

La loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et le renouvellement de la social-démocratie¹

François Aubry, économiste

Ce texte s'inscrit dans la démarche sur le renouvellement de la social-démocratie telle que proposée par ses instigateurs dans leur texte de référence de 2009.

Rappelons que ce texte énonce un plan de travail devant s'articuler selon deux approches de recherche. La première approche part des valeurs et des principes à la base de la social-démocratie pour en déduire des orientations, des réformes et des politiques allant dans le sens d'un renouvellement. La seconde, plus pragmatique et inductive, s'appuie sur des expériences concrètes, c'est-à-dire des réformes politiques et des initiatives de la société civile qui ont été mises en place et qui peuvent inspirer, à divers points de vue, un renouvellement de la social-démocratie.

« Depuis la Révolution tranquille, les divers gouvernements québécois au pouvoir ont mis de l'avant certaines politiques et mesures d'inspiration social-démocrate même si aucun d'entre eux n'était explicitement social-démocrate. De plus, depuis une vingtaine d'années, ils ont même adopté des mesures dont certaines relèvent d'un renouvellement de la social-démocratie, en dépit d'une vague néolibérale qui s'y opposait. »

On peut citer plusieurs exemples de semblables politiques qui ont été instituées par le Parti Libéral du Québec ou par le Parti Québécois, souvent malgré les forts courants néolibéraux qui traversaient le Québec : la Loi sur l'équité salariale, une politique familiale intégrée comprenant les centres de la petite enfance, le congé parental et le soutien financier aux parents, la reconnaissance de l'économie sociale et solidaire, le régime universel d'assurance médicaments, la politique de reconnaissance du mouvement communautaire autonome et plus récemment l'adoption d'une loi pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (loi 112).

Cette dernière est sans doute la réforme la plus audacieuse des dernières années, celle qui, à notre avis, porte en elle plusieurs innovations de nature politique et sociale qui peuvent nous inspirer dans notre démarche de renouvellement de la social-démocratie.

Ce court texte a pour objectif de revenir sur la loi 112 et sur le processus démocratique qui lui a donné naissance afin d'en faire ressortir les éléments les plus innovateurs.

Dans un premier temps, nous revenons sur la longue et intense mobilisation populaire qui a précédé l'adoption de la loi, et qui, dans les faits, l'a engendrée. Dans un deuxième temps nous

présentons brièvement les principaux éléments de la loi 112. Enfin, dans une dernière partie, nous concluons en soulignant les éléments que nous jugeons les plus innovateurs dans une démarche de démocratie participative.

Première partie

La mobilisation populaire pour une loi anti-pauvreté²

La loi 112, visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, a été engendrée par un mouvement citoyen qui a duré sur plusieurs années et qui réunissait des organisations communautaires, des groupes de femmes, des organisations syndicales et de citoyennes et citoyens animés par la volonté de jeter les bases d'un Québec sans pauvreté.

Voici une brève chronologie des faits saillants de cette mobilisation jusqu'à l'adoption du Projet de loi 112 par l'Assemblée nationale du Québec.

En 1995, des centaines de femmes marchent vers Québec afin de faire valoir leurs revendications visant à contrer la pauvreté et la violence faite aux femmes. Organisée par la Fédération des femmes du Québec, cette marche baptisée « Du Pain et des roses » peut être considérée comme le point de départ de l'histoire de la loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

En 1996, le gouvernement québécois organise le Sommet sur l'économie et l'emploi. Pour la toute première fois, des groupes sociaux et des organisations communautaires sont conviés par le gouvernement à participer activement à un événement de cette envergure, aux côtés d'organisations patronales et syndicales. Au programme de « déficit zéro » annoncé par le gouvernement à cette occasion, le mouvement des femmes et les groupes communautaires opposent l'idée d'instituer une politique « d'appauvrissement zéro ».

