concessions temporaires sur le plan juridique, grâce à des tactiques que certains hauts

fonctionnaires fédéraux comme Al Johnson qualifiaient de « *window dressing* », dans les années 1960, allait permettre au fil des années de « noyer le poisson dans l'eau », c'est-à-dire d'empêcher le Québec d'accéder à un quelconque statut particulier. En somme, le projet d'*opting out* du Québec des programmes fédéraux à frais partagés a échoué dans la réalité, même si, sur le plan symbolique, certaines perceptions donnaient l'impression du contraire. Les programmes sociaux québécois ont continué entre 1963 et aujourd'hui à entretenir des interfaces avec les interventions indirectes (Vaillancourt, 1996b : 81-99)³ du gouvernement fédéral, en dépit des inéluctables notes de bas de page qui, année après année, viennent rappeler dans les documents fédéraux que le Québec, dans tel ou tel programme, jouit d'arrangements administratifs particuliers (Noël, 2000).

Tout cela signifie que le modèle québécois première manière, sur le plan du développement social et des politiques sociales, est demeuré plutôt modéré. Mis à part le Régime des rentes, l'approche intégrée en santé et services sociaux, les CLSC, l'approche moins punitive en protection de la jeunesse et le programme APPORT en 1979, les politiques sociales québécoises des années 1960 et 1970 demeurent assez semblables à celles que l'on retrouve dans les autres provinces du Canada. Pour le reste, les innovations dans les programmes sociaux, en assurance-santé par exemple, provenaient d'innovations faites dans les provinces de l'Ouest (Saskatchewan, Manitoba et Colombie-Britannique) et diffusées ensuite par le gouvernement fédéral dans d'autres provinces à partir de ses interventions indirectes (*i.e.* programmes à frais partagés). En conséquence, le modèle québécois de la Révolution tranquille s'est concrétisé plus nettement sur le plan économique (avec la création d'Hydro-Québec, de la Caisse de dépôts et de placements, de la Société générale de financement) que sur le plan social. Sur le plan symbolique et idéologique, il y a eu toutefois un modèle québécois de politiques sociales. Dans ce modèle, la place de l'État québécois ne trouvait pas son équivalent dans les discours et projets concernant

³ Dans mes écrits sur les rapports entre les politiques sociales québécoises et fédérales, je donne toujours de l'importance à la distinction entre les interventions directes du gouvernement fédéral (exemple : le programme d'assurance-emploi et les bourses du millénaire) et ses interventions indirectes (exemple : Transfert canadien pour la santé et les problèmes sociaux). Dans ses interventions indirectes, le gouvernement fédéral n'entre pas en contact avec les citoyens à partir de ses propres programmes sociaux, mais par l'intermédiaire des programmes des autres, en participant à leur cofinancement, voire à leur structuration, par la fixation des conditions au cofinancement.

les politiques sociales dans le reste du Canada. Ces différences ressortaient souvent dans les conférences fédérales-provinciales des ministres fédéraux et provinciaux responsables des dossiers de politiques sociales.

Ainsi les tensions fédérales-provinciales des années 1960 et 1970 portaient moins sur le contenu des programmes à développer que sur la question du palier de gouvernement qui devrait exercer la maîtrise d'œuvre des programmes sociaux. C'est peut-être la raison pour laquelle les luttes fédérales-provinciales ont été si intenses au cours des années 1960 et 1970. En somme, même si, dans les années 1960, le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec voulaient souvent développer le même type de réforme, le premier avait l'avantage sur le second pour imposer ses politiques. En effet, il occupait déjà le terrain des politiques sociales fordistes grâce aux initiatives qu'il avait prises dans les années 1940 à 1960, en faisant des interventions directes (assurance-chômage, allocations familiales, programmes de logements sociaux de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, sécurité de la vieillesse, etc.) et des interventions indirectes (allocations aux aveugles et aux invalides, assistance-chômage, assurance-hospitalisation) qui avaient des retombées sur le développement des politiques sociales modernes dans l'ensemble du Canada, y compris au Québec, pendant les années du gouvernement de Duplessis (1944-1959). L'avance prise par le gouvernement fédéral sur le gouvernement québécois dans les années 1945-1960, pour occuper le terrain avec un certain nombre de programmes fordistes et providentialistes, permettait au gouvernement fédéral de disposer d'un atout stratégique dans ses affrontements avec le gouvernement du Québec au cours des années 1960 et 1970. Dans les luttes fédérales-provinciales sur les dossiers de politiques sociales pendant les années 1960, le rapport demeurait inégal entre l'État fédéral et l'État québécois parce que le premier avait des programmes en place et des projets, tandis que le second avait beaucoup d'idées et de projets, mais peu de programmes à lui déjà mis en place.

Dans ce contexte des années 1960 et 1970, il est intéressant de noter qu'il y a des politiques et des administrateurs publics qui ont des positions réformistes en politiques sociales, positions que l'on peut retrouver autant au gouvernement fédéral, au gouvernement du Québec et dans quelques autres gouvernements provinciaux. En tant que réformistes, ces politiciens et hauts fonctionnaires, qu'ils viennent d'Ottawa, de Québec, de Regina, de Winnipeg, ou de Victoria,

s'entendent facilement sur les caractéristiques principales des programmes sociaux à instaurer. Mais ils ne s'entendent plus lorsque surgit la question : quel palier de gouvernement devrait faire quoi ?

À cet égard, il y avait une différence de vue importante entre les réformistes québécois et les réformistes fédéraux. Cette différence de point de vue sur la question du pouvoir existait aussi entre les réformistes québécois et les autres réformistes provinciaux, notamment ceux et celles qui provenaient des gouvernements social-démocrates, qui ont exercé le pouvoir dans d'autres provinces canadiennes pendant les années 1960 et 1970, soit au Manitoba, en Saskatchewan et en Colombie-Britannique. Les gouvernements social-démocrates qui avaient joué le rôle de pionniers dans les politiques sociales, en lançant des initiatives dans le domaine de l'assurance-hospitalisation à la fin des années 1940 et du *medicare* au début des années 1960, l'avaient fait tout en pensant que l'État fédéral était le mieux placé pour intervenir dans ces domaines, mais qu'il fallait lancer et financer de nouveaux programmes provinciaux dans ces domaines parce que le gouvernement fédéral refusait d'intervenir. C'est la raison pour laquelle, d'ailleurs, ces gouvernements provinciaux réformistes étaient contents de voir l'État fédéral intervenir avec l'instauration de programmes à frais partagés comme l'assistance-chômage en 1956, l'assurance-hospitalisation en 1957, le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) en 1966 et le *Medicare* en 1968.

2. Les politiques sociales du modèle québécois deuxième manière et la contribution du tiers secteur d'économie sociale et solidaire

La position que j'avance maintenant, c'est que les politiques sociales québécoises du modèle québécois deuxième manière sont plus innovantes que celles du modèle québécois première manière, en comparaison avec les politiques sociales que l'on retrouve dans le reste du Canada.

Dans la période de crise et de transformation des politiques sociales, que l'on connaît dans les années 1980 et 1990, tous les gouvernements au Canada, le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec inclus, sont à la recherche de nouvelles manières de faire des politiques sociales et de restructurer leurs anciens programmes. Ces démarches vont de pair avec des tentatives de repositionnement concernant la vision du développement social et du développement économique. Dans ce contexte, le modèle fordiste et providentialiste est remis en question. Certains courants résistent à cette remise en question, comme si elle ne pouvait déboucher que sur le pire. D'autres courants y participent, mais avec des postulats et des objectifs qui peuvent être très différents, voire contradictoires. En somme, la critique du modèle fordiste et providentialiste de politiques sociales, au Québec comme ailleurs en Amérique et dans le monde, peut déboucher sur deux scénarios très distincts de reconfiguration des politiques sociales. Le premier scénario, véhiculé par la droite, préconise une reconfiguration néolibérale des politiques sociales, qui veut aplatir l'État régulateur et refiler le plus possible de fonctions régulatrices aux forces du marché. Le deuxième scénario, véhiculé par une nouvelle gauche, préconise une reconfiguration solidaire et démocratique des politiques sociales, qui mise sur un nouveau partage des responsabilités entre l'État et la société civile.

Le Québec n'est pas la seule province canadienne qui fait des expérimentations et des institutionnalisations novatrices en matière de recherche d'un nouveau modèle de développement solidaire et démocratique. Mais il constitue certainement « une pépinière d'idées tout à fait intéressantes sur le plan social » (Dion, 1998 : A 11), comme en témoigne l'émergence depuis une dizaine d'années des pratiques et politiques sociales novatrices qui relèvent du modèle

québécois seconde manière. Avec d'autres chercheurs et acteurs proches de la perspective théorique que nous explorons ici, il importe de préciser qu'il est possible de parler d'un modèle québécois qui est en train de se renouveler, sans pour autant laisser entendre naïvement que les politiques de développement économique et social des quinze dernières années s'inscriraient toutes, de façon claire et cohérente, dans la ligne d'une seule logique de développement. Dans mes écrits sur ces questions au cours des dernières années, j'ai souvent tenté de me démarquer de ceux et celles qui affirment, soit que les politiques québécoises, notamment sous les trois gouvernements du Parti québécois qui se sont succédé depuis l'automne 1994, seraient tout simplement néolibérales, soit qu'elles seraient tout simplement social-démocrates. L'idée que j'avance ici, c'est que le modèle québécois est traversé par plus qu'une logique. Il s'apparente à un assemblage dans lequel cohabitent, avec les tensions qui en résultent, plusieurs logiques d'action. Il est tiraillé sous l'attrait de logiques plurielles, qui sont souvent contradictoires, ce qui ressort clairement lorsque l'on analyse une diversité de dossiers de politiques sociales et économiques⁴.

Pour mieux me faire comprendre, je vais introduire une nouvelle version d'un tableau qu'il m'arrive souvent de remettre sur la planche à dessin depuis 1998 (Noël, 1996 : 21 ; Vaillancourt et Laville, 1998 : 21 ; Lévesque et Mendell, 1999 : 109 ; Taylor et Bassi, 1998 : 122-123). Ce tableau est intitulé « Trois modes de régulation qui s'entrecroisent dans les réformes de politiques sociales au Québec depuis les années 1990 ». Pour le lire correctement, il faut tenir compte du fait que les trois logiques ou modes de régulation identifiés représentent trois idéaux types qui entrent en interaction les uns avec les autres. Cela donne lieu à diverses corrélations dans lesquelles les trois logiques s'entremêlent selon des pondérations qui varient dans le temps. Précisons que ce tableau a été produit notamment dans le cadre des besoins

⁴ Un exemple parmi d'autres de la mixité des logiques d'action qui traversent le modèle québécois dans la conjoncture actuelle : le dossier de l'économie sociale de 1996 à 2000 a été important au ministère du Conseil exécutif, mais il a occupé une place plutôt marginale dans les discours du budget du ministre des Finances, Bernard Landry, au cours des années 1997-2000. En outre, le discours sur le budget de Pauline Marois, en mars 2001, a été incapable de se démarquer de cette tradition.

d'analyse des politiques sociales sous forme de services, que je distingue des politiques sociales sous forme monétaire ou de redistribution des revenus.

**Tableau 1 : Trois modes de régulation qui s'entrecroisent
dans les réformes de politiques sociales au Québec depuis les années 1990**

	Mode de régulation solidaire, ou partenariale, ou social-démocrate renouvelée	Mode de régulation social- étatiste, ou néo- providentialiste, ou social- démocrate traditionnelle	Mode de régulation néolibérale ou néo- conservatrice
1. Vision de l'État	L'État-partenaire et régulateur	L'État-providence et entrepreneur	L'État minimal qui laisse faire les forces du marché
2. Position concernant la crise de l'État- providence	Il faut s'ouvrir à des transformations de l'État-providence faisant plus de place au tiers secteur	Il faut défendre l'État-providence et le dispositif des politiques sociales des Trente glorieuses	Il faut s'ouvrir à des transformations de l'État-providence faisant plus de place au marché
3. La fiscalité	Chercher l'équilibre budgétaire en changeant les façons d'organiser et de faire	Maintenir des taxes élevées pour financer des services publics de qualité	Baisser les taxes drastiquement pour encourager l'investissement
4. Le marché	Doit être régulé	Doit être régulé	Doit s'auto-réguler
5. Centralisation, ou décentralisation ou déconcentration	Décentralisation et non pas déconcentration	Centralisation	Déconcentration et non pas décentralisation
6. Les institutions publiques et leur imputabilité	Favoriser la double imputabilité des institutions publiques: vers le haut (<i>i.e.</i> les pouvoirs publics qui financent) + vers le bas (les communautés locales à desservir)	Imputabilité vers le haut, <i>i.e.</i> vers les pouvoirs publics et l'État qui financent	Réduire les institutions publiques pour laisser plus d'espace aux initiatives du marché
7. Participation des producteurs et des usagers dans l'organi- sation des services	Pour la participation conjointe des usagers et des producteurs	Pour la participation des producteurs et méfiance concernant la participation des usagers	Pour la participation des usagers et méfiance concernant la participation des producteurs
8. Programmation des services aux personnes	Faite à partir d'une "construction conjointe de l'offre et de la demande" (Jean-Louis Laville)	Faite à partir de l'offre des organismes du secteur public (logique des producteurs de services)	Faite à partir de la demande des consommateurs privés vus comme des clients (consumérisme)

9. Façon de voir l'économie sociale et solidaire, i.e. les organismes du tiers secteur	Représente des opportunités dans les réformes des politiques sociales si certaines modalités d'opérationnalisation sont respectées	Représente d'abord un danger de faire le jeu de l'agenda néolibéral en légitimant l'érosion des services publics universels	Représente d'abord une aubaine pour diminuer les coûts des services publics et précariser les emplois
10. Vision des rapports entre l'État et le tiers secteur	Rapports de partenariat : réciprocité	Rapports tutélaires ou néo-providentialistes	Rapports de sous-traitance
11. Un exemple de personnalité publique	Gérald Larose	Buzz Hargrove	Claude Castonguay
12. Mot d'ordre concernant les services aux personnes	Vers un nouveau partage de responsabilité entre l'État, le marché, le tiers secteur et le secteur informel	Pour l'étatisation et la défense des services publics financés, régulés et dispensés par le dispositif étatique	Pour la privatisation et la marchandisation des services collectifs

Deux remarques peuvent mettre en relief la fécondité analytique de mon tableau.

Premièrement, même si j'ai dit antérieurement que le modèle québécois concret de politiques sociales dans la conjoncture présente ne renvoyait pas à une seule des trois régulations présentées dans le tableau, mais à un métissage faisant de la place à un apport des trois types de régulation, cela ne veut pas dire que je suis indifférent au poids relatif de chacune des régulations. Je n'ai pas à cacher à ce stade-ci de mon analyse que, en tant que citoyen, j'entretiens un net parti pris en faveur d'un modèle québécois dans lequel la régulation dominante serait celle que je qualifie de solidaire. Cette consolidation de la régulation solidaire ne pourrait se faire qu'au détriment de la régulation social-étatiste (dominante au Québec dans le modèle de la Révolution tranquille) et de la régulation néolibérale qui représente un courant très fort en contexte nord-américain et international. À partir de nos recherches, je puis affirmer que, dans le développement concret des politiques sociales québécoises au cours des cinq dernières années (1995-2001), les caractéristiques de ce que j'appelle la régulation solidaire ont gagné du terrain au détriment de celles des deux autres régulations. Cela ne veut pas dire que la régulation solidaire a réussi à s'imposer de façon irréversible et à donner le ton majeur à la

configuration. C'est ce qui fait que le débat public sur le contour et le contenu du modèle québécois dans la présente conjoncture recèle nombre d'enjeux importants. C'est comme si le renouvellement du modèle québécois était en marche sans que son orientation définitive soit clairement arrêtée. C'est dans ce contexte que s'affrontent des propositions de renouvellement du modèle qui vont dans des directions carrément opposées. Par exemple : Claude Castonguay (1997 : B 3 ; 1999 : B 3) est intervenu à diverses reprises pour proposer qu'on accepte de renouveler le modèle québécois de manière néolibérale dans le domaine sociosanitaire, en faisant plus de place au secteur privé et à la logique marchande. D'autres, comme Gérald Larose (1999 : B 3) et Pierre Paquette (1999 ; 2000 : B 3), préconisent un renouvellement du modèle québécois, qui miserait sur le développement local, la démocratisation, le partenariat et la reconnaissance de l'apport des organismes communautaires autonomes et de l'économie sociale. D'autres, en se repliant sur une position social-démocrate orthodoxe, que je qualifie avec Jean-Louis Laville de social-étatiste, dénoncent avec une égale ferveur les deux stratégies de renouvellement du modèle québécois (Piotte, 1998).

