

Université de Montréal

La mobilisation sociale dans un contexte de gouvernance  
au Québec et en Irlande :  
le rôle des organismes communautaires dans  
l'élaboration des politiques pour  
lutter contre la pauvreté

par  
Kathleen Charlebois

Département de sociologie  
Faculté des arts et sciences

Thèse présentée à la Faculté des arts et sciences  
En vue de l'obtention du grade de Ph.D en sociologie

Mars, 2010

© Kathleen Charlebois, 2009

Université de Montréal  
Faculté des études supérieures et postdoctorales

Cette thèse intitulée  
La mobilisation sociale dans un contexte de gouvernance  
au Québec et en Irlande :  
le rôle des organismes communautaires dans l'élaboration des  
politiques pour lutter contre la pauvreté

présentée par  
Kathleen Charlebois

A été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Paul Bernard  
président-rapporteur

Pierre Hamel  
directeur de recherche

Deena White  
co-directrice de recherche

Christopher McAll  
membre du jury

Linda Cardinal  
examinatrice externe

## Sommaire

Cette thèse porte sur le rôle des organismes communautaires entre 1994 et 2002 dans l'élaboration de politiques pour lutter contre la pauvreté au Québec et en Irlande et ce, dans un contexte de gouvernance. Au cours de années 1980 et 1990, des gouvernements, dont ceux du Québec et de l'Irlande, ont fait appel à des organismes communautaires pour que ceux-ci participent à la gestion des services sociaux ainsi qu'à la formulation des politiques sociales. Cette participation s'est inscrite dans le cadre de nouveaux arrangements politiques, soit des nouvelles formes de gouvernance alors que les gouvernements éprouvaient des difficultés à remédier à l'accroissement des inégalités sociales. Cependant, il demeure difficile de discerner en quoi l'établissement de ces nouvelles formes de gouvernance a façonné le rôle des organismes communautaires dans l'élaboration des politiques pour lutter contre la pauvreté. De plus, les partenariats sociaux en Irlande relèvent d'un processus davantage institué que la concertation au Québec, ce qui a entraîné des différences au plan des mobilisations sociales. L'objectif de cette thèse est donc celui de mieux cerner le lien entre les nouvelles formes de gouvernance et la mobilisation sociale des organismes communautaires dans l'élaboration de politiques pour lutter contre la pauvreté.

L'hypothèse mise en avant est que l'efficacité de l'action collective dépend de la manière dont les organismes communautaires s'y prennent

pour pallier l'incertitude qui caractérise les modes de gouvernance. Sur le plan théorique, cette thèse mise sur les interactions entre acteurs et, plus particulièrement, sur la formation de réseaux de politiques publiques. Cela implique plus précisément de cerner comment les acteurs coordonnent des activités entre eux et se rallient autour d'un même thème, comme celui de la lutte contre la pauvreté. Lorsque la coordination des activités est forte et que le ralliement autour d'un même thème est important, on parle de coalition de cause. La nécessité de former une coalition se produit dans le contexte d'un champ institutionnel incertain, comme c'est le cas pour les mécanismes de concertation au Québec. Mais le caractère incertain du champ institutionnel entraîne aussi des divergences à l'intérieur de la coalition instaurée à cette occasion, ayant pour effet d'affaiblir la mobilisation sociale. Ainsi, l'interprétation que font les organismes communautaires des nouvelles formes de gouvernance façonne la manière dont ces organismes vont définir la lutte contre la pauvreté et élaborer leurs stratégies.

Sur le plan méthodologique, le choix des cas de l'Irlande et du Québec repose dans les différences qui existent en termes de gouvernance et ce, alors qu'ils partagent de fortes similarités. Tant l'Irlande que le Québec sont caractérisés par des économies de marché ouvertes, des régimes d'État-providence de type libéral ainsi que l'emprise, par le passé, de l'Église catholique dans les services sociaux. Cependant, ces deux cas diffèrent en ce qui concerne le rôle de l'État, le système électoral,

le statut juridico-politique, le caractère de leur économie et la place occupée par le milieu communautaire par rapport à l'État. Ces différences permettent de rendre compte du moins en ce qui concerne le Québec et l'Irlande, de la manière dont l'action collective découle de la relation entre les stratégies des acteurs et le contexte dans lequel ils se situent.

Cette thèse montre comment, dans un processus davantage institué, comme c'est le cas des partenariats sociaux en Irlande, la mobilisation sociale s'avère plus efficace que lorsqu'elle se situe dans le cadre d'un processus moins institué, comme ce qu'on peut observer avec la concertation au Québec. Bien que, dans les deux cas, l'influence du milieu communautaire en matière des politiques sociales demeure mitigée, la mobilisation sociale des organismes communautaires irlandais s'est avérée plus efficace que celle de leurs homologues québécois eu égard de la formulation de politiques pour lutter contre la pauvreté. Au Québec, bien que les organismes communautaires sont parvenus à former une coalition, soit le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, leur mobilisation s'est trouvée affaiblie en raison de la prédominance de divergences entre acteurs communautaires. De telles divergences étaient aggravées en raison du caractère incertain du champ institutionnel lié à la concertation. En Irlande, bien que les organismes communautaires ont dû faire face à des contraintes qui rendaient difficiles la formation d'une coalition, ceux-ci ont pu néanmoins se mobiliser autrement, notamment en

raison de liens formés avec des fonctionnaires dans le cadre des ententes partenariales.

Mots-clé : gouvernance, Québec, Irlande, concertation, partenariats sociaux, lutte contre la pauvreté, exclusion sociale, organismes communautaires, État-providence, rapports État-société civile

## Summary

This dissertation concentrates on the role community organisations played between 1994 and 2002 in the development of anti-poverty policies in Québec and in Ireland. The elaboration of these policies took place within a context characterized by new forms of governance, that is new political arrangements designed to include non-governmental actors in the policy process. Indeed, since the 1980s and 1990s, community organizations have been called upon by their governments to take part in the delivery of social services and, in particular, in the development of anti-poverty policies. This comes at a time when governments are having difficulty addressing social inequalities. But despite greater inclusion of community organizations into the policy process, the extent of their role in social policy development remains difficult to ascertain. This is made all the more difficult on account of institutional differences, like those that exist between social partnerships in Ireland and cooperation-based initiatives (« la concertation ») in Québec. The objective of this dissertation is therefore to understand how new forms of governance shaped community organizations' efforts to mobilize around the fight against poverty.

The hypothesis put forth in this dissertation is that collective action is shaped by the way in which community organizations compose with the uncertainty which characterizes new modes of governance. The theoretical framework focuses on the way in which actors interact in the course of the

development of anti-poverty policies. These interactions are characterized by the formation of policy networks. Their cohesion depends on the extent to which actors coordinate their activities and also rally around a similar theme, like that of fighting against poverty and social exclusion. When a policy network is highly cohesive, it resembles an advocacy coalition. This happens when actors' mobilization efforts take place within a less institutionalized process. Because such a process is marked by uncertainty, it becomes necessary for actors such as community organizations to form a coalition. However, with that uncertainty differences emerge over strategy within such a coalition. As a result, the formation of a coalition does not, in and of itself, guarantee a strong mobilization. Put simply, community organizations' efforts depend on the way in which they interpret the new forms of governance in which they participate.

From a methodological standpoint, the choice to study Québec and Ireland on a comparative basis lies in the fact that although the two cases share strong similarities, they differ sharply when it comes to governance. Both are small open economies, have liberal welfare states and have, in the past, been characterized by the Catholic Church's predominance in social services. However, these cases differ in terms of the role of the state, their electoral systems, their judicial and political status, the nature of their economies and the role of the community sector in public policy. Such a comparison renders it possible to better understand in what way actors' strategies are related to the wider context in which they find themselves.



This dissertation has found that while social mobilization may, in the context of an institutionalized process, seem weak, it is more effective in enabling community organizations to exert influence in the development of anti-poverty policies. This was the case in Ireland. Indeed, while the social partnership process constrained community organizations in forming a coalition, it also enabled them to form ties with key civil servants. This gave community organizations the opportunity to tailor their demands in an effective manner. Such a margin of manoeuvre did not exist for community organizations in Québec. Moreover, the need to form a coalition resulted in community organizations diverging over strategy. Their divergences stemmed from the uncertain form « la concertation » took in the development of Bill 112, the anti-poverty bill. While community organizations did form a coalition, the Collective to Eliminate Poverty, disagreements over strategy took over, thus weakening mobilization efforts.

Keywords : governance, Québec, Ireland, cooperation-based initiatives, social partnerships, fight against poverty, social exclusion, community organizations, welfare state, state-civil society relations

## Table des matières

Sommaire.....	i
Summary.....	v
Table des matières.....	viii
Liste des abréviations.....	xii
Remerciements.....	xiv
Introduction.....	1
Plan de la thèse.....	12
Chapitre 1 : La mobilisation sociale des organismes communautaires dans le développement des politiques sociales dans un contexte de gouvernance.....	15
1 Inégalités sociales, réponses gouvernementales et gestion des politiques sociales.....	18
2 Revue de la littérature.....	24
2.1 La redéfinition de l'État-providence.....	25
2.2 Le retour de la société civile.....	38
2.3 La notion de gouvernance.....	49
3 Cadre théorique : la mobilisation sociale des organismes communautaires dans un contexte de gouvernance.....	59
4 Conclusion.....	68
Chapitre 2 : Méthodologie.....	70
1 Plan de recherche : l'étude de cas.....	73
1.1 Le mode de comparaison.....	74
1.2 Le choix des cas.....	77
2 Collecte des données.....	88
2.1 Types de données.....	89
2.2 L'entretien semi-dirigé.....	98
2.3 Types d'informations.....	99
3 Analyse des données.....	100
4 Questions d'éthique.....	103
5 Conclusion.....	105

