

La règne de la confusion :
Le processus de réforme
des programmes sociaux

François Dumaine

Organisation nationale anti-pauvreté

Le développement des politiques publiques est une science en soi, voire un mystère. Pourquoi une question particulière fait-elle soudainement l'objet d'un débat public? Quelle est la véritable capacité du gouvernement de réagir face à une situation donnée? Qui prendra la décision finale et pourquoi avoir retenu telle option? Quel rôle les diverses forces sociales ont-elles joué dans ce processus décisionnel? Et quelles sont-elles ces forces sociales?

La beauté de tout le débat est qu'il n'y a aucune réponse claire à ces questions. La récent processus fédéral de réforme des programmes sociaux ne fait certes pas exception à la règle. Mis sur pied en un coup d'éclair, il s'agit là d'une démarche hautement complexe tant au niveau de son objet qu'au niveau du processus qui l'entoure. Voici les grandes lignes qui permettent de situer ce débat.

Les trois étapes de la réforme

Formellement, cette démarche est d'une durée d'environ deux ans et elle est divisée en trois étapes:

- Première étape: déterminer quels programmes devraient faire l'objet de réforme et quelles options de réforme devraient être considérées.
- Deuxième étape: dévoilement, par le gouvernement fédéral, d'une série d'options de réforme et mise sur pied d'une deuxième phase de consultation afin de permettre aux Canadiennes et Canadiens de réagir et commenter ces options.
- Troisième étape: dépôt, par le gouvernement fédéral, d'une série de modifications législatives, suivi d'un débat parlementaire et d'une étude en comité législatif.

Les acteurs impliqués dans la réforme

Quant à savoir qui sont les acteurs qui influenceront et dirigeront cette démarche, il n'y a, encore ici, aucune réponse claire qui puisse être formulée. Cependant, il paraît pertinent d'identifier les acteurs ayant été présentés par le gouvernement fédéral comme étant celles et ceux étant responsables de la réforme. Les voici :

- Le Comité parlementaire. Celui-ci est formé de membres émanant du Parti libéral, du Bloc québécois et du *Reform Party*. Les néo-démocrates et les conservateurs ont été invités à siéger avec un statut d'observateur. Le Comité a été mandaté d'agir durant les trois étapes de la réforme. Il dirige les consultations durant la première et deuxième étape et il étudiera les changements législatifs durant la troisième étape.
- Le comité de travail ministériel. Ce comité est composé de 15 personnes issues de différents milieux tels le monde des affaires et les syndicats. On y retrouve en outre des spécialistes sur les questions sociales venant d'institut de recherche. Le comité n'entreprend aucune consultation publique, limitant son rôle à commenter diverses options formulées par le Ministère du Perfectionnement des ressources humaines. Le mandat du comité devrait être terminé au moment où la série d'options de réforme sera déposée par le Ministre.
- Le comité de travail sur la question de l'emploi. Ce deuxième comité de travail est composé essentiellement de gens venant des milieux syndical et patronal. Son mandat se limite à étudier la question de la redistribution du temps d'emploi, telle que la semaine de travail de quatre jours où la gestion du temps supplémentaire.
- La table fédérale-provinciale/territoriale. Conformément à la tradition canadienne, le gouvernement fédéral a mis sur pied une plate-forme permettant au gouvernement fédéral de consulter les provinces et territoires. Ce processus est totalement hors de portée du public, étant limité aux ministres et haut fonctionnaires.
- Le Ministère du Développement des ressources humaines. Outre le rôle de soutien inhérent à leur mandat, les fonctionnaires venant de ce ministère sont tout particulièrement chargés de rédiger la série d'options de réforme pour la deuxième étape. Bien que ces fonctionnaires bénéficient des conseils du comité de travail ministériel, se sont eux qui ont pour mandat de rédiger ces options.
- Le Ministère des finances. Ce ministère joue un rôle-clé dans la réforme puisque c'est à lui que revient la responsabilité d'allouer les ressources pour l'enveloppe sociale. Dans son budget déposé le 22 février 1994, le Ministre des finances a défini les paramètres budgétaires de la réforme. En particulier, ce processus doit se traduire par des économies de 7,5

milliards de dollars en trois ans au niveau des dépenses pour les différents programmes sociaux financés par le fédéral.

Comme on le voit bien, plusieurs structures formelles gravitent autour de la réforme des programmes sociaux. À cela doit s'ajouter d'autres acteurs qui ne sont pas intégrés systématiquement à l'une ou l'autre de ces structures, qu'il s'agisse de groupes de pression représentant les personnes pauvres ou les femmes, les syndicats ou les regroupements du milieu des affaires. Ces différentes organisations ont un intérêt direct dans la réforme et entendent donc être actifs — bien qu'à des niveaux différents — tout au long de cette démarche. Le gouvernement fédéral a d'ailleurs élaboré une politique intitulée *Réforme de la sécurité sociale : financement des groupes d'intérêt*, qui vise à financer certaines activités de ces groupes.

Faire ce que l'on veut . . . ou faire ce que l'on peut

Que le gouvernement fédéral ait un plan de réforme et qu'il l'entoure d'un processus formel et complexe est une chose, mais encore doit-il avoir la capacité d'intervenir dans le secteur des politiques sociales. Il ne s'agit pas là d'une question secondaire. Au contraire, on ne devrait pas prendre pour acquis que le gouvernement fédéral bénéficie d'une large marge de manoeuvre dans ce processus de réforme.