À l'automne 1997, le Carrefour de pastorale en monde ouvrier de Québec (CAPMO) organise le Parlement de la rue, qui siège pendant un mois dans le parc de l'Esplanade en face du vrai parlement, qui se tient dans le contexte d'une réforme très controversée de l'aide sociale. C'est aussi à cette époque que le CAPMO avance l'idée d'une loi visant à éliminer la pauvreté.

La proposition du CAPMO s'impose très rapidement. En effet, il s'agit d'un projet constructif et ambitieux qui engage des organisations le plus souvent réduites à faire pression pour obtenir des gains très modestes, sinon préserver de maigres acquis. Le projet est aussi conçu comme un « livre ouvert », c'est-à-dire qu'il devra être défini collectivement au moyen d'un processus large et inclusif de délibération publique.

En janvier 1998, une organisation formelle est mise sur pied pour faire la promotion du projet, le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté³.

Le Collectif opte pour une stratégie « axée sur la citoyenneté et l'éducation populaire » pour susciter la participation directe des citoyens et éviter la monopolisation des débats par des groupes

de pression. L'objectif est de rassembler le plus de gens possible autour du projet de loi et, surtout, de permettre que les personnes en situation de pauvreté puissent participer à son élaboration. Dès le départ, on insiste donc autant sur le processus que sur le résultat.

Pendant deux ans, de l'automne 1998 à l'automne 2000, le Collectif encadre une opération qui se déroule dans tout le Québec, l'une des plus vastes de l'histoire de l'action sociale québécoise. Dès le début, le Collectif adopte une double démarche.

D'une part, les membres font circuler une pétition en appui à l'adoption d'une loi sur l'élimination de la pauvreté. D'autre part, le Collectif met en branle un large processus d'action collective et de délibération publique. À l'aide d'une trousse d'animation, on entreprend une vaste consultation qui permet de recueillir au-delà de 20 000 remarques et 5000 suggestions. On utilise ces « outils » pour produire une première version de la loi, laquelle fait ensuite l'objet de quelque 200 « sessions parlementaires populaires ».

Au printemps 2000, le Collectif adopte la Proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, rédigée sous la forme d'un projet de loi conventionnel.

Le 22 novembre 2000, la pétition, qui avait recueilli 215 316 signatures, est déposée à l'Assemblée nationale par un membre de chacun des trois partis qui y siègent. De la fin 2000 à 2002, le réseau du Collectif mène une lutte intense pour faire adopter la loi proposée.

En juin 2002, le gouvernement dépose devant l'Assemblée nationale le Projet de loi 112 – Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce projet de loi va beaucoup moins loin que la loi présentée par le Collectif, mais il se situe dans la direction proposée. À cette étape, la stratégie du réseau du Collectif consiste à considérer qu'il n'y aura pas d'autre occasion semblable à brève échéance et à travailler au meilleur amendement possible de ce projet de loi.

À l'époque où se déroule une importante commission parlementaire sur le projet de loi, le Collectif organise, à la fin d'octobre 2002, l'Agora citoyenne. L'événement a lieu durant une semaine, devant l'Assemblée nationale, et permet à la population de venir échanger sur le phénomène de la pauvreté.

Avec certains amendements en améliorant la portée, la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale est finalement adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 13 décembre 2002.

Deuxième partie

Les grandes caractéristiques de la loi 112

La loi 112 est une loi-cadre qui définit un certain nombre de principes généraux et d'obligations et laisse au gouvernement le soin de préciser sa mise en application. Elle a pour objectif de guider le

gouvernement dans le choix des actions à réaliser afin d'atteindre ses objectifs dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Voyons succinctement les principaux éléments de la loi qui se décline en http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/L_7/L7.html un préambule et huit chapitres.