Chapitre 3 : L'apport de la concertation quant à la mobilisation sociale des organismes communautaires autour de la lutte contre la pauvreté au Québec.....	107
1 Les acteurs en présence.....	110
2 Principales composantes et principales étapes de la lutte contre la pauvreté au Québec.....	127
3 L'action collective des organismes communautaires : quels enjeux ? quelles stratégies ?.....	146
3.1 La lutte contre la pauvreté en tant que « master frame ».....	146
3.2 Le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté en tant que coalition de cause : l'idée d'une loi comme une forme de « motivational framing ».....	154
3.3 Élaboration par le Collectif d'une proposition pour un projet de loi : la construction d'une idéologie molle.....	161
3.4 L'élaboration du projet de loi 112 : l'apport des divergences en termes de « tactical identities » et la concertation en tant qu'instrument de pouvoir.....	173
4 Conclusion.....	183
 Chapitre 4 : La mobilisation sociale des organismes communautaires dans le cadre des partenariats sociaux en Irlande.....	186
1 Les acteurs en présence.....	189
1.1 Les acteurs-clé dans le milieu communautaire.....	191
1.2 Les acteurs gouvernementaux-clé dans le renforcement du milieu communautaire et dans la question de l'exclusion sociale.....	196
2 Les principales composantes de la lutte contre l'exclusion sociale en Irlande.....	202
2.1 Le rôle du gouvernement dans le renforcement du milieu communautaire.....	202
2.2 La reconnaissance des organismes communautaires comme partenaires sociaux : les principales étapes.....	204
2.3 La reconnaissance officielle des organismes communautaires et ses répercussions.....	209
3 La mobilisation sociale des organismes communautaires dans le cadre des partenariats sociaux : entre le référentiel d'action publique et le référentiel d'action collective.....	213
3.1 La formation d'un réseau de politiques publiques autour de l'exclusion sociale et la reconnaissance du milieu communautaire comme partenaire social.....	214

3.1.1 L'émergence de l'exclusion sociale en tant que référentiel d'action publique et la construction d'une idéologie molle.....	228
3.2 L'élargissement des partenariats sociaux et l'émergence de réseaux thématiques.....	237
3.2.1 La portée de l'émergence de réseaux thématiques quant au référentiel de l'exclusion sociale.....	248
4 Conclusion.....	258
Chapitre 5 : La comparaison Québec-Irlande : La mobilisation sociale, les rapports État-société civile et les modèles de gouvernance.....	
1 Enjeux politiques et sociaux.....	266
2 Les interactions entre acteurs.....	269
2.1 Les interactions entre acteurs au Québec.....	269
2.2 Les interactions entre acteurs en Irlande.....	271
2.3 La comparaison dans les interactions entre acteurs.....	274
3 Les transformations dans le discours sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.....	276
3.1 Le discours sur la lutte contre la pauvreté au Québec.....	276
3.2 Le discours sur l'exclusion sociale en Irlande.....	280
3.3 La comparaison.....	283
4 Les rapports État-société civile.....	285
4.1 Les rapports État-société civile au Québec.....	285
4.2 Les rapports État-société civile en Irlande.....	288
4.3 La comparaison des rapports État-société civile.....	291
5 L'approche québécoise et les partenariats sociaux irlandais en tant que modèles de gouvernance et la redéfinition de l'État-providence.....	295
5.1 Le modèle québécois.....	295
5.2 Les partenariats sociaux en Irlande.....	299
5.3 La comparaison au sujet des modèles de gouvernance dans la redéfinition de l'État-providence.....	304
6 Conclusion.....	308
Conclusion.....	312
Limites de la thèse.....	324

Bibliographie.....	xv
Annexe 1 La lutte contre la pauvreté au Québec : éphémérides.....	xxx
Annexe 2 La lutte contre l'exclusion sociale en Irlande :éphémérides.....	xxxv
Annexe 3 Liste des entretiens au Québec.....	xxxix
Annexe 4 Liste des entretiens en Irlande.....	xlii

## Liste des abréviations

CAPMO	Carrefour de pastorale en monde ouvrier
CDP	Community Development Programme
CEQ	Centrale de l'enseignement du Québec
CETTQ	Caisse d'économie Desjardins des travailleurs (ses) du Québec
CLD	Centres locaux de développement
CLE	Centres locaux d'emploi
CLSC	Centres locaux de santé communautaire
Collectif	Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté
CORI-Justice	Conference of Religious of Ireland-Justice Commission
CP	Community Platform
CPA	Combat Poverty Agency
CPMO	Centrale de pastorale en monde ouvrier
CQCH	Confédération québécoise des coopératives d'habitation
CSN	Confédération des syndicats nationaux
CSW	Commission on Social Welfare
CVP	Community and Voluntary Pillar
CWC	Community Workers' Cooperative
FAFMRQ	Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec
FCPASQ	Front commun des personnes assistées sociales du Québec
FFQ	Fédération des femmes du Québec
FRAPRU	Front d'action populaire en réaménagement urbain
GAIE	Gross Average Industrial Earnings (moyenne brute de la rémunération industrielle)
IBEC	Irish Business and Employers Confederation
ICTU	Irish Congress of Trade Unions
INOUE	Irish National Organization of the Unemployed
MEPACQ	Mouvement d'éducation populaire autonome et d'action communautaire du Québec
NAPS	National Anti-Poverty Strategy
NESC	National Economic and Social Council
NESF	National Economic and Social Forum
NYC	National Youth Council
NWCI	National Women's Council of Ireland
PCW	Programme for Competitiveness and Work
PESP	Programme for Economic and Social Progress
PESPA	Programme de soutien à l'éducation populaire autonome
PNR	Programme for National Recovery
PPF	Programme for Prosperity and Fairness

PQ	Parti québécois
RGPAQ	Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec
RIIAC	Regroupement des intervenants (tes) du Québec
RRASMQ	Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec
SACA	Secrétariat à l'action communautaire autonome
SFPQ	Syndicat de la fonction publique du Québec
SHQ	Société de l'habitation du Québec
SPQ	Solidarité populaire Québec
SVP	Société St-Vincent-de-Paul (Irlande)
TROVEPE	Table ronde des organismes volontaires d'éducation populaire de l'Estrie
UA	Unemployment Assistance (Irlande)
UB	Unemployment Benefits (Irlande)
WRC	Welfare Rights Committee

## Remerciements

J'aimerais d'abord et avant tout remercier M. Pierre Hamel, professeur au département de sociologie à l'Université de Montréal. Les commentaires et l'appui qu'il a apportés au cours de la rédaction de cette thèse ont été indispensables à la réalisation de ce travail. Je tiens aussi à remercier Mme Deena White, aussi professeur au département de sociologie à l'Université de Montréal, qui a agi en tant que co-directrice de cette thèse.

Je voudrais aussi remercier, tout particulièrement, M. Anthony McCashin, professeur au School of Social Work and Social Policy à Trinity College Dublin pour avoir accepté de m'aider au cours de mon séjour de recherche en Irlande. J'aimerais par ailleurs étendre ces remerciements à tous ceux et celles qui ont fait de ce séjour une expérience fort enrichissante.

J'aimerais aussi accorder des remerciements au Centre d'études canado-irlandaises à l'Université Concordia de même que l'équipe de recherche « Constructions de l'identité en Irlande et au Québec » pour m'avoir aidé dans la préparation de mon séjour de recherche et de m'avoir permis de partager mes idées avec d'autres universitaires issus de l'Irlande et du Québec.

Enfin, je tiens à remercier mes parents, M. et Mme Gérald et Lois Charlebois, pour leur appui tout au long de la réalisation de cette thèse.



## **Introduction**

Le contexte politique dans lequel se situent des acteurs sociaux tend à façonner la manière dont ils se mobilisent en vue d'exercer une influence sur le développement des politiques sociales. Il reste à savoir comment ces acteurs interprètent ce contexte et les décisions stratégiques qui en découlent. Ce contexte politique se caractérise par de nouvelles formes de gouvernance, c'est-à-dire de nouveaux arrangements politiques capables d'inclure des acteurs non-gouvernementaux, notamment des organismes communautaires, dans l'élaboration des politiques sociales et dans la gestion des services sociaux. Cependant, ces nouvelles formes de gouvernance relèvent de processus plus ou moins institués. L'objectif de cette thèse vise à mieux comprendre comment les nouvelles formes de gouvernance façonnent la mobilisation sociale des organismes communautaires en vue d'influencer l'élaboration de nouvelles politiques sociales, soit des politiques pour lutter contre la pauvreté.

Au Québec comme en Irlande, des gouvernements ont fait appel à des organismes communautaires pour que ceux-ci participent à la définition de nouvelles politiques sociales et ce, dans le cadre de nouvelles formes de gouvernance. Toutefois, ces cas sont très différents à ce chapitre. C'est que les partenariats sociaux en Irlande relèvent d'un processus qui est davantage institué que ne le sont les mécanismes de concertation mis en place au Québec. Entre 1986 et 2006, les partenariats sociaux irlandais ont consisté en des ententes salariales établies à tous les trois ans entre des représentants du gouvernement, des centrales

syndicales et du patronat. En 1997, des organismes communautaires ont été reconnus à titre de partenaires sociaux, bien qu'ils soient demeurés exclus des pourparlers concernant les ententes salariales. Dans ce contexte, le rôle des organismes communautaires se résume en des discussions bilatérales avec le gouvernement au sujet de mesures d'inclusion sociale. Pour ce qui est des mécanismes de concertation au Québec, ceux-ci relèvent d'un processus plus flou. Ils se rapportent avant tout à des arrangements où l'on retrouve des représentants du gouvernement, des centrales syndicales, du patronat et du milieu communautaire, et ce, sur une base volontaire en vue de favoriser la concertation autour d'un problème donné. Dans cette thèse, il s'agit d'établir en quoi les différences organisationnelles et institutionnelles entre les cas québécois et irlandais en matière de gouvernance se sont répercutées sur la mobilisation sociale des organismes communautaires.

Dans les deux cas, des organismes communautaires ont participé à l'élaboration de politiques pour lutter contre la pauvreté. Au Québec, des organismes communautaires ont formé une coalition nommée le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté en vue d'attirer l'attention du gouvernement quant à l'importance de la lutte contre la pauvreté. Cela a notamment consisté en la rédaction par le Collectif d'une proposition pour un projet de loi pour lutter contre la pauvreté. Le gouvernement a retenu cette idée à la faveur de l'approche des élections provinciales. Des rencontres entre le Collectif et le gouvernement ont suivi. Celles-ci ont

porté sur l'élaboration d'un projet de loi anti-pauvreté. Le dépôt du projet de loi 112 a eu lieu en juin 2002. La Loi 112 – Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale – a été adoptée en décembre de la même année à l'unanimité devant l'Assemblée nationale. Cependant, la mobilisation sociale autour de la lutte contre la pauvreté au Québec a été marquée par des divergences entre acteurs communautaires, des divergences qui se sont traduites par un affaiblissement de leur mobilisation.