Deuxièmement, même si, pour analyser les transformations en cours dans le domaine des politiques sociales, il m'est difficile de négliger l'un ou l'autre des douze paramètres retenus pour construire le tableau, il apparaît possible de privilégier cinq caractéristiques nous aidant à reconnaître les transformations en cours des politiques et pratiques sociales qui s'inscrivent bien à l'intérieur de la régulation solidaire et laissent leur marque dans le modèle québécois seconde manière. Dans ces pratiques et politiques sociales en transformation, nous retrouvons entre autres les traits suivants :

1) Elles misent sur la contribution d'acteurs qui appartiennent au tiers secteur de l'économie sociale et solidaire et développent un nouveau rapport avec l'État (*cf.* paramètres 9 et 10). Ces acteurs du tiers secteur peuvent jouer un rôle clé dans certains services aux personnes, tout en devant tenir compte d'une certaine régulation étatique et d'un certain financement public ;

2) Elles misent sur une démocratisation des organisations du secteur public, démocratisation qui permet à ces dernières d'entrer dans un rapport partenarial avec les organisations du tiers secteur, au lieu de chercher à les instrumentaliser politiquement et financièrement ;

3) Elles misent sur le « double *empowerment* », soit la participation des usagers-citoyens et celle des intervenants. Ce trait revient à la prise en compte croisée des rapports sociaux de production (place des travailleurs dans l'organisation du travail) et des rapports sociaux de consommation (place des citoyens et des usagers dans la planification des politiques sociales qui les concernent) (*cf.* paramètres 7 et 8) ;

4) Elles misent sur une « double imputabilité » des organismes publics ou du tiers secteur qui dispensent les services ou déploient les activités : une imputabilité vers le haut, soit les pouvoirs publics qui financent les activités ; une imputabilité vers le bas, soit vers les communautés locales et régionales qui sont la cible des services et activités. Cette conception de l'imputabilité appelle une nouvelle forme de gouvernance allant à l'encontre de la conception traditionnelle de l'imputabilité, qui met l'accent sur la seule reddition de compte vers le haut⁵ (Vaillancourt, 2000 : 1-12) ;

5) Elles misent sur le développement local, la décentralisation au sens fort et la régionalisation au sens fort, qui sont des conditions pour qu'un nouveau rapport s'instaure entre l'État et la société civile (*cf.* paramètre 5).

Dans le prolongement de cette seconde remarque, il nous semble que les paramètres 9 et 10 concernant la place du tiers secteur de l'économie sociale et solidaire⁶

⁵ La conception traditionnelle de l'imputabilité demeure très forte dans certains milieux qui se situent à l'intérieur ou à proximité des milieux gouvernementaux. On la retrouve par exemple dans le Rapport Clair.

⁶ Dans le présent texte, je n'oppose pas « tiers secteur » d'un côté, et « économie sociale et solidaire » de l'autre. Je n'oppose pas non plus « économie sociale » d'un côté et « économie solidaire » de l'autre. J'utilise l'expression « économie sociale et solidaire » dans le sens du texte de l'« Appel pour une

dans les transformations et le type de rapports qui s'instaurent entre l'État et le tiers secteur, sont particulièrement utiles pour prendre la mesure des transformations en cours et du nouveau modèle québécois en émergence (Vaillancourt, 1998 : 21-39 ; Lorendhal, 1998 : 41-61). À mes yeux, lorsque ces deux éléments sont pris en compte correctement, tant sur le plan de l'action que de l'analyse, ils ne tardent pas à avoir des effets d'entraînement sur d'autres paramètres auxquels je donne beaucoup d'importance. Entre autres, je fais l'hypothèse que lorsque le tiers secteur fait sa contribution à la reconfiguration des politiques sociales en respectant un certain nombre de principes, on se retrouve vite en présence de pratiques sociales renouvelées, qui entretiennent de fortes complicités avec la démocratisation des institutions publiques, avec le développement local, avec la décentralisation et la régionalisation.

Précisons au passage ici, sans nous y attarder, que je me réfère avec le Chantier de l'économie sociale à une définition large et inclusive de l'économie sociale⁷, c'est-à-dire à une définition qui fait de la place, certes, à des entreprises sociales de production de biens et de services, mais aussi à des organismes communautaires autonomes, à des coopératives de diverses sortes, à des associations de défense des droits, etc.⁸ (White,

économie sociale et solidaire » rendu public dans *Le Devoir* en avril 1998 et repris dans *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 11, n° 1, printemps 1998, p.1-8. Ce texte de l'Appel est disponible sur le site du CIRIEC-Canada : <http://www.unites.uqam.ca/ciriec>.

⁷ La définition large et inclusive du Chantier de l'économie sociale a d'abord été définie à l'automne 1996 dans le document *Osons la solidarité* et reprise dans un autre document de positionnement stratégique produit par le Chantier de l'économie sociale (2001): *De nouveau, nous osons...* Précisons que le premier document du Chantier de l'économie sociale en 1996 avait été présenté au Sommet sur l'économie et l'emploi d'octobre 1996. Il avait été entériné par l'ensemble des partenaires sociaux présents et par le gouvernement du Québec. Cette définition a été retenue par la suite par le Gouvernement et bon nombre de décideurs publics et d'acteurs de mouvements sociaux. Toutefois, dans sa mise en œuvre, il arrive parfois qu'elle soit réduite à son volet entrepreneurial, ce qui a été critiqué par le mouvement des femmes en particulier.

⁸ En optant pour une définition large de l'économie sociale, qui permet, entre autres, de situer les organismes communautaires autonomes à l'intérieur de l'économie sociale, j'adopte une position différente

2001). Avec Alain Lipietz, j'aime utiliser l'expression « tiers secteur d'économie sociale et solidaire » pour être capable de faire une distinction entre l'économie sociale et l'économie solidaire en France, qui correspond à la distinction entre la nouvelle et l'ancienne économie sociale au Québec, ce qui nous permet au besoin de reconnaître les tensions qui peuvent exister entre les deux sortes de composantes, sans pour autant être amenés à placer une muraille de Chine entre les deux⁹ (Lipietz, 2000 : 58-80 ; 2001 ; Laville, 1994 : 9-89 ; Vaillancourt et Favreau, 2001 : 69-83) .

La contribution du tiers secteur de l'économie sociale et solidaire à la reconfiguration des politiques sociales au Québec ne représente pas quelque chose d'unique en Amérique du Nord ni même de nouveau au Québec. Les organismes et entreprises du tiers secteur depuis plusieurs décennies, au Québec comme dans le reste du Canada, ont contribué au développement des politiques sociales. Mais un fait qui est nouveau au Québec depuis 1996 et qui singularise ce qui s'y passe, par rapport à ce qui se produit dans le reste de l'Amérique du Nord, c'est que l'économie sociale y est officiellement reconnue et soutenue par certains paliers de pouvoirs publics, notamment par le gouvernement du Québec¹⁰ (Vaillancourt et Tremblay, 2001). Les acteurs de l'économie sociale au Québec sont entrés dans l'espace public. Cela a été possible depuis le milieu des années 1990, parce qu'il y a eu des mouvements sociaux qui ont mené des luttes pour que l'économie sociale soit reconnue et parce que des décideurs gouvernementaux ont été sensibles à ces revendications et capables d'y répondre, du moins partiellement. C'est ce qui nous fait dire que l'économie sociale et solidaire au Québec est indissociablement une affaire de mouvements sociaux et une affaire de pouvoirs publics. Elle ne serait pas ce qu'elle est au Québec si elle était seulement une

de celle de certains chercheurs, comme Deena White (2001), qui préfèrent placer les organismes communautaires à l'extérieur de l'économie sociale.

⁹ Le Rapport sur l'économie sociale et solidaire a été rendu public en France lors d'une large consultation faite par Lipietz dans les divers milieux de l'économie sociale et solidaire, à la suite d'un mandat reçu en septembre 1998 de Martine Aubry, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité de l'époque.

¹⁰ La reconnaissance singulière de l'économie sociale au Québec par les pouvoirs publics ressort lorsque l'on compare ce qui se passe au Québec avec ce qui se produit dans d'autres provinces canadiennes comme l'Ontario, le Nouveau-Brunswick et la Saskatchewan.

initiative de mouvements sociaux ou seulement une initiative gouvernementale (Vaillancourt et Favreau, 2001 : 74-78).

En somme, l'économie sociale et solidaire au Québec est devenue un acteur social et politique qui, à partir de ses interventions publiques, a été capable d'imprimer sa marque au dispositif institutionnel. Dans le reste du Canada, l'économie sociale existe, mais dans une grande mesure, les personnes qui la font et qui la voient, ne la reconnaissent pas en tant que telle. Il se pourrait toutefois que les choses soient en train de changer, comme l'atteste l'intérêt croissant d'un certain nombre d'organismes, d'acteurs socio-politiques et de chercheurs pour les concepts de tiers secteur, de secteur volontaire et de *non-profit sector*. Dans ce contexte, par exemple, il est révélateur de voir que des spécialistes canadiens-anglais des politiques sociales renommés comme Keith Banting, Thomas Courchene et Susan Philipps ont commencé dans leurs écrits récents à s'intéresser au tiers secteur¹¹ (Banting, 2000 : 1-28 ; Brock et Banting, 2001 ; Courchene, 2001 : 111-119) . Il est révélateur aussi de constater que le gouvernement fédéral depuis 1999 semble s'intéresser de plus en plus au tiers secteur comme en témoigne sa forte implication politique et financière (94 millions de dollars en cinq ans) dans ce qui s'appelle en anglais « *Voluntary Sector Initiative* », qu'on a fini par appeler en français « Initiative du secteur bénévole et communautaire » (Phillips *et al.*, 2001 ; Brock et Banting, 2001 : 8-14). Jusqu'à maintenant, dans les documents universitaires et gouvernementaux consacrés au tiers secteur dans le reste du Canada, les auteurs demeurent étonnamment discrets sur les liens qui pourraient être établis avec le concept d'économie sociale davantage utilisé au Québec, comme si les concepts de *voluntary sector* en anglais et d'économie sociale en français n'entretenaient pas certains atouchements (Brock et Banting, 2001 : chapitres 3 et 7).

¹¹ Précisons que le rapport final du Forum national sur la santé, en février 1997, avait intégré implicitement la question du tiers secteur et de l'économie sociale dans sa problématique, en faisant de la place à la contribution de l'action communautaire. Mais cette intégration demeurait superficielle et peu conséquente. Voir Forum national sur la santé, *La santé au Canada : un héritage à faire fructifier*, Rapport final du Forum national sur la santé, Ottawa, Forum national sur la santé, février 1997, p. 26-27.

Dans nos équipes de recherche en lien avec un nombre significatif de partenaires économiques et sociaux sur le terrain, il nous apparaît qu'une certaine reconnaissance de l'économie sociale et solidaire, sans être une panacée, représente un point d'appui prometteur pour reconfigurer de façon progressiste les politiques sociales, en offrant un antidote autant à la privatisation préconisée par l'agenda néolibéral qu'à l'étatisation préconisée par l'agenda social-étatiste.

II. QUELQUES CAS D'INNOVATIONS EN POLITIQUES SOCIALES

Les réformes des politiques sociales faites au Québec au cours des dernières années ne peuvent pas être expliquées par la seule émergence d'un modèle solidaire de développement social. Mais elles ne peuvent pas être analysées par ailleurs sans tenir compte de ce modèle en émergence. Pour illustrer cette hypothèse, je compte synthétiser les conclusions de certaines études de cas que nous avons faites sur les innovations sociales présentes dans certaines réformes de politiques sociales. En fait, je me pencherai sur cinq cas : la reconnaissance des organismes communautaires autonomes, les pratiques novatrices de logement social, la Politique des centres de la petite enfance (CPE), la place de l'économie sociale dans les services à domicile et les programmes concernant les personnes handicapées.

1. La reconnaissance des organismes communautaires autonomes

Je l'ai évoqué plus haut, dans le modèle québécois de politiques sociales seconde manière, la place des organismes communautaires autonomes, que je situe à l'intérieur de l'économie sociale, représente quelque chose d'important et novateur sur le plan quantitatif et qualitatif.

Le gouvernement du Québec, à partir d'une vingtaine de ministères et d'organismes gouvernementaux, accorde à environ 5 000 organismes communautaires autonomes des subventions de quelque 420 millions de dollars au cours de l'année 2000-2001, comparativement à environ 280 millions de dollars en 1996-1997. Cela signifie que, sur une période de cinq ans, en pleine période de compressions budgétaires, le soutien financier de l'État québécois aux organismes communautaires autonomes a augmenté au rythme de 10 % par année, ce qui n'est pas négligeable (SACA, 2000).

Dans l'enveloppe budgétaire que le gouvernement du Québec utilise pour soutenir les organismes communautaires autonomes, la part des organismes communautaires en santé

et en services sociaux représente entre 55 et 60 %. Comparativement aux autres organismes communautaires autonomes, les organismes qui interviennent dans le domaine de la santé et des services sociaux n'ont pas seulement réussi à aller chercher la part du lion sur le plan budgétaire. Ils ont aussi réussi, sur le plan qualitatif, à partir des luttes qu'ils ont menées au cours des quinze dernières années, à amener l'État (le ministère de la Santé et des Services sociaux) et les organismes publics qui le prolongent dans les régions administratives et les communautés locales, à les traiter de plus en plus en partenaires (White, 2001 ; Philipps, 2001 : 12-17).

En fait, les relations entre l'État québécois et les organismes communautaires varient d'un domaine à l'autre, d'un ministère à l'autre. Les organismes communautaires en santé et services sociaux (qui, en fait, sont beaucoup plus dans les services sociaux que dans les services de santé), à nos yeux, ont une avance sur d'autres organismes communautaires, en termes de relations partenariales avec l'État, soit des relations dans lesquelles les organismes communautaires ont leur mot à dire sur les règles du jeu qui les concernent. L'histoire des relations entre les organismes communautaires et d'autres ministères que celui de la Santé et des Services sociaux, renvoie à des rapports non pas partenariaux, mais à des rapports de sous-traitance¹² (Vaillancourt et Laville, 1998 : 119-135 ; Lewis, 1999 : 255-270). C'est le cas par exemple pour les organismes communautaires qui ont entretenu dans le passé des liens avec le ministère de l'Éducation (les groupes d'éducation populaire et de défense des droits) ou avec le ministère de la Sécurité du revenu (Vaillancourt et Tremblay, 2001 : 27-31).

