

D'Objectif emploi au revenu de base Héritage du mandat de François Blais

En peu de temps, on a assisté à la création du programme Objectif emploi (projet de loi 70), au dépôt du rapport sur le revenu minimum garanti¹, à la publication du troisième plan d'action de lutte contre la pauvreté² et finalement à la mise en branle d'un revenu de base (projet de loi 173). À peine deux ans après son entrée en fonction comme ministre, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, François Blais³ a réussi à mener à terme quelques projets importants et en amorcer d'autres.

L'addition de deux nouveaux programmes à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, qui viennent s'ajouter aux programmes d'aide de dernier recours (Aide sociale et Solidarité sociale), change considérablement l'image de l'assistance sociale. D'un côté, le gouvernement raffermi son autorité en obligeant, par le programme Objectif emploi, tous les nouveaux demandeurs d'aide sociale à entreprendre des démarches d'emploi, de l'autre, il accorde, pour la première fois, un revenu de base à toutes personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi et étant prestataires du programme de solidarité sociale depuis 5 ans et demi.

On a souvent attiré l'attention sur le passé universitaire de l'actuel ministre, lui qui comme professeur de sciences politiques à l'université Laval avait publié un livre où il se prononçait en faveur d'une allocation universelle. Il croyait « fermement que l'allocation universelle se retrouve[rait] au cœur des propositions de réforme de la politique sociale du XXI^e siècle »⁴. Associé de près aux principaux partisans de cette nouvelle politique sociale (Philippe Van Parijs, Anthony Atkinson, Yannick Vanderbought), il prédisait ainsi que cette mesure allait être la prochaine grande avancée en matière de justice sociale.

¹ *Le revenu minimum garanti. Une utopie? Une inspiration pour le Québec* (2017), Comité d'experts sur le revenu.

² *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023 : un revenu de base pour une société plus juste* (2017), Québec : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

³ François Blais avait déjà été une première fois ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale d'avril 2014 à février 2015 pour ensuite y revenir en janvier 2016.

⁴ François Blais (2001), *Un revenu garanti pour tous. Introduction aux principes de l'allocation universelle*, Montréal : Boréal.

En plus d'ébaucher une allocation universelle dont profiteraient toutes les citoyennes et citoyens, Blais critiquait sévèrement, dans son livre, les politiques de *workfare* prétextant qu'elles étaient inefficaces et qu'elles brimaient la dignité des personnes assistées sociales. Il rejetait ainsi les mesures qui contraignaient les personnes assistées sociales à participer à des activités de réinsertion à l'emploi sous peine de se voir retirer leur droit à l'aide sociale ou de subir une coupe substantielle sur leur prestation mensuelle.

Plusieurs ont vite remarqué les similitudes entre les politiques de *workfare* et les mesures mises de l'avant par le programme Objectif emploi. Les opposantEs au nouveau programme n'ont pas manqué de citer des passages du livre de François Blais (*Un revenu garanti pour tous. Introduction aux principes de l'allocation universelle*) pour discréditer le programme Objectif emploi. Ils cherchaient ainsi à confronter le ministre avec lui-même. À plusieurs reprises, le ministre dut se défendre, lui qui a toujours refusé d'admettre les contradictions qu'on lui reproche.

Qu'en est-il réellement? Le ministre Blais a-t-il tourné le dos à son passé « progressiste » pour embrasser la discipline de parti? Est-ce que sa défense du programme Objectif emploi le pousse à renier ses anciennes positions? Son appui au projet de revenu de base représente-t-il enfin la réalisation de tout ce qu'il espérait dans son livre?

Son mandat arrivant à terme, il est temps de confronter les idées présentées dans l'ouvrage du professeur François Blais et les politiques sociales instituées par le ministre Blais. Sommes-nous devant un nœud de contradictions ou existe-t-il une continuité entre les deux positions?

Objectif emploi

Dès sa présentation, à l'automne 2015, le programme Objectif emploi a essuyé de multiples critiques, plusieurs y voyant un recul dans la protection et le respect des droits des personnes assistées sociales. En vigueur depuis avril 2018, ce nouveau programme d'employabilité oblige tous les nouveaux demandeurs d'aide sociale à participer à des démarches (retour aux études, recherche intensive d'emploi ou développement des habiletés sociales). Le programme introduit un système de primes de participation⁵ et de réductions sur la prestation d'aide sociale en cas de manquement aux activités d'emploi⁶.