Le préambule établit les grands principes de la loi en se référant à la Charte des droits et liberté de la personne. La pauvreté et l'exclusion sociale y sont décrites comme « des contraintes pour la protection et le respect de la dignité humaine ». Le préambule affirme également que :

- les effets de la pauvreté et de l'exclusion sociale freinent le développement de la société québécoise et menacent sa cohésion et son équilibre ;
- il est nécessaire de favoriser l'épanouissement social, économique et culturel de toute la collectivité ;
- les personnes pauvres et exclues sont les premières à agir pour transformer leur situation;
- il y a lieu d'affirmer la volonté de l'ensemble de la société de se mobiliser et de se solidariser afin d'agir concrètement contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Chapitre premier Objet et définition de la loi :

« La présente loi vise à guider le gouvernement et l'ensemble de la société québécoise vers la planification et la réalisation d'actions pour combattre la pauvreté, en prévenir les causes, en atténuer les effets sur les individus et les familles, contrer l'exclusion sociale et tendre vers un Québec sans pauvreté. »

La définition de la pauvreté se veut large et englobante puisqu'elle mène bien au-delà de la situation purement financière des individus. On y énonce, en effet, que la pauvreté est « la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique ou pour favoriser son intégration et sa participation à la société ».

Chapitre II Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Cette section de la loi institue une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en en spécifiant les buts et les orientations.

Les buts de la stratégie sont les suivants :

- promouvoir le respect et la protection de la dignité des personnes en situation de pauvreté et lutter contre les préjugés à leur égard ;
- améliorer la situation économique et sociale des personnes et des familles qui vivent dans la pauvreté et qui sont exclues socialement ;
- réduire les inégalités qui peuvent nuire à la cohésion sociale ;

- favoriser la participation des personnes et des familles en situation de pauvreté à la vie collective et au développement de la société ;
- développer et renforcer le sentiment de solidarité dans l'ensemble de la société québécoise afin de lutter collectivement contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Ces buts s'articulent autour de cinq grandes orientations : prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes ; renforcer le filet de sécurité sociale et économique ; favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail ; favoriser l'engagement de l'ensemble de la société ; assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions.

Enfin, il est précisé que, dans leur conception et leur mise en application, ces actions doivent prendre en compte les besoins spécifiques de certains groupes de la société présentant des difficultés particulières, notamment en raison de leur âge, de leur origine ethnique ou de leurs déficiences et incapacités.

Chapitre III Plan d'action gouvernemental

Afin d'assurer la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la loi 112 prévoit que, dans les 60 jours de son entrée en vigueur, le gouvernement doit « adopter et rendre public un plan d'action gouvernemental précisant les activités qu'il prévoit réaliser pour atteindre les buts poursuivis ».

Le chapitre III de la loi prévoit, entre autres, que :

- le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale devient d'office le conseiller du gouvernement « sur toute question relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale » et « est associé à l'élaboration des mesures qui pourraient avoir un impact significatif sur ces personnes et ces familles » (article 19) ;
- chaque ministère a le devoir d'évaluer l'impact de toute législation et règlement lorsque ceux-ci pourraient avoir des « impacts directs et significatifs sur le revenu des personnes et des familles » (article 20) ;
- le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale doit présenter annuellement un « rapport des activités réalisées dans le cadre du plan d'action gouvernemental » (article 21).

Les chapitres IV et V de la loi créent deux organismes d'appui que sont le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CCLP) et le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE).

Le CCLP a pour principale fonction de « conseiller le ministre dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions prises dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale » (article 31). Le comité consultatif est composé de 17 personnes provenant d'une dizaine de régions du Québec et « représentant tous les secteurs de la société⁴, y compris les personnes en situation de pauvreté. Les valeurs d'égalité, de participation et de confiance constituent les fondements de ses réflexions et de ses actions »

(<http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/conditions/pdf2005/IndicatPauvre2005.pdf> voir le document suivant du CEPE).