En Irlande, la participation des organismes communautaires dans le développement de la National Anti-Poverty Strategy (NAPS) a été intimement liée à leur quête de reconnaissance à titre de partenaires sociaux. L'élaboration, entre 1995 et 1997, de la première version du NAPS a entre autres choses conduit à une reconnaissance du milieu communautaire comme partenaire social, notamment parce qu'elle a donné aux organismes communautaires la possibilité de faire valoir leur expertise en matière d'exclusion sociale auprès du gouvernement. Pour ce qui est du développement de la deuxième version du NAPS, soit entre 2000 et 2002, celle-ci a reflété une nouvelle dynamique dans la mobilisation des organismes communautaires à la suite de leur reconnaissance formelle comme partenaires sociaux. Cette reconnaissance, qui est survenue en 1996, s'est toutefois révélée partielle, les organismes communautaires demeurant exclus des ententes salariales. Néanmoins, il reste que les organismes communautaires ont pu

se mobiliser dans le cadre des partenariats sociaux et ce, en dépit de cette reconnaissance partielle.

L'élaboration des politiques pour lutter contre la pauvreté s'inscrit dans une période de redéfinition de l'État-providence. La persistance des inégalités sociales a entraîné une remise en question de l'État-providence keynésien à partir des années 1970, notamment à la suite de la crise pétrolière. Il en a résulté une série de coupures dans les programmes sociaux au cours des années 1980. Devant l'accroissement des inégalités sociales, certains auteurs ont proposé d'élaborer une vision alternative tant à l'État-providence keynésien qu'à la pensée néo-libérale stricte, du moins en matière des politiques sociales (Rosanvallon 1995; Castel 1995). Par ailleurs, certaines recherches ont mis en lumière comment l'aide versée par l'État par le biais des politiques sociales a pu contribuer dans certaines circonstances à l'exclusion du marché du travail (Rosanvallon 1995). C'est à partir des années 1990 que de nouvelles politiques sociales, orientées vers la lutte contre la pauvreté ont été élaborées. À la différence des politiques sociales antérieures – dont l'objectif était en premier lieu la protection des individus contre les imprévus du marché du travail – ces nouvelles politiques sociales visent plutôt à inciter la recherche ou le maintien d'un emploi (Jenson 2000). De plus, ces nouvelles politiques sociales reposent sur une définition multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale, c'est-à-dire une définition qui reconnaît les multiples facettes du problème de la pauvreté. Alors qu'on assiste à une redéfinition

de l'État-providence, le discours de la lutte à la pauvreté prend de l'ampleur, notamment en raison de la possibilité qu'il fournit aux acteurs sociaux de mettre le problème de la pauvreté à l'agenda politique dans un climat politique où l'idéologie néo-libérale gagne du terrain (Noël 2006).

De manière sous-jacente à la redéfinition de l'État-providence, c'est une redéfinition des rapports État-société civile qui se profile. Alors que l'État ne parvient pas à résoudre le problème de l'accroissement des inégalités sociales, l'appel ou le recours aux organismes communautaires pour qu'ils participent à l'élaboration de politiques sociales et à la gestion des services sociaux est apparue une voie de solution tant pour résoudre les dépenses publiques en matière d'affaires sociales que pour mieux répondre à la diversité et à la complexité des demandes sociales. Cet appel s'inscrit dans un regain d'intérêt pour la société civile comme garante d'une démocratisation du social. Offe (1984; 1985) considère ce retour de la société civile comme une alternative à l'intervention étatique directe. Cependant, d'autres auteurs, dont Sennett (1976) et Ehrenberg (2000), se méfient de la trop grande importance accordée au consensus ainsi qu'aux liens interpersonnels qui, eux, risquent de constituer leur propre forme de tyrannie, ce que Sennett (1976) appelle la tyrannie de l'intimité (« the tyranny of intimacy »). De telles critiques soulèvent la possibilité que la reconnaissance accrue du milieu communautaire dans des cas comme ceux du Québec et de l'Irlande n'entraîne pas nécessairement une démocratisation accrue du social, étant donné l'accent mis sur l'atteinte de

consensus par les gouvernements. Cette redéfinition des rapports État-société civile, de pair avec celle de l'État-providence, aide à comprendre l'émergence de nouvelles formes de gouvernance, compte tenu de la persistance des inégalités sociales.

Le terme « gouvernance » en politiques publiques se rapporte à une remise en question de l'acte de gouverner, notamment en raison de l'émergence de ce que Beck (2001) appelle une « nouvelle culture politique ». Celle-ci renvoie à une remise en question de l'État interventionniste tout en suscitant une participation accrue des citoyens dans les instances de pouvoir décisionnel. Toujours selon Beck (2001), la nécessité de faire appel davantage à la participation du citoyen découle aussi de l'incapacité des institutions stato-centriques à remédier aux nouveaux problèmes qui découlent des nouvelles technologies. Parce que ces institutions reposent sur le principe que le progrès technique et le progrès social s'équivalent, ces institutions ont du mal à reconnaître l'existence de problèmes qui, eux, viennent contredire cette présupposition eu égard au progrès social et au progrès technique. Tandis que les risques associés à la montée de nouvelles technologies ne sont pas sujettes à une remise en question par le biais d'institutions stato-centriques, il s'ensuit l'émergence de ce que Beck (2001, 404) appelle une « nouvelle culture politique » où des citoyens se mobilisent en vue de susciter un questionnement eu égard à ces nouvelles technologies et les risques qui en sont liés. Par conséquent, comme écrit Beck : « Le politique devient

apolitique, et ce qui était apolitique devient politique » (2001, 405). L'établissement de nouveaux arrangements politiques, soit des nouvelles formes de gouvernance, relève donc d'une reconnaissance des lacunes des institutions stato-centriques à remédier à différents problèmes, dont l'accroissement des inégalités sociales.

La mise en place de nouvelles formes de gouvernance s'explique en partie par la redéfinition de l'État-providence ainsi que celle des rapports État-société civile. Pour autant, il demeure difficile de cerner la portée exacte des changements en cours. D'abord, bien que des nouvelles politiques sociales ont été élaborées, ce que représentent ces nouvelles politiques en termes de redéfinition de l'État-providence fait toujours l'objet de controverse. En ce qui concerne les rapports État- société civile, la capacité de l'action collective à infléchir les forces systémiques à l'œuvre demeure un objet de controverse. Enfin, malgré l'établissement de nouvelles formes de gouvernance, il demeure difficile d'établir le degré ou l'importance selon laquelle on aurait assisté à un virage de « gouvernement » à « gouvernance ». En d'autres termes, on ne parvient toujours pas à comprendre en quoi il y a eu une remise en question par les acteurs sociaux de la centralité de l'État à la faveur de la redéfinition des politiques sociales.

L'objectif de cette thèse est de mieux comprendre les relations qui prévalent entre les nouvelles formes de gouvernance et l'action collective des organismes communautaires. Plus précisément, l'hypothèse mise en



avant est que l'efficacité de l'action collective dépend de la manière dont des organismes communautaires s'y prennent pour pallier l'incertitude qui découle des modes de gouvernance. Dans un contexte de gouvernance, la nécessité de construire une forte mobilisation sociale, notamment en faisant appel à une coalition, n'équivaut pas nécessairement à une stratégie efficace. En fait, la mesure dans laquelle une modalité d'action est efficace dépend davantage de la possibilité qu'ont les organismes communautaires de souscrire à des relations institutionnelles, notamment avec des gestionnaires publics.

Tout dépend de la perception et de la capacité des acteurs communautaires de négocier leur attachement à des institutions. Lorsque cette possibilité se fait moindre, les organismes communautaires doivent davantage se tourner du côté de leurs propres ressources. Dans un tel cas de figure, les divergences entre acteurs communautaires ont tendance à s'intensifier. Mais la démarche qui va dans le sens de la formation d'une coalition peut aussi viser à contribuer à l'élaboration de politiques sociales. Le défi devient alors de minimiser les divergences entre organismes communautaires.

Là où la possibilité pour les organismes communautaires d'entrer en relation avec des gestionnaires publics est plus grande permet d'accroître l'efficacité de l'action collective, et ce, malgré les contraintes ou les limites qui découlent des modes de gouvernance. En effet, dans un tel cas de figure, la formation d'une coalition n'est pas nécessaire. L'enjeu devient

davantage de constituer un réseau d'acteurs. Cela découle de la possibilité offerte aux acteurs sociaux de former des liens avec des gestionnaires publics. Cette situation permet aux organismes communautaires d'élaborer des stratégies qui leur permettent d'accroître leur influence en matière d'élaboration des politiques sociales.

Afin de saisir le lien entre la mobilisation sociale des organismes communautaires et les nouvelles formes de gouvernance, cette thèse privilégie une perspective constructiviste pour analyser l'élaboration des politiques publiques jumelée à l'approche des réseaux de politiques publiques. Cela requiert de miser sur les interactions entre acteurs et plus spécifiquement, la formation de réseaux. L'élaboration des politiques sociales renvoie à une construction sociale et politique, reposant sur les interactions entre acteurs sociaux et politiques. De telles interactions gravitent non pas seulement autour de la résolution d'un problème social, mais aussi de la minimisation de conflits et de contradictions entre les acteurs engagés dans l'élaboration d'une politique publique (Jobert 1992). La formation d'un réseau permet une coordination d'activités entre acteurs et le partage d'un même ensemble d'idées, deux éléments qui contribuent à façonner le réseau. Mais c'est le ralliement autour d'une idée centrale ou un thème, comme celui de lutter contre la pauvreté, qui permet de déclencher la formation de liens entre acteurs. C'est à partir de la formation d'un tel réseau qu'il devient possible pour des acteurs, notamment des acteurs communautaires, d'élaborer une définition de la

lutte contre la pauvreté en vue d'exercer une influence sur l'élaboration des politiques sociales. Puisqu'une telle mobilisation sociale s'inscrit dans un contexte de gouvernance, l'interprétation par les acteurs des nouvelles formes de gouvernance devient cruciale afin de comprendre comment celles-ci façonnent leur rôle dans le développement des politiques sociales.