En contraignant les nouveaux demandeurs d'aide sociale à prendre part à des activités de réinsertion à l'emploi, le gouvernement adopte une politique déjà introduite dans plusieurs pays (France, États-Unis, Grande-Bretagne, Allemagne, Danemark, Pays-Bas) et promue, depuis une trentaine d'années, par l'OCDE⁷ et l'Union européenne (*Stratégie européenne pour l'emploi*). Ici

⁵ Les montants peuvent s'élever de 38 \$ ou 60 \$ par semaine et peuvent être bonifiés si le ou la participantE est sans conjointE et a la charge d'un enfant. Source : *Gazette officielle du Québec*, 12 juillet 2017, 149^e année, n° 28, p. 3033.

⁶ Les réductions peuvent s'élever à 56 \$ ou 224 \$ par mois. Source : *Gazette officielle du Québec*, 12 juillet 2017, 149^e année, n° 28, p. 3047.

⁷ L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques recommande depuis plusieurs années trois mesures principales de réinsertion à l'emploi. L'obligation de participer à un plan d'insertion à l'emploi,

comme ailleurs, plusieurs contestent ces politiques de contrôle des personnes assistées sociales qualifiant ces mesures de *workfare*.

Workfare : oui ou non?

Créé dans les années 1970 aux États-Unis, le concept de *workfare* renvoie à l'obligation des prestataires d'aide sociale à participer à un travail salarié ou à effectuer un retour aux études en échange de leur prestation⁸. Correspondant à une forme de « travaux forcés », ces politiques sont devenues le symbole de la sévérité des nouvelles politiques d'assistance sociale. Les adversaires du programme Objectif emploi ont souvent eu recours à ce concept pour disqualifier la politique d'employabilité. Le ministre Blais a toujours cependant refusé catégoriquement de désigner ce programme ainsi. À plusieurs reprises au cours de la commission parlementaire sur le projet de loi 70, il condamne le recours au concept de *workfare* pour qualifier ce programme⁹.

Dans son ouvrage, Blais mentionne à quelques reprises le *workfare* pour le critiquer et attaquer les politiques sociales qui s'en inspirent. Il juge que les mesures de *workfare* sont aliénantes et visent un contrôle de plus en plus humiliant des personnes assistées sociales¹⁰. Il compare ces pratiques à une « version moderne des *workhouses* du XIXe siècle¹¹ », maisons de travail aux allures de prison et devenues le symbole d'une violente répression des personnes pauvres. De ce point de vue, il va de soi que le programme Objectif emploi ne peut se comparer à ces lieux de travaux forcés au fort accent autoritaire.

Le ministre fait cependant abstraction du fait que le concept de « *workfare* » revêt deux significations. La première, « version *dure* », s'appuie sur une obligation de travailler; la seconde, « version *douce* », s'établit sur la mise en activité des prestataires¹². Dans sa version douce, le *workfare* renvoie aux mesures que partagent la majorité des pays occidentaux depuis une trentaine d'années, exigeant que les personnes assistées sociales participent à des activités de réinsertion en emploi pour recevoir une aide complète.

C'est à cette seconde signification du *workfare* que réfèrent les opposantEs au programme Objectif emploi. Ils s'en prennent particulièrement à la forme conditionnelle qui requiert la

l'imposition de sanction financière en cas de refus de participation et finalement l'instauration de mesures d'incitation financière, forment les conditions pour la gestion du chômage et des personnes sans emploi. OCDE (2007), *Perspectives de l'emploi*, Paris, Organisation de Coopération et de Développement Économiques, p. 229-272.

⁸ Frédéric Lesemann et Pierre Joseph Ulysse (1995), « Welfare, workfare et citoyenneté aux États-Unis », *Lien social et Politiques*, n° 34, p. 55-62.

⁹ *Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail*, 27 avril 2016 (assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cet-41-1/journal-debats/CET-160427.html) et *Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail*, 24 mai 2016 (assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cet-41-1/journal-debats/CET-160524.html).

¹⁰ François Blais (2001), *Un revenu garanti pour tous. Introduction aux principes de l'allocation universelle*, *op. cit.*, p. 25.

¹¹ *Ibid.*, p. 43.