¹² Lorsque les rapports entre l'État et les organismes communautaires sont de type partenarial au sens fort, cela veut dire que les organismes communautaires ont un mot à dire sur les règles du jeu qui les concernent, par exemple en matière d'évaluation. Lorsque les rapports qui s'instaurent sont de type tutélaire en conformité avec la régulation étatique, cela suggère que les organismes communautaires sont instrumentalisés politiquement par l'État et les organismes publics, comme s'ils devenaient leur simple appendice. Lorsque les rapports qui s'instaurent sont de type sous-traitance en conformité avec la régulation marchande, cela suggère que les organismes communautaires sont instrumentalisés sur le plan financier.

En somme, la démarche de reconnaissance et de soutien aux organismes communautaires autonomes, qui s'est développée depuis quelques années et qui a connu un moment intense au cours de la consultation publique de l'été et de l'automne 2000, est une démarche visant la généralisation bonifiée, pour l'ensemble des organismes communautaires autonomes ayant des interfaces avec l'État québécois, des règles du jeu que les organismes avaient obtenues du MSSS au cours des années 1990. Je pense à des gains comme le financement pour des périodes de trois années à la fois, etc.

Bref, c'est fondamentalement ce que propose le rapport Larose (Larose, 2000 : 2-34) publié en novembre 2000, à la suite d'une consultation publique qui a permis de recevoir pas moins de 600 mémoires. Le rapport propose à l'État de reconnaître les organismes communautaires autonomes pour ce qu'ils sont, et non pas seulement pour ce qu'ils font. Il rappelle que les rapports de partenariat peuvent aller de pair avec de « la coopération parfois conflictuelle » entre l'État et les organismes et « que la fonction critique des organismes d'action communautaire autonome est une contribution à la vie démocratique » (Larose, 2000 : 9). Au début de septembre 2001, le Gouvernement a annoncé son intention de mettre en application plusieurs recommandations du rapport Larose et la réaction des organismes communautaires concernés a été dans l'ensemble plutôt positive (Gouvernement du Québec, 2001 ; Dutrisac, 2001 : A 4).

Le dossier de l'institutionnalisation des relations entre l'État québécois et les organismes communautaires s'étale depuis quelques décennies et a connu des moments d'évolution fort importants au cours des dernières années. C'est un dossier qui continue à évoluer et sur lequel les chercheurs auront constamment à mettre leurs évaluations à jour. Il n'en demeure pas moins que l'expertise québécoise dans ce domaine témoigne d'une longueur d'avance sur celle qu'on peut retrouver dans les autres provinces canadiennes et les autres régions de l'Amérique du Nord. À notre point de vue, cette expertise québécoise concernant les relations entre les pouvoirs publics et les organismes communautaire s'inscrit bien, en dépit des limites, dans la perspective du modèle de développement solidaire. Étonnamment, dans les ordres du jour des relations intergouvernementales en matière de politiques sociales, cette question de relations entre

les gouvernements et les organismes communautaires semble éprouver de la difficulté à se tailler une place. Cette question peut paraître étrangère aux réformes des politiques sociales. Tel n'est pas le cas. Dans une analyse transversale des politiques sociales en transformation dans toutes les régions du Canada et tous les pays, il s'agit là d'une question-pivot qui donne une prise sur plusieurs autres. Elle rebondit constamment dans l'examen d'autres dossiers spécifiques de politiques sociales, notamment dans celui du logement social.

2. Les pratiques novatrices de logement social

Depuis une dizaine d'années, le Québec se présente, avec la Colombie-Britannique, comme l'une des deux provinces canadiennes où l'on trouve le plus de pratiques novatrices en matière de logement social. Cela s'explique à la fois par la demande des mouvements sociaux et par la capacité des pouvoirs publics d'y répondre positivement, du moins en partie. Le paradoxe, c'est que les nouvelles initiatives québécoises surgissent dans une conjoncture difficile, marquée par le désengagement financier de l'État gouvernement fédéral, à la suite de 40 années d'implication dans le développement de programmes à frais partagés de logement social partout à travers le Canada. En effet, depuis 1993-1994, le gouvernement fédéral s'est désengagé unilatéralement de sa participation, par l'intermédiaire de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), au développement de nouveaux programmes provinciaux, tout en continuant d'assumer ses responsabilités par rapport à des engagements antérieurs. Il l'a fait, tout en se réservant la possibilité de se lancer unilatéralement dans de nouveaux programmes ciblés, comme le Programme des sans-abri mis en route en 1999.

Dans les recherches que nous avons menées au LAREPPS sur les innovations québécoises en matière de logement social, nous avons examiné trois types de pratiques et de politiques qui témoignent de ces innovations (Vaillancourt *et al.*, 2000 ; Vaillancourt et Tremblay, 2001 : 47-53). Je les résume très succinctement.

Premièrement, il y a les pratiques de logement social avec support communautaire, qui permettent à des personnes et des familles vulnérables sur le plan social (problèmes de

santé mentale, etc.) de demeurer dans leur logement avec une qualité de vie, au lieu de se retrouver en institution. Nous avons eu l'occasion, à partir d'une recherche passionnante, d'évaluer l'impact sur la qualité de vie des résidents de la pratique de la Fédération des OSBL d'habitation de Montréal (FOHM), qui a expérimenté ce type de pratique depuis une douzaine d'années dans la région de Montréal (Thériault et *al.*, 2000). La pratique de la FOHM représente une expérimentation parmi d'autres qui se retrouvent dans d'autres parties de l'île de Montréal et dans d'autres régions. Ce type de pratique implique une collaboration inédite entre des acteurs du secteur public (notamment des gestionnaires d'Offices municipaux d'habitation (OMH) et de la Société d'habitation du Québec (SHQ), et des acteurs du tiers secteur de l'économie sociale comme la FOHM). Il implique l'utilisation de ressources humaines et matérielles provenant à la fois du secteur public et du tiers secteur. Tout cela représente un rendez-vous inéluctable et exigeant avec l'intersectorialité et le travail en partenariat. D'où ces immenses défis, qui ne sont pas sans occasionner des tensions entre les divers acteurs et les diverses cultures impliqués. L'un de ces défis, et pas le moindre, renvoie à l'élaboration d'ententes sur partage des coûts de l'intersectorialité entre les diverses unités administratives habituées depuis longtemps à travailler en silo.

Deuxièmement, il y a le programme Accès-Logis que le gouvernement du Québec a lancé en 1997, dans le contexte de Post-Sommet sur l'économie et l'emploi de l'automne 1996, et dans la foulée des revendications en matière de logement social véhiculées par les mouvements sociaux et canalisées au Sommet de 1996 par le Chantier de l'économie sociale. Avec le programme Accès-Logis, le Québec, sans pouvoir compter sur du cofinancement gouvernement fédéral, s'engageait, avec un budget de 215 millions de dollars, à créer 1 200 nouvelles unités de logement social par année pendant cinq ans, pour un total de 6 000 nouvelles unités. Les unités créées devaient être des OSBL ou des coopératives, c'est-à-dire des unités de logement relevant de l'économie sociale. Cet engagement gouvernemental était modeste par rapport aux besoins. Néanmoins, il était important, puisqu'il était assumé dans le contexte pénible de lutte au déficit zéro poursuivie par le gouvernement du Québec au cours des années 1996-2000. La poursuite des objectifs du programme Accès-Logis a été mise en péril à diverses reprises. Mais, elle n'a jamais été abandonnée. De telle sorte qu'en 2001-2002, pendant la cinquième et

dernière année du programme, la cible des 6 000 nouvelles unités de logement social n'est pas loin d'être atteinte. Il s'agit là d'une réussite devant beaucoup à la mobilisation des acteurs du mouvement communautaire et coopératif, qui n'ont jamais cessé d'interpeller les décideurs provinciaux et municipaux pour que ceux-ci « livrent la marchandise ». Il reste à savoir ce qu'il adviendra de ce programme au terme de la cinquième année.

Troisièmement, il y a le Fonds québécois d'habitation communautaire (FQHC), qui est né également en 1997 dans le même contexte que le programme Accès-Logis. Ce fonds a été créé par le gouvernement du Québec, à la suite de pressions provenant de groupes sociaux dédiés à la promotion du logement social. Son conseil d'administration est composé de 19 membres dont 10, soit la majorité, proviennent du tiers secteur de l'économie sociale (milieux communautaire, coopératif et associatif), tandis que les 9 autres proviennent soit du secteur public (7 membres), soit du secteur privé (2 membres). Sur le plan juridique, le Fonds n'est pas à l'abri de certaines ambiguïtés. Sur le plan social et politique, il s'apparente à une table de concertation, à un lieu d'arbitrage entre l'État et le tiers secteur. C'est une nouvelle instance de gouvernance qui a permis aux acteurs de l'économie sociale de relancer constamment les pouvoirs publics pour que ceux-ci assument leurs engagements, en rapport avec le programme Accès-Logis et d'autres besoins de logement social. C'est une table de concertation qui incarne et symbolise fortement la recherche de la double imputabilité (vers le haut et vers le bas) dont il a été question plus haut.

Le logement social est un domaine de politique sociale sur lequel l'union sociale canadienne est peu bavarde! C'est pourtant un fragment important à l'intérieur d'une politique sociale intégrée et il mériterait une attention plus grande de la part de tous les paliers de gouvernement au Canada. Dans un tel contexte, les pratiques novatrices apparues au Québec ces dernières années, tout en demeurant modestes, ne contiennent pas moins d'enseignements importants sur des avenues prometteuses à explorer pour les réformes des politiques et des pratiques sociales. Elles attirent l'attention sur les contributions possibles des acteurs de l'économie sociale et sur les responsabilités qui incombent aux pouvoirs publics. Elles nous réapprennent que les politiques sociales

doivent être une question de citoyenneté et d'*empowerment*, tout autant qu'une question de redistribution d'argent.

3. La Politique des centres de petite enfance (CPE) facilitée par la disparition du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)

La politique sociale québécoise dans le domaine des services de garde, tout comme celle de diverses provinces, a une histoire d'une trentaine d'années. Mais au Québec, elle a connu un saut qualitatif inattendu au cours des quatre dernières années. Dans nos travaux de recherche, nous donnons beaucoup d'importance à l'interprétation de cette histoire qui, dans les années 1970, doit beaucoup aux luttes du gouvernement Nouveau Parti démocratique (NPD) du Manitoba, qui ont permis vers 1973 l'obtention d'une plus grande flexibilité de la part du gouvernement fédéral dans l'interprétation des règles du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). En effet, il ne faut pas perdre de vue ici, que le développement des politiques sociales concernant les garderies, au Québec et dans les autres provinces, a été fortement balisé par les paramètres du RAPC, c'est-à-dire le programme fédéral de partage des coûts qui permettait, à certaines conditions, le cofinancement fédéral des programmes provinciaux de services de garde. Ces interactions entre le RAPC et les programmes provinciaux de services de garde ont perduré de 1973 à 1996, soit jusqu'à la disparition du RAPC et l'apparition du Transfert canadien pour la santé et les problèmes sociaux (TCSPS).

L'influence de l'État fédéral sur les politiques québécoises de services de garde, au temps de l'application des règles du jeu du RAPC, de 1973 à 1996, a eu des effets structurants sur les politiques québécoises d'une double manière.

D'une part, elle a incité le Québec comme les autres provinces à développer des programmes sélectifs de soutien aux services de garde, ce qui veut dire que le RAPC a freiné l'élan des provinces, qui auraient aimé à certains moments développer des services de garde capables de cibler non seulement les familles socio-économiquement faibles ou pauvres, mais aussi des familles de classes moyennes.

D'autre part, elle a encouragé le gouvernement du Québec comme les autres gouvernements provinciaux à miser sur le tiers secteur d'économie sociale et solidaire (*i.e.* les garderies à but non lucratif) plutôt que sur les entreprises marchandes (*i.e.* les garderies à but lucratif). En effet, avec le RAPC, l'État fédéral partageait les coûts des services provinciaux d'assistance publique, à condition qu'ils soient distribués soit par des organismes publics de la province, soit par des municipalités ou des organismes privés à but non lucratif dûment accrédités par la province. Cette clause a sans doute contribué à freiner la privatisation des services de garde cofinancés par le RAPC. Ainsi, on peut penser que le développement de l'économie sociale dans les services de garde pourrait avoir été favorisé par le RAPC.

Il n'en demeure pas moins que la Politique québécoise des services de garde a connu des réajustements majeurs depuis 1997, avec la mise en œuvre de la Politique des centres de petite enfance (CPE) et la bonification des salaires des éducatrices rendue possible par les luttes syndicales dans ce secteur et les gains majeurs obtenus en 1999. Paradoxalement, la disparition du RAPC a permis cette innovation sociale au Québec. Certes, la restructuration des programmes de paiements de transfert, annoncée en 1995 et réalisée en 1996, a fait mal au Québec comme aux autres provinces et territoires sur le plan financier, en imposant aux provinces des coupures des paiements de transferts de l'ordre de 34 % en deux ans. Par contre, sur le plan politique, la restructuration a donné au Québec la marge de manœuvre nécessaire pour innover de façon considérable. En effet, elle favorise une orientation plus universelle et moins sélective, en créant de nouvelles places à 5 \$ par jour, comparativement à 25 \$ auparavant, pour tous les enfants d'âge préscolaire, peu importe le statut socio-économique de leurs parents. En outre, ces places devaient être créées dans les CPE, soit des organismes privés à but non lucratif qui appartiennent au tiers secteur et non pas au secteur marchand.

La nouvelle politique familiale et l'entente syndicale sur les salaires ont favorisé la reconnaissance de la responsabilité collective envers les services de garde à la petite enfance. En outre, elles ont haussé la valeur du travail des éducatrices et des autres

employées des garderies. En mai 1999, l'entente syndicale survenue entre la CSN et le gouvernement du Québec comprenait des augmentations moyennes de salaires de 35 % échelonnées sur quatre ans, dont 12 % la première année, la tenue d'un forum pour discuter de la mise en place d'un régime de retraite et la constitution d'un comité de travail sur l'équité salariale pour toutes les catégories de personnel des garderies.

Malgré les aspects positifs de cette réforme, on peut tout de même s'interroger sur le sens à donner au processus d'institutionnalisation des services de garde et ses conséquences sur la démocratie au sein des CPE. La période actuelle de mouvance s'accompagne, selon certains, d'une certaine lourdeur administrative. A dû se faire rapidement la mise en application des modifications engendrées par la politique (instauration de places à contribution réduite, établissement d'un programme éducatif pour les quatre ans en CPE, arrimé avec le programme éducatif déjà en place, et organisation d'un système de développement de nouvelles places). Le ministère de la Famille et de l'Enfance a été obligé de revoir son objectif — la création de 200 000 places — et son échéancier — fixé d'abord à 2001 et reporté par la suite à 2006. Le nombre de places en garderie a néanmoins augmenté : de 78 000 en 1998, à 114 000 en 2000 et à 137 000 en 2001. Mais il en faudrait 200 000 pour répondre aux besoins, ce qui génère des frustrations chez les parents à la recherche d'une place pour leur enfant (Léger, 2001a : A 3 ; 2001b : A 3). Tout compte fait, les problèmes actuels de la politique des CPE renvoient à une crise de croissance générée en partie par la popularité de cette politique auprès de la clientèle visée.

En somme, malgré les questionnements qui demeurent de mise sur les acquis et l'avenir des services de garde au Québec, le virage accompli depuis 1997 a permis de se débarrasser de l'influence négative du RAPC, soit le penchant pour la sélectivité, tout en retenant son influence positive, soit le recours à la contribution du tiers secteur pour la prestation des services de garde. La prochaine phase, celle de la consolidation, pourrait permettre de stabiliser le réseau des CPE. De l'avis de tous les acteurs interviewés dans nos recherches, le principal défi des CPE est de rester en lien avec la communauté et branchés sur les besoins des parents, tout en conservant leur couleur locale.