Le <http://www.cepe.gouv.qc.ca/presentation/index.asp> CEPE a pour fonctions « de recueillir, d'intégrer, de compiler, d'analyser et de diffuser des renseignements, notamment de nature statistique, sur la pauvreté et l'exclusion sociale ». Il s'agit d'un « lieu d'observation, de recherche et d'échanges visant à fournir des informations fiables et rigoureuses en matière de pauvreté et d'exclusion sociale. Il est dirigé en collaboration avec un comité de direction composé de personnes en provenance des milieux gouvernemental, universitaire et de la recherche ainsi que de personnes œuvrant auprès des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale ».

Troisième partie **Innovations et avancées démocratiques**

La loi 112 est une première en Amérique du Nord et elle constitue une innovation remarquable, tant par son contenu que par le processus politique qui l'a produite.

Dans cette dernière section, nous soulignons les aspects de la loi qui, à nos yeux, apparaissent comme les plus innovateurs ou qui constituent des avancées démocratiques.

Une loi construite du bas vers le haut

La loi 112 constitue un exemple, rarissime et peut-être même unique au Québec, d'une approche législative qui va du bas vers le haut et non du haut vers le bas comme c'est la coutume.

Normalement, les projets de réforme sont préparés au sein de l'appareil gouvernemental, pour être ensuite déposés sous forme de projet de loi. Une commission parlementaire est ensuite mise sur pied afin de recevoir les avis des divers groupes et organismes intéressés. Le projet de loi est alors amendé ou non et est adopté par l'Assemblée nationale.

Cette manière traditionnelle de faire exclut à toutes fins utiles la société civile, tant les organismes que les individus, du processus d'élaboration des réformes.

Contrairement à la démarche traditionnelle, la loi 112 est « le produit direct d'une initiative citoyenne, et elle confirme le succès d'une remarquable démarche de mobilisation populaire et de délibération publique ». En effet, c'est au sein de la société civile qu'est née l'idée d'une loi qui, à l'origine, devait mener vers un Québec sans pauvreté et que le premier projet de loi a été rédigé.

Cet investissement de l'arène législative par le Collectif pour l'élimination de la pauvreté, l'élaboration des revendications par les personnes pauvres elles-mêmes et la transposition de ces

revendications en articles de projet de loi ont été déterminants dans l'adoption à l'unanimité de la loi 112 le 13 décembre 2002.

Autres éléments innovateurs

En plus de ce qui précède, plusieurs éléments de la loi 112 constituent des avancées importantes et souvent innovatrices. En effet la loi :

- associe la pauvreté au respect et à la réalisation effective des droits et libertés de la personne;
- définit clairement la lutte contre la pauvreté et l'exclusion comme une priorité politique explicite du gouvernement, ce qui constitue, selon <http://www.erudit.org/revue/lsp/2002/v/n48/007895ar.pdf> Alain Noël une innovation politique importante;
- engage l'ensemble de la société québécoise à agir contre la pauvreté;
- adopte une définition large de la pauvreté qui va bien au-delà d'une insuffisance de revenus et qui intègre les notions de choix et de pouvoirs des individus ainsi que celles d'intégration et de participation à la société;
- institutionnalise la participation citoyenne dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. En effet, la stratégie nationale contre la pauvreté et l'exclusion sociale insiste beaucoup sur la participation de l'ensemble des acteurs sociaux et sur l'implication des personnes en situation de pauvreté. Cette nécessité d'une participation citoyenne est affirmée dans plusieurs sections de la loi : dans le préambule, dans le chapitre II sur la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ainsi que dans les chapitres IV et V qui prévoient la mise sur pied d'institutions et de pratiques permettant de développer et de diffuser les connaissances, et en même temps de faciliter l'action collective et la concertation;
- institue une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui, selon Alain Noël, innove sur au moins trois plans : **premièrement**, la stratégie adopte une perspective longitudinale et prend en compte l'incidence de la pauvreté aux différentes étapes du cycle de vie; **deuxièmement**, l'approche est intégrée et considère autant l'éducation, la formation, la santé et le logement que l'emploi et le revenu; **troisièmement**, la stratégie met l'accent sur la participation et l'action citoyenne et postule que rien ne peut être accompli sans l'implication active des personnes en situation de pauvreté et des communautés, et sans un engagement solide de l'ensemble de la société;
- prend en compte les besoins spécifiques de certains groupes de la société présentant des difficultés particulières, notamment en raison de leur âge, de leur origine ethnique ou de leurs déficiences et incapacités ;
- prévoit des mécanismes visant à assurer l'application effective de la loi et l'action coordonnée du gouvernement : le gouvernement doit présenter dans un délai précis son Plan d'action ; chaque ministre présentant une proposition législative ou réglementaire doit faire état des impacts prévus sur les personnes en situation de pauvreté; chaque année le