¹² Pascale Dufour, Gérard Boismenu et Alain Noël (2003), *L'aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montréal : Boréal, p. 20-21.

participation des personnes assistées sociales à des activités d'employabilité. À ce sujet, l'ouvrage de François Blais donne des munitions aux critiques. On y retrouve une objection des mesures de contrepartie à la base des politiques d'aide conditionnelle. « Le seul remède, écrit Blais, que nos gouvernants aient trouvé ces dernières années pour s'attaquer à l'inertie de certains prestataires fut le recours à la coercition ou à l'“activation”, mais cette stratégie ne donne pas les résultats escomptés simplement parce qu'elle repose sur une conception simpliste et tout aussi bureaucratique de l'activité humaine¹³ ». Il avoue de la sorte que les mesures de contrepartie ne remplissent pas les attentes pour lesquelles on les a instaurées. Venant de la plume de la même personne qui défend bec et ongles le programme Objectif emploi, ce passage a de quoi étonner.

Conditionnalité et réciprocité

Avant de devenir ministre, François Blais s'opposait donc au principe même du caractère conditionnel de l'aide sociale. Les mesures de contrepartie mises en place par le gouvernement s'appuient sur un échange dans lequel les personnes assistées sociales doivent absolument accomplir un devoir pour avoir droit à une protection sociale. D'un ton critique, Blais résume bien le problème en question : « Dans cette perspective, il est attendu de chacun qu'il fournisse une “contribution” à la société, si modeste soit-elle. Ceux qui ne le feraient pas ne devraient rien attendre des fonds publics. Pourquoi existerait-il une quelconque obligation de solidarité sociale envers les “paresseux”, les “profiteurs” et ceux qui se placent “volontairement” dans une situation de dépendance?¹⁴ » Blais jugeait cette conception de la justice « inapplicable, incohérente et surtout profondément injuste¹⁵ » pour les personnes assistées sociales.

La position actuelle du ministre représente un virage à 180 degrés par rapport à son point de vue initial. En commission parlementaire¹⁶, le ministre Blais faisait l'éloge des mesures d'aide conditionnelle comme principe du programme Objectif emploi. Il soutenait ainsi l'idée de réciprocité comme fondement de la justice redistributive.

Pour une allocation universelle ou un revenu de base

Lors du dévoilement, en décembre dernier, du *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale*, quiconque avait lu le livre de François Blais y reconnaissait son idée maîtresse de revenu de base. Blais a longtemps plaidé, avant de devenir ministre, pour l'élaboration d'une allocation universelle. Par cette mesure, il espérait « ni plus ni moins la fin de

¹³ François Blais (2001), *Un revenu garanti pour tous. Introduction aux principes de l'allocation universelle*, *op. cit.*, p. 76.

¹⁴ *Ibid.*, p. 89.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ François Blais, *Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail*, 12 mai 2016 (assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cet-41-1/journal-debats/CET-160512.html).

la stigmatisation associée aux programmes conditionnels d'aide¹⁷ ». Il remettait en doute les formes traditionnelles d'assistance sociale estimant qu'elles reproduisaient la stigmatisation et l'humiliation des personnes assistées sociales¹⁸ et « maint[enaient] l'exclusion sociale et économique d'une partie considérable de la population¹⁹ ». Pour remédier aux lacunes des formes actuelles d'assistance sociale, Blais proposait, entre autres, une augmentation du montant d'aide sociale²⁰.

La véritable solution, que présente François Blais dans son livre, pour régler les ratés des programmes d'aide de dernier recours est l'adoption d'une allocation universelle. Il énumère trois critères pour l'établissement d'une allocation universelle :

- 1) Elle est accordée à touTEs sans examen préalable des ressources (règle de cumulabilité);
- 2) Elle est versée à des individus plutôt qu'à des ménages et ne prend pas en compte, par conséquent, les revenus disponibles des autres membres du ménage, qu'il s'agisse de parents, époux ou enfants (règle d'individualisation);
- 3) Elle n'exige en contrepartie aucun travail ni aucun engagement à pratiquer une activité « qualifiante », à suivre une formation ou à faire un stage (règle de libre choix)²¹.

L'allocation universelle serait versée à touTEs, et ce, sans tenir compte du revenu ou des besoins de chacunE. Chaque citoyenNE²² recevrait individuellement une allocation sans rien devoir accomplir en retour. L'allocation universelle se substituerait finalement à la plupart des transferts gouvernementaux existants (allocation familiale, crédit d'impôt pour enfants à charge, crédit d'impôt pour la TPS et crédit d'impôt pour solidarité, supplément de revenu garanti pour les personnes âgées, sécurité de la vieillesse et programmes d'aide financière de dernier recours²³).