4. Une présence accrue de l'économie sociale dans les services à domicile

Le domaine des services à domicile a occupé une place centrale dans notre programmation de recherche et nos écrits depuis une quinzaine d'années (Vaillancourt et Tremblay, 2001 : 39-47). Plus que jamais la compréhension des enjeux d'une politique de maintien à domicile dans la dignité du maximum de personnes éprouvant des vulnérabilités sociales nous apparaît constituer le prérequis-pivot pour tracer la voie des réformes dans le vaste champ de la santé et du bien-être, qui inclut la prise en compte des déterminants sociaux de ce secteur.

Le Québec a commencé tard, éventuellement trop tard, à s'intéresser au maintien à domicile et à se préoccuper d'agir conséquemment en cette matière. Le premier moment, structurant pour l'ensemble de la Politique de maintien à domicile québécoise, survient en 1979, lorsque le gouvernement du Québec adopte sa première politique de maintien à domicile. Cette politique confie un rôle clé au secteur public, soit aux régies régionales de la santé et des services sociaux (RRSSS) au plan régional, et aux CLSC au plan local, pour la planification et la livraison des services à domicile. Certes, cette politique a été modifiée et appliquée de diverses manières au fil des ans. Il n'en demeure pas moins que ce moment d'institutionnalisation a laissé des traces structurantes jusqu'à ce jour, notamment en rapport avec le rôle clé que continue de jouer le secteur public, à partir des RRSSS dans les régions administratives et des CLSC dans les territoires locaux, pour planifier l'offre de services et gérer les ressources budgétaires allouées par l'État québécois. Toutefois, même si le secteur public constitue depuis une vingtaine d'années l'acteur principal dans la planification des services à domicile, cela ne veut nullement dire que l'offre de services relève uniquement de lui. Au contraire, l'examen de l'évolution de l'offre de services au fil des ans permet de constater des flux constants dans le partage des responsabilités, en ce qui concerne les services livrés, entre le secteur public, le marché, le tiers secteur de l'économie sociale et l'entourage familial. Le rôle des uns et des autres acteurs concernés, dans la livraison des services, varie à la fois dans le temps et en fonction des diverses composantes faisant partie d'un panier de services à

domicile. Dans nos travaux de recherche des dernières années, nous avons tenté de suivre le dossier des services à domicile de manière globale, tout en surveillant plus spécialement l'une des composantes qui renvoie à l'aide domestique ou à l'entretien ménager (léger et lourd). C'est dans ce sous-domaine très précis, négligé ou abandonné par les CLSC depuis la deuxième moitié des années 1980, qu'on a assisté au cours des dix dernières années à l'émergence d'un réseau d'entreprises d'économie sociale. Je distingue trois moments dans cette histoire des entreprises d'économie sociale en aide domestique (EESAD), qui s'apparentent à trois jalons dans le passage de l'expérimentation à l'institutionnalisation.

Le premier moment survient dans les années 1990-1995 et se présente comme une phase d'expérimentation, lorsque des projets-pilote d'entreprises d'économie sociale dans le domaine de l'aide domestique surgissent dans quelques territoires de CLSC du Québec, grâce à l'initiative d'acteurs du développement local. C'est le cas dans la région de Mont-Laurier avec le projet Défi-Autonomie Antoine-Labelle et dans la région de Québec avec le projet Aide communautaire Limoilou.

Le deuxième moment (1995-1996) se présente comme une première tentative d'institutionnalisation planifiée à partir du modèle de Défi-Autonomie de Mont-Laurier. L'objectif du programme Défi-Autonomie, mis de l'avant par le gouvernement du Québec pendant quelques mois, est de favoriser l'extension de la formule Défi-Autonomie dans une vingtaine de territoires. Cette formule, qui sera vite abandonnée, met l'accent sur la formule coopérative d'usagers et sur l'insertion de prestataires de la sécurité du revenu aptes au travail, qui doivent être engagés sur une base temporaire dans les coopératives. Elle est vivement critiquée par de larges franges des mouvements sociaux à l'approche des deux Sommets socio-économiques de 1996.

Le troisième moment (1997-2001) renvoie à la politique du Programme d'exonération financière pour les services d'aide domestique (PEFSAD), qui est négociée par les acteurs sociaux et gouvernementaux au Sommet sur l'économie et l'emploi de l'automne 1996 et mise en œuvre à partir de l'année budgétaire 1997-1998. Cette période

d'institutionnalisation prend le relais et corrige le tir de la phase antérieure, en ouvrant la voie à une forme d'institutionnalisation qui s'intéresse davantage à la qualité des services qu'à l'insertion des prestataires de la sécurité du revenu sur le marché du travail.

Les règles du jeu définies dans le PEFSAD sont contraignantes pour les entreprises sur le plan financier. Les promoteurs des EESAD, soutenus par le Chantier de l'économie sociale, les critiquent fréquemment au cours des dernières années, notamment pendant les périodes entourant la sortie des « discours sur le budget », qui délimitent le volume et le mode d'utilisation des fonds publics consentis par l'État québécois pour soutenir les EESAD. Ces critiques contribuent d'ailleurs à ce que le gouvernement du Québec accepte de bonifier et de pérenniser quelque peu son soutien aux EESAD dans les semaines qui suivent le discours sur le budget 2001-2002. Toutefois, en ce qui a trait à l'aménagement de la vie démocratique au sein des entreprises, les règles institutionnelles du PEFSAD sont moins contraignantes que ne l'étaient celles du programme Défi-Autonomie de 1995-1996, dans la mesure où elles laissent aux entreprises locales la possibilité d'opter, soit pour un statut d'OBNL, soit pour un statut de coopérative d'usagers, soit pour un statut de coopérative de solidarité. En outre, les EESAD jouissent d'une certaine liberté dans le choix de leur main-d'œuvre, en n'étant pas obligées, du moins formellement, de recruter des prestataires de la sécurité du revenu. Elles ont de la latitude également pour le choix de leurs clientèles puisqu'elles peuvent offrir des services non seulement à des personnes âgées ou handicapées ayant des déficits d'autonomie, mais aussi à des ménages réguliers.

Depuis 1997, l'institutionnalisation encadrée par le PEFSAD a permis le développement d'un réseau de 103 entreprises d'économie sociale en aide domestique (EESAD) dûment accréditées, qui ont créé 4 000 nouveaux emplois. Ce développement signifie un accroissement de la présence de l'économie sociale dans la distribution des services à domicile. Ce développement, selon le « consensus » accepté par les partenaires sociaux et politiques qui ont participé au Sommet de l'automne 1996, doit se faire en principe dans le domaine de l'aide domestique, qui était auparavant assumé par des travailleurs indépendants au noir et non pas par des infirmières et auxiliaires familiales de

CLSC. En d'autres termes, le personnel des EESAD ne doit pas faire de substitution d'emplois par rapport aux emplois du secteur public. Toutefois, dans la réalité, l'examen de ce qui se passe concrètement fait ressortir que, dans certaines entreprises minoritaires, jusqu'à présent, il y a eu des glissements, si bien que des zones d'ambiguïté et de recoupement peuvent exister entre la programmation de certains CLSC et celle de certaines EESAD.

De toute manière, la présence de l'économie sociale dans le domaine des services à domicile demeure un dossier fascinant à suivre au jour le jour, dans un contexte où la pression de l'objectif de la rentabilité économique peut entraîner certains éloignements de l'objectif de la rentabilité sociale et mettre en difficulté la prise en compte des valeurs de l'économie sociale. Il n'en demeure pas moins que la présence de l'économie sociale dans le domaine des services à domicile peut être vue comme un rempart contre la privatisation de ces mêmes services et une occasion de rendre l'offre de services davantage plurielle que si elle relevait uniquement de l'État et du marché.

5. Les politiques concernant les personnes handicapées

Ici, nos recherches ne font que commencer et nous devons attendre jusqu'à l'été 2002 pour disposer de résultats plus exhaustifs concernant le bilan des politiques sociales concernant les personnes ayant des incapacités de diverses sortes (physiques, intellectuelles, etc.)¹³.

Au Québec, comme dans les autres régions du Canada, l'essentiel des interventions directes concernant les personnes handicapées, à l'exception de celles concernant les anciens combattants et leurs familles, provient du gouvernement provincial, même si certaines d'entre elles sont cofinancées par le gouvernement fédéral. Pour s'en rendre

¹³ Depuis l'été 2000, le LAREPPS, grâce à une importante subvention de DRHC, a entrepris une recherche pour dresser un inventaire et un bilan des programmes et mesures (au nombre de plus de 200) concernant les personnes ayant des incapacités au Québec, en tenant compte des contributions des acteurs de l'économie sociale et solidaire, autant que de celles des acteurs du secteur public.

compte, il suffit de faire référence au rôle des programmes relevant de la santé et sécurité au travail, du régime des rentes du Québec, de l'assurance-automobile, de la sécurité du revenu et des services sociosanitaires. Au Québec comme ailleurs au Canada, cet ensemble de mesures fragmentées, en dépit d'un certain nombre d'acquis, souffre de plusieurs insuffisances et incohérences, souvent dénoncées à juste titre par les associations de défense des droits des personnes handicapées.

Malgré leurs multiples lacunes et contradictions, les politiques sociales québécoises concernant les personnes handicapées sont souvent reconnues par les experts en la matière comme étant avant-gardistes dans l'ensemble du Canada. Cela est particulièrement vrai depuis le début des années 1980, lorsque l'Office des personnes handicapées du Québec (OPHQ), né en 1978 et talonné par un mouvement associatif vigilant, a été amené à mettre de l'avant une philosophie de l'intégration pleine et entière des personnes ayant des incapacités dans la société (Boucher, 2001). Cette philosophie qui met l'accent sur les capacités citoyennes des personnes handicapées, au lieu de s'en tenir à leurs incapacités, a été condensée en 1984 dans *À part ... égale*, un document qui est demeuré une source d'inspiration jusqu'à ce jour (OPHQ, 1984)¹⁴. La philosophie de l'intégration sociale préconisée dans ce document, bien qu'officiellement entérinée par le gouvernement du Québec, est loin d'être parvenue, certes, à transformer l'ensemble des politiques et pratiques concernant les personnes handicapées au Québec. Néanmoins, elle constitue un point de référence central, qui guide nombre d'efforts et de débats concrets favorisant l'intégration des personnes handicapées dans une vie normale sur le plan de l'habitation, du transport, du loisir, de l'éducation et de l'insertion sur le marché du travail. Elle marque une rupture avec les approches traditionnelles, qui s'en tiennent à l'institutionnalisation, la réparation et la compensation. Elle interpelle l'État et les pouvoirs publics pour qu'ils assument leurs responsabilités, tout en laissant de la place aux contributions de la société civile et des acteurs du milieu associatif. En somme, cette

¹⁴ Soulignons que le document *À part... égale* et d'autres documents gouvernementaux s'inscrivant dans la même veine produits et diffusés par la suite, doivent beaucoup à l'apport des équipes de recherche dirigées par Patrick Fougeyrollas qui jouissent d'un grand rayonnement international.

philosophie appelle des réformes qui s'inscrivent harmonieusement dans le modèle québécois seconde manière.

Heureusement, l'influence de l'approche véhiculée dans des documents québécois comme *À part... égale* ne se limite pas au territoire québécois. Elle est partie prenante des travaux qui se poursuivent dans des lieux de concertation internationale, notamment à l'Organisation mondiale de la santé (OMS), grâce, entre autres, aux contributions remarquées de Patrick Fougeyrollas et des équipes de recherche qu'il anime depuis vingt ans. Cette influence se fait aussi sentir dans des démarches menées dans d'autres régions canadiennes. Elle semble aussi présente dans les lieux fédéraux concernés par les réflexions entourant le dossier de l'union sociale canadienne.

Par exemple, j'ai remarqué que les programmes d'aide à l'employabilité des personnes handicapées revêtaient une très grande importance dans le discours du gouvernement fédéral sur l'union sociale canadienne. La déclaration *À l'unisson*, un document produit en 1998 par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux à l'exception du Québec, une fois de plus, représente un jalon important que le Québec est la seule province à ne pas avoir signé, tout en pouvant y avoir contribué (Ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux, 1998).

Sur le plan de la vision des politiques sociales, le document *À l'unisson* est très près, paradoxalement, des principaux éléments que nous avons identifiés comme faisant partie du modèle québécois seconde manière. Ce document, produit par des spécialistes fédéraux et provinciaux, s'emploie sans doute à synthétiser le meilleur des idées canadiennes, voire internationales, dans le domaine des politiques sociales concernant les personnes handicapées. C'est ainsi qu'il met de l'avant des principes de planification des politiques sociales qui impliquent la démocratisation de ce que nous appelons les rapports de consommation, c'est-à-dire des politiques sociales qui misent sur *l'empowerment* des personnes handicapées vues comme citoyennes capables de participation sociale, etc. Le document aborde même en filigrane la contribution de l'économie sociale pour le

renouvellement des politiques sociales concernant les personnes handicapées. Il vaut la peine de citer ici un passage prometteur :

On pourrait également étudier la possibilité de favoriser l'intégration et l'emploi des personnes handicapées en accordant un soutien au développement économique des collectivités et au travail autonome des personnes handicapées. Le développement économique communautaire suppose une vision du développement économique local qui marie les objectifs économiques et les objectifs sociaux. Il vise à créer des possibilités d'emploi au moyen de l'expansion des entreprises administrées et dirigées à l'échelon local. [...] Il existe actuellement une vaste gamme d'initiatives de développement économique dans l'ensemble du pays (Ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux, 1998 : 28).

Pour nous, le développement économique communautaire (DEC) dont il est question ici relève tout à fait de l'économie sociale. Il s'agit d'une composante parmi d'autres. En reconnaissant l'apport du DEC au renouvellement des politiques sociales concernant les personnes handicapées, *À l'unisson* ouvre une avenue très proche de ce que nous avons mis en relief comme étant un élément important du modèle québécois seconde manière. Mais l'intuition pointée ici dans le document fédéral-provincial, que le Québec n'a pas signé, pourrait être approfondie et expliquée de manière plus vigoureuse.

En guise de conclusion de cette deuxième section, il est possible de reconnaître que les cinq domaines de politiques sociales utilisés pour illustrer les traits du modèle québécois de politiques sociales, seconde manière, mériteraient d'être approfondis et complétés par l'examen d'autres cas de politiques sociales québécoises en transformation. Cela permettrait d'approfondir et de nuancer notre analyse. Je pense à ce qui pourrait être ajouté en rapport avec d'autres dossiers comme l'assurance-médicaments, la réforme de la sécurité du revenu et les programmes d'employabilité, les programmes de prêts et bourses, les composantes de la politique familiale autres que les CPE, les programmes de formation de la main-d'œuvre, l'assurance-automobile, la santé et sécurité du travail, le régime des rentes du Québec, etc. Mais les cinq cas retenus, en dépit de leurs limites, m'ont permis de documenter ma thèse à l'effet que les réformes des politiques sociales québécoises, depuis une dizaine d'années, témoignent de l'émergence

d'un modèle québécois seconde manière, par rapport au modèle québécois des années 1960 et 1970, et que dans ce modèle ressortent clairement les innovations sociales, malgré leurs faiblesses et fragilités. Cette réalité, à l'heure des débats intergouvernementaux sur l'union sociale canadienne, place le Québec dans un rapport de forces différent que celui dans lequel il se retrouvait dans les années 1960 et 1970, vis-à-vis du gouvernement fédéral et des autres gouvernements provinciaux et territoriaux. Donc, je considère avoir fait un détour nécessaire, qui me permet maintenant d'esquisser à grands traits une analyse originale des enjeux entourant le dossier de l'Entente-cadre sur l'union sociale, signée sans le Québec en février 1999 et arrivant à échéance en février 2002.