Afin d'analyser les relations qui prévalent entre, d'un côté, la mobilisation sociale des organismes communautaires et de l'autre les nouvelles formes de gouvernance par rapport à l'élaboration de politiques pour lutter contre la pauvreté, l'étude de cas s'est avérée un instrument de recherche utile. C'est celui que j'ai privilégié afin de cerner les interactions entre acteurs. De plus, j'ai opté pour une comparaison de deux études de cas, soit ceux du Québec et de l'Irlande. Si ces deux cas ont été choisis, c'est parce qu'en dépit de leurs fortes similarités sur les plans historique et culturel, ces deux cas diffèrent toutefois sur le plan de la gouvernance. En effet, les partenaires sociaux irlandais relèvent d'un processus davantage institué en comparaison avec les mécanismes de concertation québécoise. À partir d'entretiens semi-dirigés auprès d'acteurs gouvernementaux, syndicaux et communautaires, il a ainsi été question de comprendre, toujours dans un contexte de gouvernance, la manière dont ces acteurs – en faisant ressortir davantage les points de vue des acteurs communautaires – ont forgé des liens et formulé des stratégies –

notamment discursives – et ce, en vue d’influencer l’élaboration des politiques sociales.

## Plan de la thèse

Cette thèse comporte cinq chapitres. Le premier chapitre traite de la problématique ainsi que du cadre théorique. Il s’agit d’abord de considérer la difficulté des gouvernements à remédier aux inégalités sociales et leur décision de faire appel à des organismes communautaires afin que ceux-ci participent, entre autres choses, à l’élaboration de nouvelles politiques sociales, soit des politiques pour lutter contre la pauvreté. Ce chapitre comporte aussi une revue de la littérature qui aborde d’abord les perspectives normatives mises de l’avant pour rendre compte de la crise de l’État-providence, le retour de la société civile et la gouvernance. Mais ces perspectives ne permettent pas de rendre compte de l’étendue des redéfinitions de l’État-providence et des rapports État-société civile. C’est pourquoi la revue de la littérature considère aussi la redéfinition de l’État-providence, la notion de société civile et celle de la gouvernance sous l’angle des approches qui sont privilégiées pour penser la redéfinition de l’État-providence de même que celle des rapports État-société civile. Enfin, la perspective théorique élaborée dans ce chapitre met en lumière l’importance de miser, par le biais des interactions entre les acteurs, sur la formation de réseaux et la construction d’un discours social et politique.

Le deuxième chapitre traite de la méthodologie. Le plan de recherche gravite autour de l'étude de cas ainsi que du mode de comparaison privilégié, soit l'analyse macro-causale. Plus précisément, pour ce qui est de deux cas choisis, soit le Québec et l'Irlande, tandis qu'ils partagent de fortes similarités sur le plan culturel, notamment l'emprise, dans le passé, de l'Église catholique dans les services sociaux, ceux-ci se distancient sur le plan socio-politique. C'est ce qui permet d'isoler le phénomène étudié à savoir la mobilisation sociale dans un contexte de gouvernance. Cela nous conduit à mieux saisir en quoi les nouvelles formes de gouvernance permettent ou non de renforcer la mobilisation sociale des organismes communautaires.

Le troisième chapitre porte sur l'apport de la concertation quant à la mobilisation sociale des organismes communautaires autour de la lutte contre la pauvreté au Québec. Ce chapitre traite plus spécifiquement de la formation du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté et de la rédaction d'une proposition pour un projet de loi pour lutter contre la pauvreté. Enfin, ce chapitre mise sur les rencontres entre le Collectif et le gouvernement eu égard à l'élaboration d'un projet de loi anti-pauvreté. Ces événements-clé liés à la lutte contre la pauvreté au Québec illustrent comment l'incertitude liée au champ institutionnel, celui-ci étant caractérisé par la concertation entre acteurs, s'est traduite par des divergences entre organismes communautaires qui, elles, ont eu pour effet d'affaiblir leur mobilisation.

Le quatrième chapitre traite de la mobilisation sociale des organismes communautaires autour de l'exclusion sociale en Irlande, et ce, dans le cadre des partenariats sociaux. Ce chapitre met en lumière le processus qui a conduit à la reconnaissance du milieu communautaire à titre de partenaire social. C'est à travers les efforts mis de l'avant par des organismes communautaires en vue d'être reconnus à titre de partenaires sociaux que s'est dessinée la mobilisation sociale autour de l'exclusion sociale. Le développement du National Anti-Poverty Strategy (NAPS) s'est donc inscrit dans le contexte de cette quête de reconnaissance des organismes communautaires dans les partenariats sociaux. Il en a résulté une mobilisation qui, bien que caractérisée par des divergences entre acteurs, s'est avérée néanmoins efficace en raison de la marge de manœuvre acquise par les organismes communautaires dans les ententes partenariales.

Le cinquième chapitre compare les cas québécois et irlandais. En ce qui concerne la mobilisation sociale des organismes communautaires, ce chapitre met l'accent sur les interactions entre acteurs ainsi que sur les transformations qui s'articulent au discours sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En ce qui a trait à la gouvernance, afin de faire ressortir ce qui sous-tend les différences en termes de mobilisation dans les deux cas à l'étude, l'accent a été mis sur les changements dans les rapports État-société civile depuis les années 1960 ainsi que sur les approches qui ont été privilégiées eu égard à la redéfinition de l'État-providence.

**Chapitre 1**  
**La mobilisation des organismes communautaires dans le**  
**développement des politiques sociales dans un contexte de**  
**gouvernance**

Depuis quelques années, des gouvernements, comme ceux du Québec et de l'Irlande, font davantage appel à des organismes communautaires pour que ceux-ci participent à la gestion de programmes sociaux ainsi qu'au développement de politiques sociales. Ces organismes ont par ailleurs été invités par l'État à participer à de nouvelles formes de gouvernance. L'établissement de ces nouveaux arrangements politiques s'inscrit toutefois dans un contexte où persistent des inégalités sociales. Alors que l'État-providence doit faire face à une crise importante, les gouvernements s'avèrent incapables de remédier à la reproduction des inégalités sociales. C'est pourquoi on a demandé aux organismes communautaires de contribuer à élaborer de nouvelles politiques sociales, en particulier des politiques de lutte contre la pauvreté.

Il reste à voir ce qu'implique cette inclusion des organismes communautaires aux nouvelles formes de gouvernance. D'autant plus que le Québec et l'Irlande diffèrent en ce qui concerne leur degré d'institutionnalisation. En effet, les mécanismes de concertation au Québec relèvent de processus peu formalisés comparativement aux partenariats sociaux en Irlande qui, eux, ont été caractérisés, entre 1986 et 2006, par des ententes établies à tous les trois ans.

La persistance des inégalités sociales entraîne par ailleurs des questionnements à l'égard de l'État-providence. Non seulement ce dernier est-il perçu comme étant incapable de remédier aux inégalités, mais certains auteurs, dont Dubet (2000) et Rosanvallon (1995), attribuent leur



renforcement à l'intervention même de l'État-providence keynésien. À cela s'est ajouté l'accroissement de demandes sociales relayées par des organismes communautaires auprès du gouvernement pour que celui-ci accroisse l'offre et la qualité des services sociaux. C'est donc dans un contexte de crise de légitimité de l'État-providence (Rosanvallon 1995), alors que les organismes communautaires accentuaient leur pression sur l'État, que les gouvernements ont eu recours à de nouvelles formes de gouvernance, permettant aux organismes communautaires de prendre part à l'élaboration de nouvelles politiques sociales. Cependant, le rôle joué par ces organismes dans le cadre de ces nouveaux arrangements politiques demeure problématique.

Certes, l'État-providence est en redéfinition. Il en est de même des rapports État-société civile. C'est précisément ce que reflète la mise en place de nouvelles formes de gouvernance. Cependant, tant la redéfinition de l'État-providence que celle du rôle des organismes communautaires concernant la gestion des politiques sociales demeurent des objets de controverse. Par exemple, en quoi les nouvelles formes de gouvernance influent-elles sur la mobilisation sociale des organismes communautaires ? Dans quelle mesure la mobilisation sociale des organismes communautaires est-elle canalisée par les nouvelles formes de gouvernance ? Est-ce que l'objectif que visent ces acteurs découle avant tout des interactions entre eux et sur la manière dont ceux-ci parviennent à former des réseaux, et ce, dépendamment de la manière dont ils finissent

par coordonner leurs activités et à s'entendre ou non sur un même ensemble d'idées ?

Ce chapitre comporte quatre sections. La première section traite de l'accroissement des inégalités et de la redéfinition de l'État-providence qui a suivi et qui a consisté entre autres choses en une plus grande inclusion des organismes communautaires dans la gestion des services sociaux ainsi que dans le développement des politiques sociales. La deuxième section met en avant les perspectives théoriques et réflexions que l'accroissement des inégalités sociales a suscitées chez certains chercheurs, notamment au sujet de la crise de l'État-providence, du retour de la société civile et de la gouvernance. La troisième section consiste en une revue de la littérature en vue de mieux comprendre comment analyser cette redéfinition de l'État-providence et ce qu'elle implique en termes de rapports État-société civile. La dernière section présente la perspective théorique de la recherche, mettant l'accent sur les interactions entre acteurs et plus spécifiquement sur la formation de réseaux de politiques publiques en tant que formes d'action collective.

#### 1 Inégalités sociales, réponses gouvernementales et gestion des politiques sociales

L'accroissement des inégalités sociales demeure une préoccupation majeure pour les gouvernements. Cet enjeu s'est manifesté au cours de la période de l'après-guerre alors que l'État-providence keynésien était en

plein essor. Dès les années 1960, certains auteurs ont souligné que la pauvreté demeurait un problème dans nos sociétés en dépit de progrès considérables tant sur le plan économique que social (Grefe 1994, 449). Aux États-Unis, par exemple, dans une large mesure, c'est l'ouvrage intitulé « The Other America », écrit par Micheal Harrington, qui a lancé l'idée d'une Guerre à la pauvreté (« War on Poverty »). Entrepris par le gouvernement américain durant la période des années 1960 (Katz 1989, 82; Grefe 1994, 449), la Guerre à la pauvreté se rapportait à une série de mesures et de programmes visant principalement à rehausser le standard de vie de personnes en situation de faible revenu.