gouvernement doit publier un rapport sur les activités réalisées dans le cadre du plan d'action;

- créer un Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi qu'un Centre d'études sur la pauvreté et l'exclusion qui visent à améliorer les connaissances et de développer de meilleurs indicateurs socio-économiques. Le ministre de la Solidarité sociale doit présenter, tous les trois ans, un rapport sur la base de ces indicateurs, afin de faire état des progrès accomplis.

Ce bref tour d'horizon fait ressortir la richesse de la démarche populaire qui a commencé avec la Marche des femmes pour du pain et des roses de 1995 et qui a mené à l'adoption de la loi 112.

« Il y a fort à parier que, dans l'histoire tourmentée des politiques concernant les plus démunis, cette loi deviendra un levier central de revendications pour les acteurs sociaux et que du point de vue de l'ensemble des acteurs sociaux québécois, le succès de cette mobilisation jouera probablement le rôle d'un exemple à suivre ou, tout au moins, d'un espoir à conserver ». (<http://www.erudit.org/revue/ps/2004/v23/n2-3/010888ar.html> voir le texte de Pascale Dufour)

Ajoutons que cette loi et la démarche qui y a mené peuvent aussi servir d'inspiration à celles et ceux pour qui le renouvellement de la social-démocratie constitue une tâche essentielle et urgente.

Bibliographie

Aubry, François (2010), <http://www.ccdonline.ca/fr/socialpolicy/poverty-citizenship/quebec-law-poverty-exclusion> La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et les personnes handicapées, LAREPPS-UQAM

Institut national de santé publique - Québec (2009), *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale : historique*, Note documentaire no 1

Labrie, Vivianne (2005), *La genèse de la Loi 112. L'horizon d'un Québec sans pauvreté versus la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale : un processus et ses questions*.

¹ Ce texte s'appuie sur les résultats d'une étude de cas que nous avons menée pour le LAREPPS et l'Alliance de recherche universités-communautés (ARUC) "Disabling Poverty and Enabling Citizenship". Cette ARUC est administrée par le Conseil Canadien des Déficiences (CCD). Notre étude est disponible sur le site du CCD: <http://www.ccdonline.ca/fr/socialpolicy/poverty-citizenship/quebec-law-poverty-exclusion>.

² Cette partie a été rédigée à partir d'informations tirées de <http://www.erudit.org/revue/lsp/2002/v/n48/007895ar.pdf> Alain Noël, http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/plan_d_action_texte.pdf Collectif pour un Québec sans

pauvreté, Labrie (2005) et Institut national de la santé publique (2009).

³ Parmi les dix organisations fondatrices du Collectif, on retrouve le CAPMO et d'autres organisations chrétiennes, la Fédération des femmes du Québec, le Front commun des personnes assistées sociales du Québec, la Confédération des syndicats nationaux (CSN), la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ), et le Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec (RRASMQ). Par la suite, plusieurs autres groupes se sont joints au Collectif.

⁴ On y trouve des représentants et représentantes de groupes engagés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, des personnes en situation de pauvreté ainsi que des personnes issues des milieux patronal, syndical, communautaire et municipal et des autres secteurs de la société civile.