III. INTERFACES AVEC L'UNION SOCIALE CANADIENNE

La position que je compte mettre de l'avant dans cette section peut être formulée de la façon suivante : attendu la riche expertise développée au Québec au cours des dix dernières années en matière de réforme des politiques sociales à l'heure du modèle québécois deuxième manière, la décision unilatérale du gouvernement fédéral de faire adopter à toute vapeur sans le Québec une entente-cadre sur l'union sociale canadienne fut une grave erreur, qui a eu pour effet de condamner cette entente à demeurer pendant trois ans une coquille vide dépourvue de légitimité, c'est-à-dire une entente inapte à inciter les divers gouvernements concernés à s'entraider pour relever le défi de réformer les politiques sociales, pour qu'elles répondent aux besoins actuels de la population canadienne et québécoise. En somme, l'entente-cadre de 1999-2002, en raison de ses conditions d'émergence et de ses modalités, était destinée à être une morte-née, une parenthèse insignifiante pour trois années. Mais, je ne me contenterai pas de faire un constat de décès. J'argumenterai qu'une nouvelle perspective d'entente sur l'union sociale canadienne devrait intéresser dans les mois et années à venir les divers gouvernements concernés, même celui du Québec. À condition que les stratégies des uns et des autres puissent être renouvelées, y compris la stratégie trop défensive du gouvernement du Québec, j'ose avancer qu'une autre entente sur l'union sociale demeure possible et nécessaire. Voilà tout un programme! Dans le présent texte, je devrai me contenter de l'esquisser à très grands traits, en souhaitant avoir la chance de m'expliquer davantage dans des écrits ultérieurs. Pour faire comprendre la position que je viens d'annoncer, je dois au préalable présenter mes vues sur les origines de l'union sociale canadienne et son contexte d'émergence.

1. Les origines de l'union sociale canadienne

Pour analyser les interfaces entre le modèle québécois de politiques sociales, première ou seconde manière, il importe de clarifier le point de vue utilisé concernant les

origines de l'union sociale. À cet effet, je considère qu'il est utile de faire la distinction entre les origines éloignées et les origines rapprochées.

Les origines éloignées du débat sur l'union sociale au Canada remontent à plus d'une soixantaine d'années, à l'époque de la commission d'enquête Rowell-Sirois à la fin des années 1930. En effet, si la définition de l'union sociale renvoie à un ensemble de principes et normes qui régissent les relations intergouvernementales dans le cadre du fédéralisme canadien pour développer les politiques sociales, les origines de l'union sociale renvoient à la période à partir de laquelle un certain nombre de gouvernements au Canada ont commencé à s'intéresser sérieusement à l'idée de développer des politiques sociales modernes. Évidemment, ce moment a pu varier pour chacun des paliers gouvernementaux concernés au Canada. Il a été plus précoce pour les uns et plus tardif pour les autres. Mais la crise des années 1930 représentait un moment clé qui a interpellé tous les paliers de gouvernement au Canada en matière de politiques sociales. Jusque là, le gouvernement fédéral n'avait pas tellement de difficulté à respecter le partage des pouvoirs prévu par la Constitution, lequel partage avantageait les gouvernements provinciaux. Mais, à la fin des années 1930, le gouvernement fédéral avait un net désir d'intervenir dans le champ des politiques sociales en suivant les enseignements de Keynes. Cette volonté politique fut renforcée par les conclusions du rapport Rowell-Sirois. Depuis ce temps, on a commencé à voir des rencontres fédérales-provinciales dans lesquelles il était question à la fois de partage des pouvoirs constitutionnels et de réformes de politiques sociales. L'expression « union sociale » n'était pas utilisée, mais les questions de l'union sociale d'aujourd'hui commençaient à occuper une place centrale dans les relations intergouvernementales et fédérales-provinciales. Au cours des années 1960 et 1970, les dossiers de politiques sociales continuèrent d'occuper une portion importante des ordres du jour des relations fédérales-provinciales. Ainsi, pour comprendre les débats d'aujourd'hui sur l'union sociale, il est indispensable de tenir compte, d'une façon ou de l'autre, de plusieurs décennies de rencontres fédérales-provinciales dans lesquelles il était question d'union canadienne et de politiques sociales. Les interfaces entre le modèle québécois première manière et la dynamique des relations intergouvernementales au Canada, notamment avec les débats sur le pouvoir de dépenser

du gouvernement fédéral et le droit de retrait des gouvernements provinciaux, se situent dans cette période des origines éloignées de l'union sociale. En faire abstraction, ce serait se condamner à ne rien comprendre des enjeux des débats sur l'union sociale aujourd'hui.

Les origines rapprochées du débat sur l'union sociale sont plus récentes. Avec Alain Noël (1998 : 26-29), nous les faisons remonter au budget Martin de février 1995, qui annonçait un plan d'action intégré du gouvernement fédéral pour atteindre l'objectif du déficit zéro et, à l'intérieur de ce plan, mettait de l'avant des mesures pour restructurer les interventions du gouvernement fédéral dans le champ des politiques sociales. Parmi les restructurations annoncées, le ministre Martin avait mis de l'avant la décision du gouvernement fédéral de procéder à la fois à une réforme majeure du programme d'assurance-chômage et des programmes de transferts sociaux. Concernant plus particulièrement la réforme des programmes de transferts sociaux aux provinces, le changement majeur annoncé renvoyait à la fusion à partir du 1^{er} avril 1996, soit une année plus tard, des deux principaux programmes de transferts en vigueur à ce moment-là, soit le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) concernant les services sociaux et la sécurité du revenu, d'une part, et le Financement des programmes établis (FPE) concernant l'éducation postsecondaire et la santé, d'autre part. Cette fusion devait donner naissance à l'instauration du Transfert canadien pour la santé et les problèmes sociaux (TCSPS). En annonçant le remplacement du RAPC et du FPE par le nouveau programme de transfert TCSPS, le ministre Martin était capable de prévoir avec précision les coupures de l'ordre de 34 % des transferts financiers destinés aux provinces au cours des années 1996-1997 et 1997-1998. Mais il était moins capable de rassurer les Canadiens au sujet de l'effet qu'aurait cette réforme sur les « conditions » et les « standards nationaux » que le gouvernement fédéral serait en mesure d'imposer aux provinces et territoires à la suite de cette réforme. Certes, pour les transferts concernant la santé, il pouvait garantir le maintien des cinq principes de la Loi canadienne sur la santé de 1984. Mais, pour les transferts concernant les services sociaux, avec la disparition du RAPC, il était dans une position embarrassée pour offrir des garanties rassurantes. D'où la proposition qu'il fit pour qu'une discussion fédérale-provinciale ait lieu au cours de l'année 1995-1996 et permette aux ministres fédéral et provinciaux s'occupant de bien-

être (et de services sociaux) de s'entendre sur des principes. L'expression « union sociale » n'était pas encore utilisée, mais l'idée était là : « [...] Le ministre chargé du Développement des ressources humaines [au gouvernement fédéral] invitera tous les gouvernements provinciaux à élaborer en collaboration, par accord mutuel, un ensemble de principes et d'objectifs communs qui pourraient régir le nouveau Transfert social canadien » (Martin, 1995 : 21). Effectivement, au cours de l'année 1995-1996, les pourparlers fédéraux-provinciaux furent lancés. Mais ils ne se dénouèrent pas par un « accord mutuel » fédéral-provincial. Dans l'intervalle, dans le discours du Trône de février 1996, le gouvernement fédéral avait commencé à utiliser l'expression « union sociale » pour désigner l'ensemble des principes sur lesquels les gouvernements devraient s'entendre pour régir le nouveau transfert social canadien au chapitre des services sociaux. Voilà comment le débat intergouvernemental sur l'union sociale se trouvait officiellement lancé au Canada.

Dans les lignes qui suivent, je m'en tiendrai principalement aux origines rapprochées de l'union sociale en me permettant occasionnellement de référer aux origines plus éloignées, de manière à évoquer au besoin l'arrière-fond historique, qui donne tout son sens aux débats actuels. Ainsi, je serai amené à tenir compte des interfaces avec le modèle québécois seconde manière, dans lequel la présence des innovations sociales est plus forte, ce qui n'est pas sans représenter certains atouts pour le gouvernement du Québec dans ses relations avec d'autres gouvernements à la recherche d'innovations.

2. Le contexte d'émergence de l'entente-cadre de 1999

Pour saisir le contexte d'émergence de l'entente de 1999, il importe de bien distinguer quatre types d'intervention du gouvernement fédéral dans les politiques sociales, utilisés historiquement à l'intérieur du système fédéral canadien, en tenant compte du partage des pouvoirs aménagé théoriquement dans la Constitution canadienne (Vaillancourt, 1996b : 81-99 ; Vaillancourt et Thériault, 1997).

Premièrement, il y a les interventions directes auprès des citoyens faites dans des domaines de juridiction du gouvernement fédéral. Je pense ici à l'assurance-emploi, aux programmes de redistribution des revenus concernant les personnes âgées, aux programmes concernant les communautés autochtones et les anciens combattants.

Deuxièmement, il y a les interventions indirectes par l'intermédiaire de paiements de transferts aux gouvernements provinciaux et territoriaux sous la forme des programmes à frais partagés classiques dans des champs de juridiction provinciale. Dans ce type d'intervention, le gouvernement fédéral partage, habituellement à 50%, les coûts des programmes provinciaux qui s'harmonisent avec les balises fixées par la législation fédérale et les ententes bilatérales fédérales-provinciales qui en découlent. Je pense ici à des programmes fédéraux comme l'assistance-chômage de 1956, l'assurance-hospitalisation de 1957, le *Medicare* de la période 1968-1977, le RAPC des années 1966-1996.

Troisièmement, il y a les interventions indirectes par l'intermédiaire de paiements de transferts aux gouvernements provinciaux et territoriaux sous la forme de programmes de « financement par bloc » ou *per capita*, dans des champs de juridiction provinciale. Dans ce type d'intervention, le montant des transferts effectués par le gouvernement fédéral est calculé non pas en tenant compte du caractère partageable des dépenses encourues par les gouvernements provinciaux, mais en tenant compte d'une base de calcul qui n'a rien à voir avec les dépenses sociales faites par les provinces et les territoires. Je pense ici à des programmes comme le Financement des programmes établis (FPE) apparu en 1977, et au Transfert social canadien pour la santé et les problèmes sociaux apparu en 1996.

Quatrièmement, il y a les interventions directes faites par l'État fédéral auprès des citoyens et des organismes dans des champs de juridiction provinciale. Dans ce type d'intervention, le gouvernement fédéral cherche à s'entendre si possible avec les provinces, certes, mais vise à intervenir directement auprès des citoyens et des organismes, parfois en médiatisant son initiative à l'aide d'un organisme intermédiaire

comme une fondation. Je pense ici à des programmes récents comme les Bourses du millénaire, le Fonds d'adaptation des services de santé, la stratégie jeunesse-emploi, le logement social concernant les sans-abri.

Sur ces quatre modes d'intervention, c'est évidemment le premier qui est le plus intéressant pour le gouvernement fédéral et il l'a utilisé autant qu'il a pu depuis la fin des années 1930. Toutefois, pour intervenir dans les domaines de juridiction provinciale (éducation, aide sociale, santé et services sociaux), la formule de l'intervention directe était inopportune pour des raisons constitutionnelles. C'est ce qui explique pourquoi, historiquement, le gouvernement fédéral, en s'appuyant sur son pouvoir de dépenser, a pris l'habitude d'utiliser trois autres modes d'intervention, tout en modifiant ses préférences pour l'un ou l'autre de ces modes au fil des décennies.

Ainsi, pendant les années 1940, 1950 et 1960, le gouvernement fédéral a montré sa préférence pour le deuxième mode d'intervention, soit les programmes à frais partagés au sens classique. Cette formule avait des avantages en permettant au gouvernement fédéral, tout en intervenant indirectement, d'avoir une influence structurante sur les programmes sociaux des gouvernements provinciaux et territoriaux. En effet, le gouvernement fédéral a fixé les conditions qui devaient être respectées pour que les gouvernements provinciaux et territoriaux aient droit au partage des coûts de leurs propres programmes à 50/50. Mais la formule des programmes à frais partagés comportait aussi des inconvénients pour le gouvernement fédéral. Elle ne lui donnait pas suffisamment de visibilité politique et ne lui permettait pas de prévoir d'une année à l'autre le montant de sa participation financière aux coûts des programmes provinciaux. En outre, au Québec, ce mode d'intervention fédérale donnait prise à des critiques sur le plan constitutionnel, ce qui avait donné lieu à partir des années 1960 à des luttes pour obtenir le droit de retrait des programmes fédéraux à frais partagés.

C'est dans ce contexte qu'à partir des années 1970, le troisième mode d'intervention des paiements de transferts selon la méthode *per capita* a fini par être privilégié par le gouvernement fédéral. Cette préférence est ressortie clairement en 1977

avec l'instauration du Financement des programmes établis. Cette troisième méthode était plus compatible avec la volonté du gouvernement fédéral de contrôler les coûts de ses dépenses de transfert. Elle comportait donc des avantages sur le plan financier, puisque le gouvernement fédéral pouvait très bien décider unilatéralement, d'une année à l'autre, de modifier la base de calcul du montant des paiements de transferts et, de cette façon, réduire sa participation au cofinancement des programmes provinciaux concernés, sans que les gouvernements provinciaux et territoriaux ne puissent rien faire. Mais, sur les plans social et politique, cette forme d'intervention avait aussi des inconvénients pour le gouvernement fédéral. Entre autres, elle se prêtait moins bien que la formule des programmes à frais partagés classiques pour imposer et surveiller des normes nationales que l'État fédéral souhaitait imposer.

Quant à la quatrième forme d'intervention, c'est-à-dire celle de lancement d'initiatives directes dans des champs de juridiction provinciale, elle représente depuis quelques années, pour le gouvernement fédéral, une nouvelle façon d'agir qui serait parue impensable, pour des raisons constitutionnelles, avant les années 1990. Néanmoins, cette nouvelle avenue a été utilisée dans les années 1990. Avec cette forme d'intervention, le gouvernement fédéral s'aventure sur un terrain délicat sur le plan constitutionnel, puisqu'elle représente un élargissement considérable de l'interprétation des marges de manœuvre permises à l'intérieur du pouvoir de dépenser. D'où les critiques formulées à son endroit par plusieurs gouvernements provinciaux dans la deuxième moitié des années 1990. Ces critiques ont mis le gouvernement fédéral sur la défensive, sans l'amener pour autant à renoncer à ce mode d'intervention. L'enjeu du débat est clair. En utilisant cette forme d'intervention contestée sur le plan de la légitimité, le gouvernement fédéral trouve grâce à elle un moyen de contourner les inconvénients liés aux formes d'intervention indirecte que sont les deuxième et troisième modalités d'intervention. Entre autres, il retrouve les marges de manœuvre qui lui manquaient avec les deux autres formules pour contrôler à la fois ses dépenses et les standards nationaux dans le domaine des politiques sociales.

Les remarques qui précèdent fournissent des clés pour interpréter le sens et l'impact sur les relations intergouvernementales de la réingénierie des interventions du

gouvernement fédéral dans les dossiers de politiques sociales depuis le budget Martin de février 1995. Elles permettent du même coup de jeter un éclairage nouveau sur le contexte d'émergence de l'entente-cadre de 1999.