Toutefois, des différences perduraient entre décideurs politiques au sein de l'administration américaine à l'époque, à savoir si les mesures à prendre devaient miser sur la formation à l'emploi ou sur la création d'emplois. Finalement, le programme a misé sur la formation à l'emploi (Katz 1989, 93-94). De plus, la Guerre à la pauvreté faisait appel à l'action communautaire. Cela s'est traduit par le financement, de la part du gouvernement fédéral américain, de groupes communautaires fournissant des services sociaux élaborés dans le cadre de ce programme<sup>1</sup> (Katz 1989,95). Ainsi, bien qu'il s'agissait d'une période de prospérité, aux États-Unis comme ailleurs, on s'interrogeait déjà quant aux mesures à prendre afin de remédier à la pauvreté.

---

<sup>1</sup> Le recours à l'action communautaire dans la gestion des services sociaux, comportait pour le gouvernement fédéral américain une visée stratégique au sens où l'action communautaire lui permettait de contourner les autorités locales (Katz 1989, 95; 98).

La période de prospérité a pris fin au début des années 1970, au moment de la crise pétrolière. Celle-ci a entraîné une baisse dans la productivité. Il en a résulté des pertes d'emplois et des baisses de salaire. Des arrangements selon lesquels les travailleurs acceptaient des contraintes salariales (« wage restraint ») en échange de diverses mesures de protection sociale venant de l'État ne tenaient plus la route. La baisse des salaires provoquée par la baisse de productivité a forcé les gouvernements à s'endetter, les impôts amassés n'étant plus suffisants pour financer les politiques sociales. Ainsi, l'effondrement des arrangements fordistes allait de pair avec la nécessité pour les gouvernements de revoir leur mode de gestion de ces politiques ainsi que celui de leur financement.

Les difficultés liées au financement des politiques sociales ont amené les gouvernements à revoir leurs politiques et leurs programmes sociaux et à entreprendre une série de coupures, notamment au cours des années 1980. Au cours de cette période, les inégalités sociales se sont par conséquent aggravées en même temps que de nouvelles inégalités émergeaient. De nouvelles couches de la population glissaient dans la pauvreté. Comme écrit Greffe, « des populations qui étaient il n'y a pas si longtemps intégrées dans le système économique, en ont été rejetées, sans être exposées aux facteurs classiques de l'exclusion sociale : mauvais niveau d'éducation, inégalité culturelle, famille monoparentale, handicaps de santé, appartenance à un groupe ethnique, ceux déjà

exposés à ces facteurs ayant par ailleurs tendance à voir leur situation s'aggraver » (1994, 449). Alors que les gouvernements avaient déjà du mal à faire face au problème de la pauvreté en période de prospérité, on peut comprendre que cela allait s'avérer d'autant plus difficile en période de crise économique.

Pendant que des gouvernements étaient en perte de solutions afin de remédier aux inégalités qui, elles, ne faisaient que s'accroître, le rôle des organismes communautaires en matière de politiques sociales, quant à lui, prenait de l'ampleur. D'abord, au cours des années 1960, les organismes communautaires ont demandé une intervention accrue de la part de l'État pour que celui-ci subvienne aux besoins de la population. À mesure que le financement de ces organismes par leur gouvernement augmentait, leur capacité d'action devenait plus grande de même que de manière paradoxale leurs critiques à l'endroit de l'État. En effet, à partir des années 1970, plusieurs organismes communautaires ont formulé des critiques à l'endroit de l'État en fonction de ce qu'ils considéraient être un mode de gestion technocratique. C'est sur la base de cette critique qu'ils ont commencé à exiger une démocratisation de la gestion des services sociaux.

Tandis que des organismes communautaires jouaient un rôle plus direct dans la fourniture des services sociaux, les gouvernements ont commencé à faire appel à ces organismes pour que ceux-ci contribuent davantage à la gestion de programmes qui découlent des politiques

sociales. Une reconnaissance plus formelle du rôle des organismes communautaires en a résulté. Au Québec, une telle reconnaissance des organismes communautaires a d'abord eu lieu dans le cadre de la réforme du système de soins de santé entrepris par le gouvernement libéral vers la fin des années 1980 et le début des années 1990. Les organismes communautaires ont ainsi été appelés à participer à la gestion des programmes sociaux dans le cadre de régies régionales de la santé<sup>2</sup>, en échange de quoi ils bénéficiaient d'un financement accru (Laforest & Phillips 2001, 56-57). En ayant recours aux organismes communautaires, les gouvernements cherchaient une nouvelle perspective afin de réduire les inégalités sociales tout en minimisant les dépenses publiques.

Le développement de politiques de lutte contre la pauvreté s'inscrit dans une tentative de redéfinir la gestion des politiques sociales en vue d'atténuer les inégalités sociales. L'émergence du discours sur la lutte contre la pauvreté fait suite au constat de failles dans la pensée néolibérale en matière de politiques sociales et à sa capacité de remédier aux inégalités sociales qui, elles, continuaient de s'accroître (Noël 2006, 320). Mais en même temps, il s'agit d'un discours qui permet aux acteurs sociaux de soulever la question des inégalités sociales dans un contexte

---

<sup>2</sup> Il importe de mentionner que ces régies régionales ont été récemment abolies et remplacées par des Agences de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux. Ces agences comprennent, à leur tour, des Centres de santé et de services sociaux (CSSS), nés de la fusion entre les Centre locaux de santé communautaire (CLSC), les Centre d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD) et, dans la majorité des cas, d'un centre hospitalier. Les CSSS comprennent entre autres des conseils d'administration qui sont tenus responsables par le ministre de la Santé et des Services sociaux. Par ailleurs, ces nouveaux Centres visent « à responsabiliser à la fois le personnel administratif et soignant, mais également les acteurs de la société civile » (Hamel & Jouve 2006, 70).

marqué par un climat politique néo-libéral et ce sans pour autant être marginalisés sur le plan politique (Noël 2006, 321).

Ces nouvelles politiques de lutte contre la pauvreté diffèrent de politiques sociales antérieures puisqu'elles reposent sur une définition multidimensionnelle du problème de la pauvreté. Cette définition reconnaît les multiples facettes du problème et met au jour les différents processus qui peuvent entraîner une personne dans la pauvreté. Dès lors, les politiques prennent en compte un amalgame de mesures dans divers domaines en vue de contrer l'exclusion sociale. De telles mesures sont conçues en vue de faciliter, entre autres choses, la recherche d'emploi (de la Porte et al 2001, 298). Le développement de politiques de lutte contre la pauvreté s'avère donc la plus récente parmi les réponses gouvernementales en ce qui concerne les inégalités sociales.

Ces politiques se distinguent par la façon dont les organismes communautaires ont participé à leur élaboration, notamment dans les cas du Québec et de l'Irlande. Dans le cas du Québec, des organismes communautaires ont milité notamment en faveur d'une loi pour lutter contre la pauvreté. En décembre 2002, la Loi 112, une Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale. En Irlande, des organismes communautaires ont également participé au développement d'une « National Anti-Poverty Strategy » (NAPS) qui est survenue entre 1995 et 1997, et dont une deuxième version de cette stratégie a été élaborée entre 2000 et 2002. Toutefois, le

degré de reconnaissance des organismes communautaires par l'État diffère dans ces deux cas. En Irlande, les organismes communautaires ont bénéficié d'une reconnaissance plus formelle par comparaison avec celle obtenue par les organismes de même nature au Québec. Maintenant que les organismes communautaires sont davantage reconnus par les pouvoirs publics en ce qui concerne la gestion des politiques sociales, il reste à savoir ce qui en est de leur marge de manœuvre dans le cadre de l'élaboration des politiques de lutte contre la pauvreté. Car cerner une telle marge de manœuvre permet de saisir dans quelle mesure la mise en place de nouvelles formes de gouvernance permet aux organismes communautaires d'exercer une influence sur le développement des politiques sociales. Bref, il importe de saisir dans quelle mesure la participation dans le cadre de nouveaux modes de gouvernance permet aux organismes communautaires de participer à l'élaboration des politiques sociales et d'influencer les décisions qui les concernent.

## 2 Revue de la littérature

Alors qu'il y a consensus à l'effet que l'État-providence est en crise, que la société civile joue un rôle accru dans les processus politiques, qu'on assiste à l'émergence de nouveaux arrangements politiques, il n'en reste pas moins que l'étendue de tels changements continue de faire l'objet de débats dans la littérature. De tels débats sont d'ailleurs nourris par la



difficulté de cerner la nature des changements en ce qui concerne, entre autres, l'État-providence et les rapports État-société civile. Certes, il se produit une redéfinition de l'État-providence aboutissant en des politiques d'insertion. Mais on observe différentes lectures visant à mieux cerner pourquoi la redéfinition de l'État-providence s'est traduite plus spécifiquement par des politiques d'insertion. En ce qui concerne le retour de la société civile, certains chercheurs (Cohen & Arato 1992) soulignent les difficultés liées à l'action collective, ce dont des organismes communautaires désireux d'influer le développement des politiques sociales ont à affronter. Enfin, pour ce qui est de la gouvernance, l'engouement pour cette notion doit cependant être tempéré par les lacunes que celle-ci comporte (Khorsokhavar 2001; Papadopoulos 2007), notamment si on veut comprendre plus exactement comment la mise en place de nouvelles formes de gouvernance façonne la mobilisation sociale des organismes communautaires.

## 2.1 La redéfinition de l'État-providence

L'accroissement des inégalités sociales et, surtout, la difficulté de l'État-providence à le freiner ont entraîné une série de questionnements relatifs à ses modes d'intervention. Pour autant et bien que des inégalités perdurent, l'État-providence n'a pas moins contribué à ce que Dubet appelle une « moyennisation de la société », c'est-à-dire une extension de

l'égalité entre les individus qui s'est traduite entre autres choses par un accès plus égalitaire aux biens de consommation (Dubet 2000, 18-19). Cette « moyennisation de la société » s'est produite notamment grâce à un meilleur accès à l'éducation. Celui-ci a par ailleurs favorisé l'entrée des femmes sur le marché du travail; ce qu'on peut associer à une amélioration généralisée du niveau de vie et à l'émergence d'une classe moyenne.