Le caractère inconditionnel de l'allocation universelle fait en sorte qu'aucune contrepartie ne peut être demandée, comme des activités d'employabilité ou un retour aux études. L'allocation universelle proposée par Blais s'éloigne ainsi du principe de réciprocité qu'il défend à l'heure actuelle avec le programme Objectif emploi.

Est-ce que le nouveau revenu de base respecte le principe d'inconditionnalité de l'allocation universelle? La réponse est non. Le projet de loi 173 (*Loi visant principalement à instaurer un revenu de base pour des personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi*) ainsi que les intentions réglementaires indiquent que le revenu de base sera réservé à celles et ceux qui présentent une contrainte sévère à l'emploi et qui auront été prestataires du programme de Solidarité sociale au moins 66 mois au cours des 72 derniers (5 ans et demi au cours des

¹⁷ François Blais (2001), *Un revenu garanti pour tous. Introduction aux principes de l'allocation universelle*, op. cit., p. 25.

¹⁸ « Les programmes sélectifs [comme ceux offerts par l'aide de derniers recours] se révèlent généralement stigmatisants et humiliants pour les ayants droit ». *Ibid.*, p. 94.

¹⁹ *Ibid.*, p. 119.

²⁰ « Il semble évident qu'il faudrait au moins augmenter le niveau de l'aide en majorant le montant des prestations déjà accordées, notamment celles octroyées par le régime d'aide sociale [...] ». *Ibid.*, p. 35.

²¹ *Ibid.*, p. 30-31.

²² François Blais énumère deux conditions à l'obtention d'une allocation universelle : être citoyenNE et que « les recettes fiscales des gouvernements soient suffisantes » (*Ibid.*, p. 29-30) pour la financer.

²³ *Ibid.*, p. 131.

6 dernières années). La principale condition d'admissibilité au revenu de base est donc l'admissibilité, au préalable, au programme de Solidarité sociale.

Comme toutes les futures prestataires du revenu de base doivent passer par le programme de Solidarité sociale, ils et elles sont ainsi obligés de se soumettre à ses modalités. Pour obtenir une prestation de Solidarité sociale, une personne doit prouver, dans un premier temps, que son état de santé l'empêche de prendre part au marché du travail et, dans un deuxième temps, que les ressources financières de son ménage (la valeur de ses biens, ses revenus, ses avoirs liquides) sont insuffisantes pour couvrir les besoins de base.

Les conditions d'admission au revenu de base contreviennent aux deux premiers critères établis par François Blais pour l'instauration d'une allocation universelle. Pour être admissible au revenu de base, une personne doit passer un examen préalable de ses ressources financières (négation du principe de cumulabilité) et sa prestation se calcule à partir du revenu des ménages (négation du principe d'individualisation, respectant ainsi les conditions d'entrée au programme de Solidarité sociale.).

Individualité

Dans son livre, François Blais accorde une grande importance à l'individualisation des prestations « pour assurer à chacun une plus grande autonomie et favoriser la mobilité et la responsabilité des personnes²⁴ ». Blais reconnaît que les prestations d'Aide sociale et de Solidarité sociale devront un jour ou l'autre respecter le principe d'individualisation et laisser tomber le calcul par ménage.

Le principe d'individualisation occupe une place centrale dans le projet de revenu de base. Les intentions réglementaires du projet de loi 173 indiquent que « l'aide financière serait versée sur une base individuelle²⁵ », tandis que le *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale* parle plutôt de « versement individuel²⁶ » et d'« allocation individuelle²⁷ ». Une personne seule recevra une prestation équivalente à la hauteur de la Mesure du panier de consommation (18 238 \$)²⁸ alors que chaque personne d'un couple sans enfants recevra la moitié de la MPC calculée pour un couple sans enfants (26 561 \$)²⁹. L'application du concept d'individualisation au revenu de base représente une avancée par rapport aux programmes d'aide de dernier recours et une première brèche vers l'introduction d'une véritable allocation universelle.

À regarder de près les conditions d'admission au revenu de base, on peut s'interroger sur le bien-fondé de l'individualisation. Dire que la prestation du revenu de base se calcule sur une base

²⁴ *Ibid.*, p. 116.

²⁵ *Intentions réglementaires concernant le projet de loi visant principalement à instaurer un revenu de base.*

²⁶ *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023 : un revenu de base pour une société plus juste* (2017), *op. cit.*, p. 20.