D'une part, la reconfiguration des programmes de transferts fédéraux avait été mise en marche depuis 1977. L'introduction du FPE en 1977 avait permis déjà au gouvernement fédéral de gérer dans les années ultérieures une partie de ses paiements de transfert, ceux qui concernaient les programmes provinciaux d'éducation postsecondaire et de santé, en les mettant à l'abri des contraintes financières de la formule des programmes à frais partagés. Avec les décisions prises unilatéralement à diverses reprises à partir des années 1980 pour plafonner les paiements de transferts effectués aux provinces dans le cadre du FPE, le gouvernement fédéral est parvenu au fil des ans à réduire efficacement sa coparticipation au financement des programmes provinciaux dans les domaines concernés. C'est ce qui s'est passé de 1977 à 1996 et qui explique qu'on s'est éloigné de plus en plus du partage des coûts à 50/50 qui prévalait jusqu'en 1977. Certes, pendant ces années, les paiements de transferts effectués dans le cadre du RAPC demeuraient officiellement soumis à la règle du 50/50. Mais, comme on le sait, à partir de 1990, le gouvernement fédéral avait trouvé une façon de plafonner les paiements de transferts effectués dans le cadre du RAPC en direction des trois provinces les plus riches (Ontario, Colombie-Britannique et Alberta). Cela veut dire, que de 1990 à 1996, même les paiements de transferts effectués dans le cadre du RAPC s'étaient éloignés considérablement de la règle du 50/50 (Courchesne, 2001: 68-70).

D'autre part, la restructuration amenée par l'instauration du TCSPS est venue comme confirmer et accentuer la tendance lancée au cours des années 1977-1996. Le TCSPS, c'est l'abandon officiel de la formule des programmes classiques à frais partagés et la victoire de la formule des paiements de transferts *per capita*. La tendance qui avait permis au gouvernement fédéral de réduire graduellement les paiements de transferts concernant l'éducation postsecondaire et la santé dans le cadre du FPE pouvait dorénavant être appliquée aux paiements de transferts pour le bien-être, effectués antérieurement dans le cadre du RAPC. C'était l'abandon officiel de la règle du partage à

50/50 pour l'ensemble des paiements de transfert, confondus désormais dans un seul mégaprogramme de paiements de transferts *per capita*, le TCSPS. Pire encore, l'inauguration de l'ère du TCSPS était faite à l'aune de nouvelles coupures drastiques annoncées un an à l'avance de manière unilatérale dans le budget Martin de 1995. À l'intérieur de deux ans, de 1995 à 1997, l'ensemble des paiements des transferts financiers canalisés en direction des provinces *via* le TCSPS étaient coupés de 7 milliards de dollars, soit de 34 % (Vaillancourt, 1996b : 83-85)

Si l'on additionne les effets des réductions des paiements de transferts effectués depuis l'arrivée du FPE en 1977 à ceux qui ont été ajoutés avec l'instauration du TCSPS en 1996, on comprend aisément que le résultat agrégé de tout cela, pour les gouvernements provinciaux et territoriaux, signifie un manque à gagner énorme par rapport aux paiements de transferts sur lesquels ils auraient pu compter si la règle du partage des coûts à 50/50 qui prévalait jusqu'en 1977 avait été maintenue. C'est ce qui a amené Monique Jérôme Forget à dire que l'introduction du TCSPS, « après plus de 15 ans de gel et de plafonnement des transferts aux provinces » signifiait qu'Ottawa « réduisait davantage son soutien aux programmes sociaux » des provinces et territoires. Elle ajoutait : « Par conséquent la part des provinces dans le financement de la santé, de l'éducation postsecondaire et du bien-être social a augmenté de manière marquée pour atteindre maintenant près de 85 %. » (Forget, 1998 : 5). Cette estimation était faite en 1998. En août 2001, dans le cadre de la rencontre des premiers ministres provinciaux et territoriaux à Victoria, on sait que le calcul a été mis à jour et que le chiffre avancé concernant la contribution financière du gouvernement fédéral au partage des coûts des programmes provinciaux concernés par le TCSPS était rendu à 14 %, ce qui veut dire que les provinces et territoires doivent assumer l'autre 86 % (Gagnon, 2001, A 1)¹⁵.

¹⁵ Les chiffres rendus publics à la Conférence des premiers ministres provinciaux de Victoria en août 2001 avaient d'abord été annoncés dans le communiqué de presse de clôture de la Réunion provinciale-territoriale des ministres des Finances tenue à Montréal les 13 et 14 juin 2001. Voir le site Web : <http://www.scics.gc.ca>.

Même si les coupures et transformations unilatérales des paiements de transferts sociaux constituent le principal irritant qui affecte les gouvernements provinciaux et les relations fédérales-provinciales depuis 1995, elles sont loin d'en constituer le seul. J'en mentionne brièvement trois autres qui contribuent à rendre le cocktail plus explosif :

1) Le gouvernement fédéral, en restructurant son propre programme d'assurance-chômage devenu assurance-emploi au milieu des années 1990, a non seulement transformé ce programme en véritable « vache-à-lait » dans sa lutte au déficit ; il a également alourdi les charges sociales des gouvernements provinciaux obligés de s'occuper des chômeurs laissés à découvert par la restructuration. C'est ainsi que ce programme qui, au début des années 1990, avait un déficit accumulé de 6 milliards de dollars s'est trouvé, au fil des ans, à générer un surplus accumulé de 36 milliards de dollars le 31 mars 2001¹⁶ (Zehler, 2001 : E 8) ;

2) Les réductions de dépenses, générées dans les finances publiques fédérales par la restructuration du programme d'assurance-emploi et des programmes de paiements de transferts sociaux, ont contribué à rendre particulièrement efficace la stratégie fédérale de poursuite de l'objectif de l'équilibre budgétaire. Si bien que, dès la fin de l'année budgétaire 1997-1998, les finances publiques fédérales commençaient à être en surplus, tandis que les charges financières des provinces en matière de politiques sociales étaient alourdies ; d'où le débat sur le déséquilibre fiscal qui a émergé depuis ;

3) Les nouvelles initiatives directes et ciblées dans des domaines de juridiction provinciale et dont il a été question plus haut ont eu pour effet, dans un tel décor, de jeter de l'huile sur le feu : voilà que le gouvernement fédéral, se trouvant en confortable surplus budgétaire, après avoir coupé ses paiements de transferts sociaux aux provinces, se permet de mettre les provinces devant des faits accomplis, en développant de nouveaux programmes qu'il se finance et contrôle totalement et cela dans des domaines

¹⁶ Calculs effectués à partir des chiffres de DHRC.

de juridiction provinciale et en continuant par surcroît à se prévaloir du pouvoir de dépenser.

Voilà les principaux facteurs qui constituent le terreau dans lequel ont émergé les préparatifs de l'Entente-cadre sur l'union sociale canadienne.

3. L'Entente-cadre sans le Québec : une coquille vide

La route qui a conduit à l'Entente-cadre sur l'union sociale canadienne de février 1999 n'était pas en ligne droite. Les discussions intergouvernementales qui l'ont jalonnée ont connu plusieurs soubresauts. Les visées stratégiques des acteurs gouvernementaux concernés étaient diverses et difficiles à réconcilier. Dans certains cas, elles ont aussi changé en cours de route.

Du côté du gouvernement fédéral, l'objectif visé est double : il consiste à légitimer une utilisation élargie du pouvoir de dépenser (notamment en ce qui concerne le quatrième mode d'intervention) ; il consiste aussi à obtenir une entente sur des normes nationales susceptibles d'être imposées aux programmes sociaux provinciaux qui étaient autrefois en interface avec les normes du RAPC et qui sont devenues plus floues avec le TCSPS.

Du côté des gouvernements provinciaux autres que le Québec, les stratégies sont diverses et difficiles à harmoniser. Mais elles convergent sur un point, soit sur l'objectif d'obliger le gouvernement fédéral à rehausser les transferts sociaux canalisés aux provinces *via* le TCSPS. En outre, la majorité des gouvernements provinciaux, avec des degrés de ferveur qui varient, rejoignent le gouvernement fédéral sur l'objectif de renforcer les normes nationales fragilisées dans le domaine des politiques de bien-être depuis l'arrivée du TCSPS.

Du côté du gouvernement du Québec, l'objectif principal est d'encadrer le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral (notamment en ce qui concerne le

quatrième mode d'intervention), tout en souscrivant à l'objectif des provinces d'amener le gouvernement fédéral à rehausser significativement les paiements de transferts versés dans le cadre du TCSPS et à prendre des engagements durables en cette matière, de manière à ce que les finances publiques provinciales ne soient pas constamment prises par surprise.

Sur le contenu de l'union sociale, le Québec demeure sur la défensive de 1995 à 2001. Cette position défensive ressort quand on surveille l'évolution de la stratégie du Québec au fil des conférences annuelles des premiers ministres provinciaux et territoriaux de 1995 à 1998. En août 1995, à la conférence de Saint-John's, Terre-Neuve, le premier ministre Parizeau avait quitté les lieux au moment où l'item des politiques sociales était arrivé dans l'ordre du jour. Au cours des trois conférences qui ont suivi, de 1996 à 1998, le premier ministre Bouchard a abandonné la stratégie de la chaise vide et s'est employé à participer activement au déroulement des discussions et à la préparation des déclarations finales. Mais la stratégie du gouvernement du Québec demeure très défensive. Ce caractère défensif devait ressortir à la conférence de Saskatoon en août 1998. Plus clairement encore, il est ressorti lors de la campagne électorale provinciale au Québec en novembre 1998 lorsque, soudainement, le premier ministre du Québec est devenu le plus grand défenseur de l'union sociale canadienne. Cependant, l'union sociale convoitée par Lucien Bouchard devait, avant tout, constituer un frein-à-bras permettant d'empêcher le gouvernement fédéral d'utiliser son pouvoir de dépenser dans les champs de juridiction provinciale. Pour le reste, notamment sur les contenus de politiques sociales, le discours du premier ministre du Québec était minimaliste et évasif.

Toutefois, l'Entente sur l'union sociale, qui fut signée en février 1999 par tous les gouvernements, sauf par celui du Québec, devait être finalement assez différente de celle entrevue et souhaitée par le Québec au sortir de la conférence de Saskatoon de l'été 1998 et à la fin de la campagne électorale de novembre 1998. C'était une entente qui était plus conforme à la stratégie du gouvernement de Jean Chrétien. Elle fut négociée en même temps qu'une autre entente spécifique sur le financement de la santé, laquelle acceptait de relever les paiements de transferts du TCSPS aux provinces, à condition que ces dernières

utilisent les sommes supplémentaires dans le domaine de la santé. Tous les premiers ministres provinciaux et territoriaux, y inclus celui du Québec, avaient donné leur accord à l'entente sur la santé, qui répondait à leur objectif stratégique d'obtenir une hausse des paiements de transferts. Cette entente sur la santé avait pour effet de rendre plus attractive l'Entente sur l'union sociale pour la majorité des premiers ministres provinciaux. Mais les dispositions de la section 5 de l'Entente sur le pouvoir fédéral de dépenser n'étaient pas libellées de manière à répondre aux demandes stratégiques du Québec et d'un certain nombre d'autres gouvernements provinciaux. Au départ, cette section commence par une louange dithyrambique de l'utilisation du pouvoir de dépenser dans l'histoire des politiques sociales au Canada, ce qui n'était pas de nature à amadouer le Québec. Par la suite, les seules précisions qui sont présentées concernant le pouvoir de dépenser ont trait à l'obligation du gouvernement fédéral :

- 1) de consulter les gouvernements provinciaux et territoriaux « au moins un an avant de renouveler ou de modifier de manière importante le financement des transferts sociaux existants aux provinces et territoires » [c'est-à-dire le TCSPS] ;
- 2) de « ne pas créer de nouvelles initiatives pancanadiennes sans le consentement de la majorité des provinces » ;
- 3) de donner aux provinces un préavis de trois mois avant d'utiliser le pouvoir de dépenser pour « effectuer des transferts aux personnes et aux organisations » (Gouvernement du Canada *et al.*, 1999 : B 3).

En somme, l'entente de février 1999, dans la section 5 sur le pouvoir de dépenser, ne fait rien d'autre que de justifier les modes d'intervention dans le champ de juridiction provinciale que le gouvernement fédéral avait de toute façon commencé à faire siens bien avant la signature de l'Entente. Après tout, les coupures des transferts fédéraux effectuées en avril 1996 avaient bel et bien été annoncées plus d'un an en avance dans le budget Martin de février 1995. L'entente de 1999 suggère quelques années plus tard que cette façon d'agir était correcte en vertu des principes de l'union sociale. Je fais mien ici un

commentaire d'André Burelle formulé quelques jours après l'adoption de l'Entente : « En clair, ce que le gouvernement fédéral nous dit dans cette entente, c'est que s'il lui est impossible de passer par la porte d'en avant (celle des transferts aux provinces/territoires) pour envahir les domaines de compétence provinciale, il donnera un avis de trois mois avant d'enfoncer la porte d'en arrière (celle des transferts aux individus et aux organisations qui œuvrent dans les domaines de la santé, de l'éducation et des services sociaux). » (Burelle, 1999).

Quant aux autres sections de l'Entente, elles comprennent plusieurs affirmations de principes et d'objectifs souvent pertinentes et bien intentionnées sur l'égalité des chances de tous les Canadiens (section 1), sur la mobilité partout au Canada (section 2), sur l'imputabilité et la transparence (section 3), sur le travail intergouvernemental en partenariat (section 4) et sur la prévention des différends (section 6). Mais les moyens identifiés pour surveiller la mise en œuvre de ces engagements demeurent vagues. Par exemple, dans la section 1, on formule un engagement de « faire en sorte que les programmes sociaux bénéficient d'un financement suffisant, abordable, stable et durable ». Mais rien n'est dit sur la façon de surveiller la mise en œuvre d'un tel engagement.

En somme, l'entente-cadre de 1999, en raison de ses conditions d'émergence tout autant que de son contenu, s'apparente à une coquille vide qui, pendant trois ans, aura changé peu de choses concrètes dans la vraie vie concernant les politiques sociales au Canada. En agissant à la hâte sans vraiment se préoccuper de favoriser l'inclusion du Québec, le gouvernement de Jean Chrétien, et les gouvernements provinciaux qui l'ont appuyé, dans les dernières heures de négociation de l'Entente, ont tout fait pour la discréditer, la banaliser et la rendre inopérationnelle au moment même qu'ils la fabriquaient. Ceux et celles qui suivent de près les dossiers de politiques sociales au Canada, dans les milieux gouvernementaux, académiques, économiques et sociaux, le savent très bien : le Québec, notamment au cours des dernières années, a développé en matière de politiques sociales une expertise, une capacité d'innover, dont il serait absurde de se priver dans des discussions intergouvernementales pancanadiennes concernant la

réforme des programmes sociaux. C'est ici que l'analyse développée dans les deux premières sections de ce chapitre doit être prise en considération. Les avancées du Québec concernant le modèle québécois deuxième manière dans le domaine des politiques sociales représentent un savoir-faire qui ne pouvait pas être ignoré dans une authentique démarche intergouvernementale d'union sociale.