Mais cette « moyennisation de la société », comme la nomme Dubet (2000), n'a pas empêché de nouvelles inégalités d'émerger. Par exemple, si les femmes comptent parmi les groupes ayant le plus bénéficié de l'accès à l'éducation, leur entrée sur le marché du travail en étant la résultante, l'amélioration de leur formation et leur présence accrue sur le marché du travail, n'a pas empêché l'apparition de nouvelles discriminations auxquelles les femmes n'avaient pas à faire face auparavant. Par exemple, certains secteurs du marché du travail demeurent surtout masculins (Dubet 2000, 30). Mentionnons par ailleurs le fait que la participation des femmes au marché du travail n'a pas entraîné de changements majeurs au plan de la division du travail domestique (Dubet 2000, 30), de sorte que les femmes sont désormais aux prises avec le double des tâches (« double burden ») par rapport aux hommes.

Les jeunes constituent un autre groupe qui, bien qu'ayant acquis une meilleure formation que les générations précédentes, ont tendu, notamment dans le cas de la France, à demeurer au chômage pendant de plus longues périodes que les adultes (Dubet 2000, 33). Il s'agit là de

nouvelles formes d'inégalités sociales qui relèvent, paradoxalement, des bienfaits découlant des interventions de l'État-providence, celui-ci demeurant mal outillé pour y remédier.

À plusieurs égards, ces nouvelles inégalités se trouvent reliées ou renforcées par la précarisation du travail (Castel 1995; Dubet 2000). Celle-ci ne peut plus s'expliquer d'ailleurs exclusivement par l'effondrement des arrangements fordistes. À partir du milieu des années 1970, cet effondrement a entraîné une baisse dans la productivité. Il en a résulté une baisse de salaires ainsi que des pertes d'emplois. Si on accepte que pour maintenir la compétitivité économique, il est nécessaire d'exiger une augmentation de la flexibilité de la part des travailleurs, et ce, à un moment où le coût de la main-d'œuvre dans plusieurs pays est beaucoup moins élevé que dans l'ensemble des pays de l'OCDE (Castel 1995, 408), cela signifie que des travailleurs doivent accepter des salaires qui ne reflètent pas leurs qualifications (c'est-à-dire qu'ils sont surqualifiés). Les travailleurs doivent par conséquent remplir des tâches qui ne relèvent pas de celles ayant été définies pour eux au moment de l'obtention d'un emploi (Castel 1995, 402).

Toutefois, cette précarisation du travail et les effets néfastes dont parle Castel sont contrebalancés par la formation et la mobilité accrues des travailleurs; ce qui leur permet de changer plus facilement d'emploi. D'autant plus que la proportion de jeunes n'est pas ce qu'elle était auparavant, celle-ci ayant diminué. Par conséquent, bien que les

entreprises exigent de leurs employés une plus grande flexibilité, elles courent cependant le risque de les perdre, se trouvant fréquemment dans l'obligation de recruter de nouveaux employés. Toutefois, à défaut d'un niveau d'éducation élevé, les possibilités de se trouver un nouvel emploi demeurent faibles pour les jeunes.

C'est dans ce sens également qu'on peut parler d'une multiplication des inégalités. Ainsi, la persistance des inégalités reliées à la précarisation du travail se conjugue aux difficultés associées à l'émergence de nouvelles inégalités. En ce qui concerne l'État-providence, à partir des années 1970 et 1980, ces difficultés définies en termes d'inégalités entraînent d'abord, comme écrit Rosanvallon (1995), une crise d'ordre financier, puis ensuite d'ordre idéologique, alors qu'une remise en question du financement des politiques sociales se traduit par un questionnement plus large relativement au rôle de l'État. Cela est particulièrement le cas aux États-Unis et au Royaume-Uni, alors que les gouvernements Reagan et Thatcher respectivement<sup>3</sup> sont au pouvoir.

À partir des années 1990, alors que l'idée d'un État peu interventionniste perd du terrain, une véritable crise d'ordre philosophique remet en cause les fondements mêmes de l'État-providence (Rosanvallon 1995). Le ciblage des politiques sociales à l'égard de groupes plus vulnérables va de pair avec une perte d'appui provenant de la classe

---

<sup>3</sup> Même si ces cas se rapportent à des régimes d'État-providence libéraux, cette remise en question de l'État-providence se produit ailleurs, qu'il s'agisse de régimes d'État-providence sociaux-démocrates ou conservateurs, bien qu'à des degrés moindres (cf. Esping-Anderson 1996, 10).

moyenne envers les politiques sociales (Rosanvallon 1995). D'autant plus que l'État-providence vient aggraver le sort des personnes exclues étant donné la situation paradoxale dans laquelle se trouvent ces personnes qui, pour obtenir de l'aide de l'État, doivent demeurer exclues du marché du travail (Rosanvallon 1995, 121). La nécessité pour « une refondation intellectuelle et morale de l'État-providence » (Rosanvallon 1995, 10) en vue de « refaire le lien social » (L'Heureux & Gagnon 1996, 156) ne se profile pas moins peu à peu à l'horizon.

Dans cette foulée, la quête de nouveaux fondements afin d'assurer la cohésion sociale commence à s'affirmer. De nouvelles politiques sociales, en particulier concernant l'insertion, sont mises en place en vue de faciliter la recherche et le maintien des emplois. De telles politiques sont pensées sous l'angle d'une « alternative » aux politiques sociales antérieures, c'est-à-dire aux politiques qui visaient plutôt à protéger les citoyens contre les imprévus du marché (Rosanvallon 1995). Toutefois, ces nouvelles politiques ne sont pas sans défauts, comme le mentionne Castel (1995). Ce dernier soulève des doutes, par exemple, quant à la capacité de ces politiques de traiter adéquatement l'enjeu de la dégradation des salaires. À moins d'une hausse considérable de la croissance économique, ces nouvelles politiques sociales risquent fort, selon lui, de ne pas atteindre leurs objectifs. La mesure dans laquelle ces nouvelles politiques sonnent la fin de la crise de l'État-providence demeure, pour l'instant, une question ouverte.

En effet, bien que de nouvelles politiques, notamment des politiques d'insertion (« active labour market programmes ») ont été élaborées, il demeure difficile de cerner la redéfinition de l'État-providence. Selon certains chercheurs, notamment Pierson (2001), la redéfinition de l'État-providence est façonnée par la présence d'institutions qui, elles, contrebalancent, selon les contextes nationaux, les effets négatifs résultant des restructurations en cours. Ce qui fait en sorte que ces institutions tendent à façonner, parfois freiner, le désengagement de l'État-providence. C'est ce que Pierson (2001) soutient à savoir que la forme qu'emprunte la redéfinition de l'État-providence dépend de la configuration des institutions, celles-ci relevant de trajectoires spécifiques. Le terme « path dependency », ou dépendance aux sentiers, permet justement de décrire cette approche selon laquelle la redéfinition de l'État-providence relève de la configuration préexistante des institutions en fonction des contextes nationaux. Ainsi, la redéfinition de l'État-providence passerait par un processus plus complexe qu'une simple réponse directe à diverses pressions externes. Elle découle en fait d'une histoire sociale, politique et institutionnelle qui oriente les redéfinitions en cours, selon chaque pays.

Selon Esping-Andersen (1996), les gouvernements sont désormais contraints à choisir entre le plein emploi et l'égalitarisme ou, plutôt, tenter de trouver un juste milieu entre ces deux objectifs (Esping-Andersen 1996). Plus spécifiquement, à l'intérieur de ce qu'il nomme les régimes

d'État-providence libéraux, tels les États-Unis, le Royaume-Uni et le Canada, alors qu'on observe dans ces pays des taux de chômage relativement bas, ceux-ci sont établis au détriment des inégalités qui, elles, tendent à demeurer élevées. À l'inverse, dans des régimes d'État-providence de type conservateur, comme c'est le cas de la France et de l'Allemagne, ceux-ci comportent des taux de chômage plutôt élevés, tandis que les inégalités sociales sont moins grandes. Par conséquent, le développement de nouvelles politiques sociales, comme c'est le cas des politiques d'insertion, prendrait forme dépendamment du type de régime d'État-providence qui prévaut.

Si de telles divergences prévalent dans les orientations de l'État-providence, c'est en raison des différences, souligne Esping-Andersen (1996), qui relèvent des mécanismes institutionnels. En effet, dans des régimes d'État-providence libéraux, où le plein emploi est davantage priorisé – même au détriment de valeurs égalitaires – des mécanismes institutionnels de type corporatiste ont peu d'importance comparativement aux régimes d'État-providence de type conservateur. De plus, comme le souligne Soskice (1999), on constate que dans des régimes d'État-providence libéraux, le patronat est peu organisé, de telle sorte qu'il a du mal à coordonner ses activités afin d'assurer sa compétitivité. Cette situation entraîne les gouvernements à privilégier la déréglementation, question de compenser pour le manque de coordination dont fait preuve le patronat. Mais là où le patronat est davantage organisé comme dans des

régimes d'État-providence de type conservateur, le recours à des arrangements de type corporatiste est plus courant. Dans de tels contextes, le patronat aura plutôt tendance, comme le précise Soskice (1999), à demander non pas la déréglementation, mais une réglementation différente de telle sorte à assurer sa compétitivité. Sur le plan de la redéfinition de l'État-providence, cela se traduit par des changements mineurs. C'est ce qui expliquerait, selon les tenants du « path dependency » (Pierson 2001), pourquoi un pays comme la France, par exemple, a du mal à entreprendre une réforme en profondeur de son État-providence.