D'abord, il y a la question du partage des pouvoirs. La Constitution canadienne prévoit que le gouvernement fédéral a compétence pour légiférer au niveau de l'*Assurance-chômage* et, dans une certaine mesure, les pensions de vieillesse.¹ En ce qui a trait à la formation professionnelle, il s'agit là d'une vieille chicane entre les deux paliers de gouvernements et elle semble vouloir s'éterniser. Du côté fédéral, on insiste sur l'importance de la formation pour le développement d'une forte économie canadienne. Du côté provincial, on se tourne plutôt sur la nature première de la formation professionnelle, qui est une forme d'éducation, un champs sacré de juridiction provinciale. Quant à l'assistance sociale et la santé, il s'agit là de deux domaines de juridiction provinciale. Sans pour autant s'engloutir dans les dédales constitutionnelles, on voit bien que la base constitutionnelle sur laquelle le gouvernement fédéral base son action dans le domaine sociale est plutôt fragile.

C'est pour cette raison bien précise que le fédéral s'est historiquement tourné vers son célèbre pouvoir de dépenser afin de contourner les embûches constitutionnelles. Évitant de légiférer directement dans des domaines relevant des provinces, le gouvernement fédéral a plutôt offert un appui financier aux provinces pour certains programmes sociaux à *condition* que ces dernières respectent certaines *normes*. C'est ce que l'on retrouve particulièrement au niveau de l'assistance sociale et la santé.

On l'aura compris, le pouvoir de dépenser est efficace aussi longtemps que le cabinet fédéral accepte de débloquer les fonds nécessaires devant être *offerts conditionnellement* aux provinces. Or, depuis le début des années 1990, d'abord sous les conservateurs est tout autant chez les libéraux, on continue de sabrer dans les sommes d'argent devant être dirigées à cette fin. Advenant que pareille tendance se maintienne, le pouvoir de dépenser sera une arme prêt à être entreposée au musée des mystère du fédéralisme canadien.

Les incertitudes constitutionnelles et l'essoufflement du pouvoir de dépenser sont des problèmes sérieux, mais il y a encore une autre faiblesse — plus sérieuse encore à notre avis — auquel le gouvernement fédéral fait face. Il s'agit de sa complète incapacité à gérer la crise actuelle de l'emploi. Peu de spectacles sont aussi tristes que celui de voir un parti politique promettre la lune de l'emploi, pour ensuite trébucher dans ses excuses et torturer les statistiques officielles afin d'éviter à tout prix de faire face à son incompétence. Il ne s'agit pourtant pas là d'une petite tricherie. Notre société étant ce qu'elle est, la dignité de la personne et sa capacité à s'intégrer dans la communauté qui l'entoure sont toutes deux liées à l'éventuelle quête d'un emploi. Une corde sensible, donc, que les partis politiques ont impunément utilisée à des fins électorales.

La crise de l'emploi pose à tout le moins deux problèmes sérieux. Premièrement, on doit se rappeler que l'ensemble des programmes sociaux au pays sont basés sur la prémisse que celles et ceux qui sont en mesure de travailler s'intégreront à court ou à moyen terme au marché du travail. Or, on le sait bien, cette prémisse ne tient plus. Tout ce que les gouvernements ont trouvé à dire face à ce phénomène, c'est qu'une *culture de la dépendance* s'est installée chez certains bénéficiaires de programmes sociaux. Si les emplois sont carrément inexistant, donc, c'est la faute pure et simple de celles et ceux qui voudraient travailler. On doit donc les punir en coupant les programmes qui visent à leur offrir un soutien financier en attendant que la crise de l'emploi soit résolue. Belle logique. Belle incompétence surtout.

Deuxièmement, il existe une règle bien simple qui veut que ceux et celles qui travaillent consomment des biens en plus de payer des taxes, ce qui est de santé pour l'économie en plus d'offrir des revenus pour l'état. En maintenant un taux de chômage à 11%, le gouvernement fédéral se prive de ces revenus. Encore ici, il ne s'agit pas là d'un simple mot de tête. Puisqu'en outre le gouvernement fédéral a abandonné l'idée d'exiger des *citoyens corporatifs* qu'ils contribuent eux-aussi aux coffres de l'état. En 1992, par exemple, près de 93 000 corporations canadiennes ayant accumulé des profits de près de 27 milliard de dollars n'ont pas verser un seul sous en impôt sur ses profits. Le déficit fédéral, peut-on conclure, c'est une histoire qui ne regarde que les citoyens ordinaires, parce que les personnes morales,

en plus d'être fictives et de faire des milliard en profit, se contentent plutôt d'envoyer leurs porte-parole nous dire quoi faire avec nos finances publiques.

Difficile de conclure autrement : la réforme des programmes sociaux, c'est le règne de la confusion. Non seulement le processus qui l'entoure est confus, mais en outre, la capacité réelle du gouvernement fédéral et ses objectifs véritables se trouvent eux-aussi, noyés quelque part, dans ce labyrinthe politique. Coeurs sensibles, prière de s'abstenir.

NOTE

1. Au niveau des pensions de vieillesse, la Constitution canadienne prévoit en effet que le gouvernement fédéral peut légiférer dans ce domaine, mais pareille loi ne saurait "porter atteinte à l'application de quelque loi présente ou future d'une législature provinciale en ces matières." Voir l'article 94A de la Loi constitutionnelle de 1867.
-
-