Née dans l'illégitimité, l'Entente sur l'union sociale était condamnée à avoir de la difficulté à vivre, voire à s'avérer « inutile » pour reprendre un commentaire perspicace de Michel Venne (2000 : A 8). À la fin de la troisième et dernière année de l'Entente, on éprouve significativement de la difficulté à répondre à la question : « Qu'a changé cette entente dans l'évolution des politiques sociales et des discussions intergouvernementales au Canada ? » J'ai envie de répondre que l'Entente a changé peu de choses. Elle n'a pas beaucoup aidé, elle n'a pas beaucoup nui. Elle n'a aucunement empêché le gouvernement fédéral d'utiliser son pouvoir de dépenser de la manière qu'il l'utilisait avant l'Entente. Elle a permis dans certains milieux de cristalliser l'idée que le Québec se contenterait à nouveau d'un statut d'observateur dans certaines rencontres fédérales-provinciales concernant les dossiers de politiques sociales. Le plus étrange, c'est qu'on arrive même pas à savoir clairement si le Québec, qui n'a pas signé l'Entente, est concerné ou pas par les dispositions de cette dernière. Par exemple, si le Québec avait signé l'Entente, aurait-il pu compter sur une plus grande coopération de la part du gouvernement fédéral pour l'aider à mettre en application son plan de congé de maternité, qui est appuyé par une forte coalition d'organismes sociaux au Québec ? La réponse n'est pas évidente !

En fait, j'ai envie de dire que le Québec et le Canada auraient été mieux servis en n'ayant tout simplement pas d'entente, plutôt que d'avoir une comme celle-là !

4. Conditions pour une nouvelle entente plus significative

À mes yeux, le dossier de l'union sociale canadienne est un chantier qui devra être réouvert, d'une manière ou de l'autre, à un moment donné, que je souhaite pas trop lointain. À cet effet, je ne pense pas qu'il suffise tout simplement de reconduire en février 2002 le texte de l'entente de 1999, après avoir effectué quelques changements cosmétiques. Procéder ainsi, ce serait prolonger la vie du cul-de-sac de l'entente de 1999. Pour sortir de ce gâchis, il faut que le dossier soit retravaillé sur d'autres bases. Il faut aussi qu'apparaissent des stratégies renouvelées de la part des acteurs concernés, y compris du gouvernement du Québec.

Au départ, je précise que le Québec et le reste du Canada ont intérêt à trouver dans l'avenir de meilleures façons de travailler ensemble, en cette période de reconfiguration des politiques sociales, qui pose des défis exigeants à tous les paliers de gouvernement, de même qu'aux individus et organismes de la société civile qui s'y intéressent. Les gouvernements qui s'emploient à travailler ces dossiers, en s'isolant ou en se plaçant uniquement dans des rapports de méfiance et de compétition avec les autres gouvernements, ne font que s'affaiblir.

Si l'on a suivi l'analyse que j'ai faite du modèle québécois deuxième manière dans le domaine des politiques sociales, modèle que j'ai qualifié de « solidaire et démocratique » (*cf.* sections I et II), il est possible d'entrevoir que la diffusion de l'information concernant ce modèle représente quelque chose de souhaitable, voire de nécessaire, à la fois pour le Québec et pour le reste du Canada.

Examinons d'abord l'avantage pour le Québec. J'ai eu l'occasion plus haut d'expliquer que le modèle de développement social solidaire en émergence au Québec depuis une dizaine d'années était à la fois réel et fragile. J'ai laissé entendre que pour s'émanciper vraiment, il avait besoin de s'affirmer plus nettement et d'être davantage reconnu. Le Québec a peu d'avantages à s'isoler avec son modèle singulier au Canada. Il

a avantage à ce que certaines de ses manières de faire novatrices en politiques sociales soient connues, reconnues et diffusées dans d'autres régions du Canada. Il a avantage à ce que certaines de ses idées soient reprises par d'autres paliers de gouvernement, y compris par le gouvernement fédéral. En ce sens, lorsqu'un autre gouvernement provincial, comme celui de la Colombie-Britannique, s'intéresse à la formule des places à 5 \$ par jour dans les centres de petite enfance, c'est une bonne chose pour le Québec. Il en est de même lorsqu'un gouvernement, comme celui du Manitoba, veut en savoir plus sur le projet de congé de maternité, qui fait partie de la politique familiale québécoise depuis 1997. Ou encore lorsque le gouvernement fédéral, à partir de son initiative sur le secteur bénévole et communautaire, découvre l'intérêt d'en savoir plus sur la politique québécoise de reconnaissance et de financement des organismes autonomes. En somme, ce serait mal comprendre mon propos sur le modèle québécois deuxième manière que de penser que plus ce modèle serait différent des modèles qui existent dans d'autres régions du Canada, voire dans d'autres pays, plus il serait intéressant. L'avenir du modèle québécois dépend en partie de la capacité de le faire connaître et critiquer, voire d'exporter ses principes et traits les plus novateurs, ailleurs au Canada et dans le monde ! Si le Québec demeure isolé avec son modèle unique à lui au Canada, ce dernier ne tardera pas à manquer d'oxygène et à dépérir.

L'avantage pour les autres régions du Canada et autres paliers de gouvernement n'est pas moins évident. Même si leurs propos ne sont pas ressortis souvent de manière publique, c'est un fait que nombre de hauts fonctionnaires qui suivent les dossiers de politiques sociales dans les autres gouvernements, y compris au gouvernement fédéral, ont pris l'habitude de livrer des confidences à l'effet que les discussions intergouvernementales sur les réformes de politiques sociales au Canada y perdaient pour beaucoup, lorsque les représentants du Québec cessaient de participer à certaines discussions sur les contenus de politiques sociales. Dans ce contexte, ces mêmes personnes ont vite compris que l'accord sur l'union sociale de 1999 commençait très mal son existence du moment que le Québec en était exclu. Les cinq exemples sur les innovations en cours au Québec en matière de politiques sociales dont nous avons parlé dans la section II, et d'autres qui pourraient être ajoutés, illustrent assez bien le type de

façon de faire que d'autres gouvernements, individus et groupes, dans le reste du Canada, se doivent de suivre de près et de discuter pour enrichir leurs idées et leurs plans de réformes dans le champ des politiques sociales.

Tout cela fait ressortir la pertinence, voire l'urgence, d'une certaine union sociale au Canada, peu importe le nom qu'on lui donnera. Ce besoin d'une nouvelle union sociale sera comblé si les acteurs politiques concernés et leurs conseillers acceptent de modifier leurs stratégies. L'une des conditions pour que cela arrive, ce serait que les décideurs politiques acceptent, dans l'organisation des discussions sur l'union sociale, de donner plus d'importance aux contenus des dossiers de politiques sociales. Pour illustrer mon propos, je pourrais parler de ce qu'implique cette considération pour toutes les stratégies, incluant celle du gouvernement fédéral. Je me contenterai de dire un mot sur les implications pour le renouvellement de la stratégie québécoise.

Le Québec dans le dossier de l'union sociale, à mon point de vue, aurait tout avantage à sortir de la stratégie défensive et principalement juridique dans laquelle il s'est cantonné depuis 1995, même dans les moments où il participait intensément aux tables de négociations interprovinciales ou fédérales-provinciales. Il s'est affaibli en recourant à ce qu'on appellerait essentiellement une « stratégie du frein-à-bras », qui visait à cadenasser le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral. Pourtant, n'aurait-il pas tout avantage à adopter une stratégie plus offensive, dans laquelle il pourrait manifester plus nettement son désir de partager des informations sur ses expérimentations novatrices en politiques sociales et d'en apprendre sur les expérimentations et innovations faites par d'autres gouvernements ?

Ma proposition n'est pas une invitation à se départir de toute préoccupation constitutionnelle, ni à cesser de surveiller l'usage fédéral du pouvoir de dépenser. Elle suggère simplement de s'occuper davantage du social dans le dossier de l'union sociale. Avec ses acquis concernant le modèle québécois seconde manière, le Québec est mieux placé à mon sens en 2001, qu'en 1964 ou 1974, pour peser dans les rapports de force intergouvernementaux lors des discussions sur les politiques sociales. Il devrait avoir

suffisamment confiance en lui pour aller de l'avant sur les thèmes de l'imputabilité et de la transparence dont il est question dans la section 4 de l'Entente sur l'union sociale. En étant lui-même plus transparent et offensif concernant ses initiatives novatrices en politiques sociales, il trouvera des arguments plus convaincants pour faire comprendre la nécessité de permettre la diversité, au lieu d'imposer l'uniformisation pour rendre possible la réalisation de meilleures réformes de politiques sociales au Québec et dans le reste du Canada. Il trouvera éventuellement une argumentation plus solide et mordante pour faire ressortir les limites des cinq principes de la Loi canadienne sur la santé (intégralité, universalité, transférabilité, gestion publique et accessibilité). En effet, ces cinq principes, réaffirmés dans la section 1 de l'accord de 1999, tout en étant fréquemment encensés par une partie de la gauche canadienne, par le Parti libéral du Canada et par le Nouveau Parti démocratique (NPD), comportent tout de même des limites et des ambiguïtés. Ces dernières proviennent de ce que ces cinq principes ont été utilisés pour défendre l'accessibilité et la gratuité de certains services médicaux dispensés à l'intérieur d'institutions hospitalières et par certains professionnels, soit les médecins. En ce sens, les cinq principes ont servi à développer et consolider des pratiques « hospitalocentristes » et « médicalocentristes », qui s'avèrent souvent incapables de prendre en considération le poids des déterminants non médicaux (revenu, éducation, logement, emploi) sur l'état de santé et de bien-être des individus. En outre, la référence un peu incantatoire à ces cinq principes en 2001 a souvent eu pour inconvénient de nous emprisonner de façon simpliste dans des manières binaires (État ou marché) de travailler les problèmes de santé et de bien-être. Ici, je fais référence à des problématiques étroites qui font de la place seulement aux rôles des acteurs publics ou privés. En d'autres termes, il s'agit de cadres d'analyse théorique qui éprouvent de la difficulté à faire de la place aux acteurs du tiers secteur de l'économie sociale et solidaire dont la contribution est majeure dans le modèle québécois seconde manière.

CONCLUSION

Dans l'expression « union sociale », le mot « union » renvoie à la dynamique intergouvernementale à l'intérieur du cadre fédéral canadien, tandis que le mot « sociale » renvoie à la dynamique de transformation des politiques sociales. Ce qui est particulièrement exigeant pour tous les acteurs concernés, y compris pour les chercheurs, dans les travaux sur l'union sociale, c'est de faire appel à une approche intégrée dans laquelle on parvient à tenir compte sérieusement à la fois de la dynamique intergouvernementale et des projets de réforme des politiques sociales des acteurs gouvernementaux concernés. D'où l'importance des travaux et des débats menés sur l'union sociale avec des approches authentiquement multidisciplinaires, par opposition à des approches qui seraient confiées exclusivement, soit aux spécialistes de l'union (dimension intergouvernementale et fédérale-provinciale), soit aux spécialistes du social (réforme des politiques sociales). Dans la littérature et les débats publics sur l'union sociale, j'ai remarqué que le volet social était souvent abordé de manière moins explicite et approfondie que le volet union. Dans le texte que j'ai produit, j'ai tenté d'aborder le dossier de l'union sociale à partir d'une fenêtre québécoise et en prenant les moyens pour que l'examen des réformes de politiques sociales ne soit pas secondarisé par rapport à celui des relations intergouvernementales. Je me suis employé à parler de l'union sociale en inversant l'ordre des choses suggéré par l'expression, c'est-à-dire en me penchant d'abord, dans les deux premières sections, sur le social (les politiques sociales) et ensuite, dans la troisième section, sur l'union (les relations intergouvernementales).

Dans les deux premières sections consacrées à l'état du social ou des politiques sociales, en privilégiant un angle de lecture québécois, j'ai voulu attirer l'attention sur certaines innovations sociales qui avaient émergé dans les transformations des politiques sociales québécoises au cours des dix dernières années. Pour mettre en relief l'originalité, la spécificité, voire les limites, de ces innovations, j'ai éprouvé le besoin de présenter une relecture documentée de l'évolution du modèle québécois de développement social (ou de politiques sociales) au cours des 40 dernières années. Je parle d'une relecture parce

que l'analyse que j'ai développée me semble à certains égards neuve, non seulement par rapport à des lectures faites par d'autres spécialistes des politiques sociales, mais aussi par rapport à des lectures que j'ai moi-même présentées dans le passé. En résumé, la thèse nouvelle que j'ai argumentée, c'est que les réformes en matière de politiques sociales qu'on a vu émerger au cours des dix ou quinze dernières années, comparativement à celles que l'on peut observer dans d'autres régions du Canada, sont plus novatrices que celles qui étaient apparues dans les années 1960 et 1970.

En essayant quand même de faire plusieurs nuances, j'ai voulu démontrer que dans le domaine du développement social, que je distingue du domaine du développement économique, le modèle québécois première manière des années 1960 avait été moins innovateur que le modèle québécois seconde manière des années 1990. En effet, les réformes de politiques sociales réalisées au Québec au cours des années 1960 et 1970, notamment dans le domaine de l'assistance sociale et de l'assurance-santé, représentent une diffusion, sur le territoire québécois, d'innovations qui avaient antérieurement été développées et expérimentées par d'autres gouvernements (gouvernement fédéral ou provinciaux) dans d'autres régions du Canada. Par contre, les réformes des années 1990 comprennent des innovations sociales qui apparaissent d'abord au Québec et qui pourraient être diffusées dans d'autres régions canadiennes.

À la fin de la section I, je me suis employé à cerner les principales caractéristiques de ce modèle québécois de développement social seconde manière (voir tableau 1). J'ai qualifié ce modèle de solidaire et démocratique en mettant en relief la contribution du tiers secteur de l'économie sociale et solidaire, qui permet de renouveler les politiques sociales en s'éloignant d'une conception centralisatrice et hiérarchique de l'État, sans pour autant ouvrir la porte aux formes de privatisation et de dérégulation convoitées dans l'agenda néolibéral. Dans la deuxième section, je me suis appliqué à illustrer ce que j'entendais par modèle québécois seconde manière en utilisant cinq dossiers concrets de réforme des politiques sociales.

Dans la troisième section, j'ai proposé une lecture des enjeux relatifs à l'Entente-cadre sur l'union sociale canadienne de février 1999, en tenant compte des conclusions des deux sections antérieures portant sur le modèle québécois de politiques sociales. Cette lecture des enjeux de l'entente comprend quatre temps.

Dans un premier temps, je suis revenu sur la question des origines de l'union sociale, ce qui m'a amené à distinguer les origines éloignées que je fais remonter au rapport Rowell-Sirois en 1940 et les origines rapprochées que je fais remonter au budget Martin de 1995 ; après avoir introduit cette distinction, j'ai indiqué que je m'en tiendrais principalement aux origines rapprochées.

Dans un deuxième temps, je suis revenu sur le contexte d'émergence de l'entente-cadre de 1999 en distinguant quatre formes d'interventions utilisées par le gouvernement fédéral dans le domaine des politiques sociales. J'ai fait référence (a) aux interventions directes en matière de juridiction fédérale, (b) aux interventions indirectes à frais partagés en matière de juridiction provinciale, (c) aux interventions indirectes *per capita* en matière de juridiction provinciale et (d) aux interventions directes récentes en matière de juridiction provinciale. À l'aide de cette distinction, j'ai proposé une analyse des facteurs qui ont incité le gouvernement fédéral, depuis 1995 surtout, à continuer d'utiliser dans la mesure du possible la forme (a) ; à se désintéresser de la forme (b) considérée comme incompatible avec le contrôle des coûts, quoique avantageuse pour le contrôle des normes sociales ; à remplacer la forme (b) par la forme (c), plus compatible avec la volonté de réduire les coûts, mais moins compatible avec la volonté de contrôler les normes nationales ; à utiliser la forme (d) en dépit de sa légitimité contestée chaque fois que c'est possible, puisque cette forme demeure la plus intéressante pour contrôler les standards nationaux et conserver une visibilité politique. Sur cette lancée, j'ai mis en relief que l'entente de 1999 était née dans un contexte marqué par un partage des dépenses fédérales-provinciales en santé, éducation postsecondaire, sécurité du revenu et services sociaux, qui s'était éloigné considérablement de la règle du partage à 50/50 prévalant jusqu'en 1977. J'ai aussi expliqué les différences d'intérêts et de stratégies des acteurs gouvernementaux en rapport avec l'entente de 1999, en tenant compte de leurs positions

respectives concernant l'usage du pouvoir fédéral de dépenser, le contrôle des normes nationales et le montant des paiements de transferts fédéraux.