Toutefois, alors que les tenants du « path dependency » soutiennent que la redéfinition de l'État-providence s'explique par la configuration de mécanismes institutionnels, certains cas ne confirment pas la théorie. C'est notamment ce que révèlent les pays de l'Europe du sud, comme l'Italie, l'Espagne et le Portugal, ainsi que certains pays anglo-saxons situés en périphérie, comme l'Irlande, où des ententes tripartites survenues au cours des années 1980 et 1990 ont abouti au plein emploi (Manow 2001, 153; M. Rhodes 2001, 181). Comme écrit Hassel (2003, 709-10), la littérature portant sur le corporatisme repose sur la présupposition selon laquelle seuls des pays caractérisés par un gouvernement qui se dit prêt à compenser – notamment sous forme de mesures de protection sociale – des syndicats qui acceptent des contraintes salariales peuvent avoir recours à des arrangements de type



corporatiste avec succès. Cependant, ce type d'analyse ne permet pas de rendre compte des cas qui, dans un contexte d'austérité sur le plan macroéconomique, sont parvenus à forger des ententes tripartites, et ce, sans être pourvus des caractéristiques habituellement rattachées au corporatisme. Dans ces cas de figure, ce sont des cas où les centrales syndicales acceptent des contraintes salariales en échange de diverses mesures favorisant à la fois l'efficacité et l'équité (Rhodes 2001). En effet, le risque de pertes d'emplois considérables ainsi que celui de coupures dans les programmes sociaux, des mesures qui vont de pair avec une politique monétaire restrictive, tendent à inciter les centrales syndicales à accepter ce que leur offre le gouvernement (Hassel 2003, 720). Ainsi, des arrangements institutionnels de type corporatiste sont dorénavant présents dans des cas qui, du moins selon la typologie d'Esping-Andersen (1996), ne sont pas définis comme des régimes d'État-providence de type conservateur.

Par ailleurs, de tels arrangements s'inscrivent dans un contexte d'austérité macroéconomique (« austere macroeconomic framework ») (Hassel 2003, 710). En effet, la période des années 1980 et 1990 s'est avérée particulièrement difficile pour les pays de l'Europe du Sud, de même que pour l'Irlande, compte tenu des ajustements reliés à la préparation requise pour le passage à la monnaie unique. Ainsi, du point de vue des gouvernements, il importe non pas de compenser les syndicats pour avoir accepté des contraintes salariales (comme cela avait été le cas

durant la période de l'après-guerre), mais plutôt de démontrer leur sérieux à entreprendre une politique monétaire restrictive. Cela implique, plus exactement, le refus des gouvernements de minimiser, par le biais de politiques sociales entre autres, les effets néfastes liés à une politique monétaire restrictive, dont des pertes d'emplois. Cela a eu pour effet de mettre de la pression sur les syndicats pour que ceux-ci acceptent davantage de contraintes salariales qu'auparavant, en échange de quoi on a garanti le maintien du plein emploi : « a credible political commitment to full employment allows unions to follow a wage-restraint strategy and thus maximize long-term income and job security instead of struggling for immediate job hikes » (Manow 2001, 163). Outre le garanti du plein emploi, si les syndicats acceptent des contraintes salariales, c'est aussi de crainte d'être exclus des arrangements qui résultent de la redéfinition de l'État-providence (Hassel 2003, 710). Ainsi, le nouvel arrangement fait en sorte que l'existence de compromis de type corporatiste n'entre plus nécessairement en contradiction avec les caractéristiques d'un régime d'État-providence libéral tel que défini par Esping-Andersen (Manow 2001, 163).

De plus, en ce qui concerne un pays comme la France, où subsiste un État-providence qui résiste au changement, de nouvelles politiques sociales ont été mises en œuvre. Alors que pour les tenants du « path dependency », le cas français relève d'un cas de figure où l'État-providence semble statique, Palier & Bonoli (1999) et Palier (2002)

soulignent comment derrière ce caractère statique résident des modifications en termes de politiques sociales que le recours à l'approche du « path dependency » ne permet tout simplement pas de prendre en considération. Il s'agit, entre autres, de la « mise en place de certaines mesures, qui peuvent apparaître marginales de prime abord », mais qui sont « susceptibles d'introduire une logique nouvelle qui pourra se développer par la suite » (Palier & Bonoli 1999, 410). Dans le cas de la France, Palier (2002) souligne comment de nouvelles politiques sociales, élaborées à la périphérie des systèmes de protection sociale, peuvent contribuer à modifier les rapports de pouvoir entre le gouvernement et les partenaires sociaux en ce qui a trait à la gestion du système de sécurité sociale.

Pour que de nouvelles politiques sociales en viennent à modifier les rapports de pouvoir entre partenaires sociaux, cela dépend de la mesure dans laquelle leur développement aboutit en l'établissement d'un consensus élargi. Palier (2002), en se rapportant à l'élaboration du Revenu minimum d'insertion (RMI) en France, explique comment sa mise en place dépendait de sa capacité d'être « suffisamment polysémique pour recueillir les suffrages d'intérêts divergents » (Palier 2002, 269). Autrement dit, une telle politique a dû susciter l'intérêt de diverses catégories d'acteurs qui, eux, l'ont appuyé pour des raisons différentes. Un tel consensus se rapporte en fait à la construction de ce que Jobert et Muller nomment une idéologie molle consistant à « agréger des représentations et images

concurrentes » (1987, 69) à propos d'un problème donné, et ce, dans le cadre de l'élaboration d'une politique. Celle-ci se rapporte à la représentation que se font des acteurs d'un problème donné ainsi que des mesures à prendre pour y remédier, ce que ces auteurs appellent un référentiel. Par conséquent, le développement des politiques sociales, voire le changement dans les politiques sociales, se situe davantage – du moins en premier lieu – sur le plan cognitif qu'institutionnel.

Étant donné l'accent mis sur l'aspect cognitif du développement des politiques sociales, le rôle des acteurs et notamment les idées qu'ils privilégient prennent plus d'ampleur. Toujours au sujet du RMI en France, Palier (2002) précise comment l'émergence de critiques à l'égard du système de sécurité sociale, la Contribution sociale généralisée (CSG) a eu pour effet de préparer le terrain pour le développement du RMI, une politique sociale qui se situe en-dehors du système de sécurité sociale proprement dit. De fait, ces critiques ont fourni des justifications pour entreprendre une telle réforme. Entre autres, la CSG était critiquée pour ne pas procurer d'aide à ceux n'étant pas en mesure de verser des cotisations (Palier 2002, 266). D'autres critiques mettaient plutôt l'accent sur le rôle des partenaires sociaux dans la gestion de la CSG, notamment celui des centrales syndicales (Palier 2002, 268). Le déploiement de telles critiques par des acteurs sociaux a ainsi conduit au rejet de formules antérieures et, par le fait même, du rôle autrefois assumé par les partenaires sociaux, dont celui des centrales syndicales. Cela a donc ouvert la porte à de

nouvelles politiques sociales conçues dans le but notamment de diminuer le pouvoir des partenaires sociaux et d'augmenter celui du gouvernement.

Au-delà des institutions, le rôle du politique (« politics »), et en particulier des débats et des conflits qui caractérisent le développement de politiques sociales, s'avère un élément-clé pour éclairer les enjeux de la redéfinition de l'État-providence (Palier & Bonoli 1999, 415). C'est ce qui amène Palier à préciser, par rapport à l'approche du « path dependency » que « [si] l'analyse des politiques de protection sociale française souligne les phénomènes de dépendance du passé, elle montre aussi que certaines politiques publiques ont la capacité de faire sortir un système de protection sociale de son chemin de dépendance » (Palier 2002, 272). Ainsi, pour Palier, la redéfinition de l'État-providence relève d'un changement de paradigme ou de référentiel. Le développement de ces nouvelles politiques sociales a été défini comme une « alternative » par rapport à des formulations antérieures. La redéfinition de l'État-providence relève ainsi d'un processus plus complexe et subtil que ne le laisse entendre l'approche du « path dependency » selon laquelle la redéfinition de l'État-providence serait tout simplement façonnée par la configuration des mécanismes institutionnels passés.

## 2.2 La retour de la société civile

Les difficultés rencontrées par l'État-providence à faire face aux inégalités sociales se sont traduites par un accroissement des demandes sociales provenant de la société civile. Outre le manque de ressources financières afin de soutenir les politiques sociales, on reproche à l'État-providence d'être inefficace dans la prestation des services sociaux, contribuant ainsi à reproduire les inégalités sociales. Si celles-ci persistent, c'est en raison du caractère impersonnel et inefficace des politiques, des programmes d'intervention et des services sociaux qui en découlent. On peut dire que dans l'ensemble, les problèmes sociaux sont traités par l'État de manière à faire abstraction des expériences des individus. C'est ce que souligne Offe: « The statist administration of social problems, generally cut off from the experiences, forms of action and values of the social base, becomes entangled in the problem that it can never be certain whether its solutions to problems will be experienced and accepted as such by those who are affected » (1984, 212). Si l'État-providence, et plus précisément, l'intervention étatique directe, ne parvient pas à fournir des solutions aux problèmes qui découlent des inégalités, c'est parce qu'il ne tient pas suffisamment compte des expériences vécues par les personnes touchées par des problèmes sociaux particuliers (cf. Offe 1985a, 819). Dans ce contexte, la société civile est vue comme une « alternative » à

l'intervention étatique directe. Après tout, c'est sur le terrain de la société civile que prennent racine les mobilisations sociales.

À partir des années 1970, certains acteurs sociaux ont justement reproché à l'État-providence son mode de gestion technocratique dans la fourniture des services sociaux. Par ailleurs, ces acteurs considéraient un tel mode de gestion comme un obstacle à la réduction des inégalités proprement dites. C'est en référence à cette problématique qu'Offe (1985, 825) évoque l'émergence d'un « nouveau paradigme politique »<sup>4</sup>. Par « nouveau paradigme politique » (Offe 1985), il fait référence à la capacité des acteurs sociaux à remettre en question le modèle de gestion centralisé et hiérarchique et la préséance accordée à l'expertise scientifique et professionnelle pour l'orientation des choix publics.