²⁷ *Ibid.*, p. 23.

²⁸ Fascicule *Revenu disponible : plus d'argent pour chaque québécois*, Budget 2018-2019, Gouvernement du Québec, p. 33.

²⁹ *Ibid.*

individuelle, alors que pour être admise à ce programme une personne devra, pendant une longue période, recevoir une prestation calculée sur la base des revenus du ménage, rend l'argument de l'individualisation difficile à accepter. Pour le dire plus simplement, comme les deux programmes partagent les mêmes conditions, il ne peut être question d'admettre que l'un se fonde sur le calcul du revenu du ménage et l'autre se base sur le calcul du revenu individuel. Pour que le revenu de base respecte le critère d'individualité, il devrait s'offrir indépendamment du programme de Solidarité sociale et devrait accorder un même montant à touTEs les prestataires.

Par étapes

L'annonce du programme de revenu de base représente, selon le ministre Blais, un premier pas en vue de l'établissement d'un revenu de base *pour touTEs*. Il est dit d'entrée de jeu dans le *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale* que le présent revenu de base n'est qu'une première étape³⁰. Sur ce point, le ministre est conséquent avec ses orientations passées. Il soutient qu'il faut procéder par étapes, sans trop chercher à brusquer les choses, sans effectuer de réformes qui mettraient sens dessus dessous l'état actuel des finances publiques³¹. « Il existe un consensus de plus en plus large, écrivait naguère François Blais, chez les défenseurs de l'allocation universelle concernant la pertinence de la mettre en œuvre progressivement³² ». Cette démarche progressive, dont le ministre Blais juge qu'elle pourrait s'étaler sur une période de 20 à 25 ans³³, explique en partie la raison pour laquelle le projet de revenu de base présenté par le gouvernement ne respecte pas les principales conditions d'une allocation universelle. Selon le ministre, le processus serait maintenant enclenché pour la mise en place, à long terme, d'une allocation universelle.

Conclusion

Pour François Blais, il y a une continuité entre son livre et l'instauration des deux nouveaux programmes (Objectif emploi et revenu de base). On peut lui donner raison jusqu'à un certain point. Le dépôt du projet de loi sur l'instauration d'un revenu de base suit la ligne directrice que

³⁰« Essayer d'en arriver d'un seul coup à un revenu de base "complet" pour tous, peu importe sa définition, serait de toute façon irresponsable. Il y a une différence entre, d'un côté, la prochaine étape, qui nécessite un consensus compte tenu des conséquences probables, et, de l'autre, le niveau de revenu de base pouvant raisonnablement être présenté comme objectif, utopie mobilisatrice, but ultime ». Philippe Van Parijs et Yannick Vanderborght (2017), *Basic Income : A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Cambridge, Harvard University Press, p. 166.

³¹ « Comme la plupart des défenseurs de l'allocation universelle, je propose donc de ne pas lier, du moins de façon absolue, sa réalisation à court terme à des transformations de fond dans les sources de revenu de l'État ». François Blais, *Un revenu garanti pour tous. Introduction aux principes de l'allocation universelle*, *op. cit.* p. 129.

³² *Ibid.*, p. 140.

³³ Mélanie Loisel, « Le revenu garanti est la voie de l'avenir, croit Blais », *Le Devoir*, 30 juin 2014.

l'on retrouve dans son livre : l'établissement d'une allocation universelle ne se fera que par étapes et le revenu de base actuel en est le premier pas. Il est important toutefois de noter les défauts du projet de loi et de souligner son incompatibilité avec les principales conditions de l'allocation universelle (en particulier les principes de cumulabilité et d'individualisation).

Au-delà des critiques qu'il est possible de formuler, la plus grande difficulté à laquelle fait face le ministre est l'inadéquation des deux programmes. Le ministre Blais semble suivre deux directions opposées. D'un côté, il soutient un programme d'employabilité (Objectif emploi) qui se fonde sur l'idée de contrepartie comme principe de la protection sociale, et de l'autre, il instaure un revenu de base qui repose principalement sur l'inconditionnalité de la protection sociale. C'est cette contradiction fondamentale que met en scène le ministre Blais dans son dernier mandat. Si son ambition première est d'instituer, à long terme, une allocation universelle, il devra résoudre la contradiction qu'il a introduite. Le temps nous dira si le ministre saura se sortir de cette impasse.