Dans un troisième temps, j'ai fait ressortir que l'entente de 1999 était une coquille vide et « inutile », condamnée à avoir peu d'impact sur l'évolution des politiques sociales au Québec et au Canada. Loin de s'apparenter à un compromis négocié en tenant compte des stratégies et intérêts des divers acteurs gouvernementaux, l'Entente était ostensiblement marquée au coin de la stratégie fédérale, en particulier en référence à la section 5 sur le pouvoir fédéral de dépenser. L'exclusion du Québec, pratiquement provoquée, constituait une erreur, qui a eu pour effet de vider l'Entente, dès sa naissance, d'une partie de son sens, puisque le Québec détient une riche expertise en matière d'innovations sociales, dont il est absurde de se priver. Enfin, l'Entente ressemble à une morte-née, qui a ni favorisé ni aidé l'émancipation du modèle québécois de politiques sociales. Après comme avant l'Entente, le gouvernement fédéral a pu continuer à utiliser à sa guise son pouvoir de dépenser, ce qui demeure ennuyeux pour le Québec comme pour d'autres provinces. Mais cela relève peu de l'Entente elle-même.

En conséquence, j'avance dans un quatrième temps que l'entente de 1999-2002 peut difficilement être reconduite après avoir été légèrement colmatée. Pour vivre dans les années à venir, l'union sociale doit être relancée sur de nouvelles bases. Elle constitue un chantier qui doit être réouvert par des acteurs gouvernementaux qui accepteront de renouveler leur stratégie. Avec son modèle deuxième manière, le Québec est en bonne position pour passer d'une stratégie défensive vers une stratégie offensive. Il ne peut pas se contenter d'une stratégie basée seulement sur la méfiance du pouvoir gouvernement fédéral de dépenser. Pour consolider son modèle de développement social, il ne peut pas rester isolé par rapport au reste du Canada. Il ne doit pas avoir peur de faire connaître, reconnaître et même critiquer son modèle ailleurs au Canada. Il doit souhaiter que certaines des innovations qu'il a développées soient diffusées dans d'autres régions du Canada. Il a besoin aussi d'être questionné et enrichi par les innovations sociales développées dans d'autres régions du Canada, y compris par le gouvernement fédéral.

BIBLIOGRAPHIE

BANTING, Keith (sous la direction de) (2000). *The Nonprofit Sector in Canada : Roles and Relationships*, Kingston, Queen's University, School of Policy Studies, p. 1-28.

BOUCHER, Normand (2001). *Mise en jeu de la différence corporelle au Québec. Pour une sociologie du handicap*, Thèse présentée à la Faculté des études supérieures de l'Université Laval, Québec, juin, 415 pages + annexes.

BOURQUE, Gilles L. (2000). *Le modèle québécois de développement. De l'émergence au renouvellement*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, collection Pratiques et politiques sociales, 235 pages.

BROCK Kathy L. et Keith G. BANTING (sous la direction de) (2001). *The Nonprofit Sector and Government in a New Century*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 256 pages.

BURELLE, André (1999). « Mise en tutelle des provinces », *Le Devoir*, 15 février.

CASTONGUAY, Claude (1997). « Un large débat s'impose en décembre. La question de la place du secteur privé dans la santé doit être abordée », *La Presse*, 6 novembre, p. B 3.

CASTONGUAY, Claude (1999). « Nos élus devront faire preuve de courage. La révision du modèle québécois doit aussi mener à mettre davantage l'accent sur une plus grande liberté de choix personnels », *La Presse*, 17 novembre, p. B 3.

COMITÉ D'ÉTUDE SUR L'ASSISTANCE PUBLIQUE (1963). *Rapport du comité d'étude sur l'assistance publique (ou rapport Boucher)*, Québec, Gouvernement du Québec, 230 pages.

CHANTIER DE L'ÉCONOMIE SOCIALE (2001). *De nouveau, nous osons...*, Document de positionnement stratégique, Montréal, Chantier de l'économie sociale, janvier.

COURCHESNE, Thomas J. (2001). *A State of Minds. Toward a human Capital Future for Canadians*, Montréal, IRPP, p. 111-119.

DION, Stéphane (1998). « Union sociale veut dire entraide canadienne », *Le Devoir*, 12 et 13 décembre, p. A 11.

DUTRISAC, Robert (2001). « Québec donne de l'oxygène au milieu », *Le Devoir*, 6 septembre, p. A 4.

FORGET, Monique Jérôme (1998). « L'Union sociale canadienne : esquisser le gouvernement fédéralisme de demain », *Policy Options/Options politiques*, vol. 19, n° 9, novembre, p. 5.

GAGNON, Katia (2001). « Consensus à Victoria », *La Presse*, 3 août, p. A 1.

GILL, Louis (1999). *Le néolibéralisme*, Montréal, Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM, p. 21-22.

GOUVERNEMENT DU CANADA ET GOUVERNEMENTS DE NEUF PROVINCES AUTRES QUE LE QUÉBEC (1999). « Un cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens », *La Presse*, 5 février, p. B 3.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (2001). *Politique gouvernementale. L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, Québec, septembre, 59 pages.

JETTÉ, Christian, LÉVESQUE, Benoît, MAGER Lucie et Yves VAILLANCOURT (2000). *Économie sociale et transformation de l'État-providence dans le domaine de la santé et du bien-être. Une recension des écrits (1990-2000)*, Sainte-Foy, PUQ, Collection Pratiques et politiques sociales, p. 23-34

JETTÉ, Christian, LÉVESQUE, Benoît et Yves VAILLANCOURT (2001). *The Social Economy and the Future of Health and Welfare in Quebec and Canada*, Cahiers du LAREPPS, n° 01-04, Montréal, UQAM, mai, 32 pages.

LAROSE, Gérald (1999). « Un modèle à réinventer. Certains aspects du modèle québécois ont fait leur temps », *La Presse*, 8 juin, p. B 3.

LAVILLE, Jean-Louis (sous la direction de) (1994). *L'économie solidaire. Une perspective internationale*, Deuxième édition, Paris, Desclée de Brouwer, Sociologie économique, 334 pages, p. 9-89.

LÉGER, Marie-France (2001a). « Le manque de places irrite de plus en plus », *La Presse*, 22 août, p. A 3.

LÉGER, Marie-France (2001b). « Dans la jungle des garderies à 5 \$... », *La Presse*, 31 août, p. A 3.

LÉVESQUE, Benoît, BOURQUE, Gilles L. et Yves VAILLANCOURT (1999). « Trois positions dans le débat sur le modèle québécois », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 12, n° 2, automne, p. 1-10.

- LÉVESQUE, Benoît et Marguerite MENDELL (1999). « L'économie sociale au Québec : éléments théoriques et empiriques pour le débat et la recherche », *Lien social et politiques*, n° 41, printemps, p. 109.
- LEWIS, Jane (1999). « Reviewing the Relationship between the Voluntary Sector and the State in Britain in the 1990s », *VOLUNTAS : International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 10, n° 2, septembre, p. 255-270.
- LIPIETZ, Alain (2000). « L'économie solidaire : "réminiscence" de l'économie sociale ? », *Économie et humanisme*, n° 354, octobre, p. 58-60.
- LIPIETZ, Alain (2001). *Rapport sur l'économie sociale et solidaire*, Cahiers du LAREPPS, n° 01-01, Montréal, UQAM, janvier, <http://perso.club-internet.fr/lipietz>.
- LORENDHAL, Bengt (1998). « L'intégration de l'économie publique et de l'économie sociale et coopérative : vers un nouveau modèle suédois ? » *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 11, n° 2 et vol. 12, n° 1, automne 1998 et printemps 1999, p. 41-61.
- MARTIN, Paul (1995). *Discours du budget*, Ottawa, Ministère des Finances, 27 février, p. 21.
- MINISTRES FÉDÉRAL, PROVINCIAUX ET TERRITORIAUX RESPONSABLES DES SERVICES SOCIAUX (1998). *À l'unisson : Une approche canadienne concernant les personnes handicapées*, Document d'orientation, Ottawa, octobre, 55 pages, <http://socialunion.gc.ca>.
- NOËL, Alain (1996). « Vers un nouvel État-providence ? Enjeux démocratiques », *Politique et Sociétés*, n° 30, 15^e année, automne, p. 21.
- NOËL, Alain (1998). « Les trois unions sociales », *Policy Options / Options politiques*, vol. 19, n° 9, novembre, p. 26-29.
- NOËL, Alain (2000). *Without Quebec : Collaborative Federalism with a Footnote?*, IRPP Working Paper, vol. 1, n° 2, mars, Montréal, 19 pages.
- OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉS DU QUÉBEC (OPHQ) (1984). *À part... égale. L'intégration sociale des personnes handicapées : un défi pour tous*, Québec, Gouvernement du Québec.
- PAQUETTE, Pierre (1999). « Le modèle québécois ne sert pas qu'en temps de crise », *Le Devoir*, 1^{er} février.
- PAQUETTE, Pierre (2000). « La démocratisation : un enjeu majeur pour le modèle québécois », *La Presse*, 23 juin, p. B 3.

PHILLIPS, Susan D., avec l'aide de Havi ECHENBERG et de Rachel LAFOREST (2001). *Accord entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole et communautaire : Incidences pour le secteur bénévole et communautaire au Canada*, Document rédigé pour le Secrétariat de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire, février, <http://www.vsi-isbc.ca>.

PIOTTE, Jean-Marc (1998). *Du combat au partenariat. Interventions critiques sur le syndicalisme québécois*, Montréal, Éditions Nota Bene, 273 pages.

SECRÉTARIAT À L'ACTION COMMUNAUTAIRE AUTONOME DU QUÉBEC (SACA) (2000). *Proposition de politique. Le milieu communautaire : un acteur essentiel au développement du Québec*, Document de consultation, Québec, SACA, 5 avril, p. 28-29.

TAYLOR Marilyn et Andrea BASSI (1998). « Unpacking the State : The Implications for the Third Sector of Changing Relationships Between National and Local Government », *VOLUNTAS. International Journal, of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 9, n° 2, juin, p. 122-123.

THÉRIAULT, Luc, JETTÉ, Christian, MATHIEU, Réjean et Yves VAILLANCOURT (2000). *Social Housing with community Support : An Examination of the FOHM Experience*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, <http://www.caledoninst.org>.

VAILLANCOURT, Yves (1991). « Un bilan québécois des quinze premières années du Régime d'assistance publique du Canada (1966-1981) », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 4, n° 2, automne, p. 115-146.

VAILLANCOURT, Yves (1992a). « Les origines du RAPC examinées en mettant l'accent sur le rôle du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social : une lecture québécoise (1960-1966) », *Canadian Review of Social Policy/Revue canadienne de politique sociale*, nos 29-30, novembre, p. 25-51.

VAILLANCOURT, Yves (1992b). « Un bilan de l'opting out des programmes fédéraux à frais partagés dans le domaine social (1964-1992) », dans François Rocher (sous la direction de), *Bilan québécois du gouvernement fédéralisme canadien*, Montréal, VLB, p. 345-371.

VAILLANCOURT, Yves (1993). « Quebec and the Federal Government: The Struggle over Opting Out », dans D. Glenday (sous la direction de), *Canadian society: Understanding and Surviving in the 1990s*, Toronto, McClelland & Stewart, p. 168-189.

- VAILLANCOURT, Yves (1994). « Éléments de problématique concernant l'arrimage entre le communautaire et le public dans le domaine de la santé et des services sociaux », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 7, n° 2, automne, p. 227-248.
- VAILLANCOURT, Yves (1995). « Les origines du RAPC : une lecture québécoise (1960-1966). Le rôle du ministère des Finances », *Canadian Review of Social Policy/Revue canadienne de politique sociale*, n° 36, décembre, p. 27-38.
- VAILLANCOURT, Yves (1996a). *Canadian Review of Social Policy/Revue canadienne de politique sociale*, n° 37, printemps, p. 21-50.
- VAILLANCOURT, Yves (1996b). "Remaking Canadian social Policy: A Quebec Viewpoint", dans Pulkingham, Jane et Gordon Ternowetsky (sous la direction de), *Remaking Canadian Social Policy: Staking claims and Forging Change*, Halifax, Fernwood Books.
- VAILLANCOURT, Yves (1998). *De l'oubli d'encadrer le pouvoir de dépenser*, Mémoire présenté à la Commission parlementaire sur la déclaration de Calgary, Salon rouge, Québec, 8 juin.
- VAILLANCOURT, Yves (1998). « Tiers secteur et reconfiguration des politiques sociales » *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 11, n° 2 et vol. 12, n° 1, automne 1998 et printemps 1999, p. 21-39.
- VAILLANCOURT, Yves (2000). « Le rapport Clair... et la mondialisation », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 13, n° 2, décembre, p. 1-12.
- VAILLANCOURT, Yves, AUBRY, François, D'AMOURS, Martine, JETTÉ, Christian, THÉRIAULT, Luc et Louise TREMBLAY (2000). *Économie sociale, santé et bien-être : la spécificité du modèle québécois au Canada*, Montréal, Cahiers du LAREPPS, n° 00-01, UQAM, p. 17-24.
- VAILLANCOURT, Yves et Marie-Noëlle DUCHARME, avec la collaboration de Robert COHEN, Claude ROY et Christian JETTÉ (2000). *Le logement social, une composante importante des politiques sociales en reconfiguration : état de la situation au Québec*, Cahiers du LAREPPS, n° 00-08, Montréal, UQAM, décembre, 61 pages, <http://www.caledoninst.org> : *Social Housing – A Key Component of Social Policies in Transformation : The Quebec Experience*, Ottawa, septembre 2001, 35 pages.

VAILLANCOURT, Yves et Louis FAVREAU (2001). « Le modèle québécois d'économie sociale et solidaire », *RECMA. Revue internationale de l'économie sociale*, n° 281, juillet, p. 69-83, <http://www.unites.uqam.ca/econosoc>.

VAILLANCOURT, Yves et Jean-Louis LAVILLE (1998). « Les rapports entre associations et État : un enjeu politique » dans *Une seule solution, l'association ? Socio-économie du fait associatif. La revue du M.A.U.S.S semestrielle*, n° 11, 1^{er} semestre, p. 131.

VAILLANCOURT, Yves, avec la collaboration de Luc THÉRIAULT (1997). *Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux : enjeux pour le Québec*, Cahiers du LAREPPS, n° 97-07, Montréal, UQAM, octobre, p. 27-31.

VAILLANCOURT, Yves et Louise TREMBLAY (sous la direction de) (2001). *L'économie sociale dans le domaine de la santé et du bien-être au Canada : une perspective interprovinciale*, Montréal, LAREPPS, 184 pages.

VENNE, Michel (2000). « Inutile union sociale », *Le Devoir*, 9 juin, p. A 8.

WHITE, Deena (2001). « Maîtriser un mouvement, dompter une idéologie. L'État et le secteur communautaire au Québec », *ISUMA. Revue canadienne de recherche sur les politiques*, vol. 2, n° 2, <http://www.isuma.net>.

ZEHLE, Estelle (2001). « Assurance-emploi. Un dossier à suivre », *Le Devoir*, 28 et 29 avril, p. E 8.