Les nouveaux mouvements sociaux ont été parmi les premiers acteurs sociaux à remettre en cause l'ancien paradigme politique. Ils ont attiré notre attention sur le fait à savoir comment cet ancien paradigme tend à pervertir certaines valeurs universelles au nom de l'efficacité et de la productivité. Ces mouvements se distinguent aussi par leur mode organisationnel qui se démarque du modèle qui a permis l'expansion du mouvement syndical qui les a précédés. D'ailleurs, dans une large mesure, la lutte des classes s'articulait aussi à cet ancien paradigme. Par

---

<sup>4</sup> Comme écrit Offe (1985, 839) concernant les valeurs liées à ce nouveau paradigme politique, celles-ci privilégient l'autonomie et la décentralisation et s'opposent à tout ce qui relève du contrôle social et de la bureaucratisation : « More prominent among these values are autonomy and identity (with their organisational correlates such as decentralization, self-government and self-help) and opposition to manipulation, control, dependence, bureaucratization, regulation, etc. ) ».

comparaison, les nouveaux mouvements sociaux misaient moins sur des questions relevant des classes sociales, mais faisaient plutôt appel à des préoccupations d'ordre identitaire. Leurs demandes rejoignent ainsi les inquiétudes partagées par de nombreux membres des classes moyennes en ce qui concerne entre autres choses l'accroissement de problèmes sociaux et économiques rattachés aux conditions de vie, à l'environnement ou aux rapports à soi et aux autres. Ces acteurs sociaux, tout comme ceux qui s'engagent socialement, tendent à être bien éduqués et à provenir de milieux en général aisés. C'est ce qui pousse Offe (1985) à envisager la possibilité que ces nouveaux mouvements sociaux, en mettant de l'avant de nouvelles valeurs, contribuent à déplacer les bases de l'ancien paradigme politique. Ce qui implique d'établir de nouvelles assises en termes de représentation politique, faisant de la société civile un substitut aux partis politiques traditionnels et au système parlementaire fondé sur la représentation politique par l'entremise des partis (cf. Arato & Cohen 1992 à propos de Offe).

Arato et Cohen (1992), quant à eux, associent l'émergence de nouveaux mouvements sociaux à un retour de la société civile. Il s'agit, selon eux, d'une position mitoyenne entre d'un côté la droite, qui privilégie la logique marchande et, de l'autre, la gauche une partie de laquelle demeure obstinément attachée à l'intervention étatique directe. En bref, pour ces chercheurs, le retour de la société civile est susceptible d'offrir une réponse à la crise de l'État-providence. Toutefois, à la différence



d'Offe, Arato et Cohen (1992) considèrent qu'il n'est pas question de substituer la société civile aux institutions démocratiques, mais plutôt de compléter celles-ci en préservant et renforçant la culture politique démocratique. Cela implique de définir ou d'entrevoir une société civile qui agit en fonction des principes démocratiques et non pas en fonction d'un radicalisme quelconque, peu importe l'objectif ultime visé (Arato & Cohen 1992, 16).

Si ces chercheurs assimilent l'émergence de nouveaux mouvements sociaux à un retour de la société civile, leur rôle dans la définition des politiques sociales et la gestion des services sociaux, demeure toutefois difficile à cerner. Il en est de même en ce qui a trait à la légitimité qui leur est conférée par les gouvernements. Bien que dans certaines sociétés, comme le Québec et l'Irlande, les acteurs sociaux bénéficient d'une reconnaissance accrue par leurs gouvernements, la mesure dans laquelle la société civile parvient à jouer un rôle dans l'élaboration des politiques sociales demeure difficile à évaluer.

Ces derniers temps, la notion de société civile connaît un regain d'intérêt. Cela se manifeste notamment par la popularité grandissante de la conception néo-tocquevillienne de la notion parmi les élites politiques (Ehrenberg 1999, 233). Cette perspective a été élaborée entre autres par Robert Putnam (2000) qui a repris à son compte la vision de Tocqueville, en particulier le rôle des organismes intermédiaires pour le maintien et le renouvellement de la démocratie. Dans son analyse de la démocratie

américaine, Tocqueville a conclu que celle-ci reposait dans une large mesure sur la force de la participation locale des citoyens et l'existence de nombreuses associations intermédiaires (Ehrenberg 1999, 226-227). Les élites politiques reviennent à cette conception néo-tocquevillienne, encourageant les gouvernements à faire appel aux organismes communautaires pour qu'ils contribuent davantage à la prestation de services sociaux.

Toutefois, plusieurs critiques sont soulevées par rapport à cette perspective néo-tocquevillienne de la société civile. C'est ce qu'exprime notamment Richard Sennett (1976) qui s'inquiète de la tournure narcissique que prennent les sociétés contemporaines en raison de l'accent mis sur les rapports interpersonnels au détriment d'une définition du bien commun. Ehrenberg (2000, 242-43), pour sa part, soulève les dangers de conformisme qu'entraîne un trop grand rapprochement ou une trop grande subordination aux impératifs locaux. Il donne, comme exemple, les « town hall meetings » où l'importance accordée à l'aboutissement d'un consensus tend à décourager certaines personnes de prendre la parole, situation d'autant plus difficile étant donné l'existence d'interactions sur une base quotidienne, chose fort courante dans de petites communautés ou villages.

Foley et Edwards (1996, 6) reprochent à Putnam de ne pas suffisamment tenir compte des nouveaux mouvements sociaux et de l'apport d'associations politiques dans l'émergence et surtout la

démocratisation de la société civile. De plus, ces auteurs soulignent l'existence d'une autre conception de la société civile que celle mise en avant par Putnam. Ils critiquent le fait que ce dernier ignore les situations où la société civile agit au détriment de la démocratie : « Where emphasis is placed on the ability of civil society to oppose a tyrannical state, its ability to oppose a democratic one is either ignored outright or centered with qualifications that themselves undermine the power of the civil society argument generally » (2004, 6). Pour ces auteurs, il importe donc de reconnaître que la démocratisation de la société civile passe par l'action collective qui, elle relève nécessairement d'un processus avant tout politique.

Comprendre le rôle de la société civile et, surtout, comprendre ce qu'implique une démocratisation de la société civile, nécessite de saisir le caractère et la portée de l'action collective. À cet égard, on doit se tourner du côté de la sociologie des mouvements sociaux. C'est d'abord la théorie de la mobilisation des ressources qui mise sur les stratégies employées par des acteurs en vue d'accroître leur influence ou d'atteindre leurs objectifs (McCarthy & Zald 1977). En faisant appel au calcul rationnel, cette théorie indique que le degré de mobilisation varie en fonction de « structures objectives » de la distribution des ressources disponibles (moyens matériels, compétences et personnels, réseaux de solidarité et potentiels d'organisation) et selon des marges de manœuvre (ménagées par des politiques de contrôle social ou ouvertes par des circonstances

contingentes) » (Cefaï 2007, 229). Toutefois, Alain Touraine a reproché à la théorie de la mobilisation des ressources de ne pas tenir suffisamment compte de l'élément identitaire de l'action collective. Plus précisément, pour Touraine, un mouvement social correspond avant tout à un acteur historique, c'est-à-dire un acteur qui est « guidé par des orientations normatives, par un projet, c'est-à-dire par un appel à l'historicité » (1978, 105). Par historicité, Touraine entend le changement historique comme le produit des conflits entre les acteurs. À l'ère industrielle, ces conflits gravitaient autour de considérations économiques. C'est ce qui a donné lieu à l'émergence du mouvement ouvrier. À l'ère post-industrielle, ce sont davantage des considérations d'ordre social et culturel qui tendent à supplanter les préoccupations économiques. Du coup, si les mouvements sociaux continuent d'interpeller la totalité du champ social, c'est toutefois en fonction de valeurs distinctes. Dans le cadre post-industriel, les mouvements sociaux et leurs acteurs continuent à lutter pour le contrôle de l'historicité, c'est-à-dire pour le contrôle et la réappropriation de la connaissance, des investissements et du modèle culturel « que la classe dirigeante a identifiés à ses propres intérêts » (Touraine 1978, 106). C'est pourquoi les mouvements sociaux tentent d'influencer la définition du progrès social puisque c'est autour de cet enjeu que se définissent les termes du changement. Toutefois, à l'ère post-industrielle, le contenu des conflits a changé.

Par ailleurs, Touraine (1978) considère qu'un mouvement social relève d'une action orientée contre un adversaire social autour d'un enjeu donné. Cet enjeu s'inscrit dans un cadre plus large qui se rapporte à une vision du progrès social. Ainsi, un mouvement social est caractérisé par la définition de son identité, par son rapport à un adversaire clairement défini ainsi qu'en fonction d'un enjeu spécifique. La capacité d'un mouvement social à contribuer au changement historique dépend, en définitive, de la mesure selon laquelle l'identité d'un mouvement est orientée contre un adversaire social et gravite par rapport à un enjeu.

Toutefois, comme le soulignent Cohen et Arato (1992), autant la théorie de la mobilisation des ressources délaisse la dimension identitaire de l'action collective, autant Touraine tend à ignorer la dimension stratégique inhérente à la construction d'une identité. Cohen et Arato (1992) relèvent d'ailleurs une contradiction chez Touraine (1978) lorsqu'il avance que les mouvements sociaux constituent des moteurs de changement. Ceux-ci sont alors définis comme s'ils émergeaient du caractère même de la société post-industrielle. Or, comme le formulent Cohen et Arato (1992, 518), il est difficile de saisir comment un mouvement social peut être défini à la fois comme un agent de changement et à la fois comme la résultante d'un contexte, dans ce cas la société post-industrielle. C'est pourquoi ces auteurs, tout en privilégiant la composante identitaire d'un mouvement social pour comprendre la

démocratisation de la société civile, y ajoutent, à la différence de Touraine, une dimension stratégique.

En ce sens, la démocratisation de la société civile doit nécessairement faire appel à une démarche de reconnaissance sociale: « The dimension of collective action that encompasses the expressive assertion of an identity is, accordingly, not a matter of spontaneous expressiveness, but involves a stylized and planned staging of one's identity for the purpose of gaining recognition or influence » (Cohen et Arato 1992, 521). Autrement dit, pour que les mouvements sociaux parviennent à démocratiser la société civile, ils doivent au premier chef s'engager dans une démarche de construction des identités et de reconnaissance sociale.

D'autres chercheurs – , on peut penser à Hobson (2003) – choisissent plutôt d'arrimer la théorie de la mobilisation des ressources à celle de la construction de l'identité d'un mouvement en faisant appel à la problématique élaborée par Melucci (1989). Selon ce dernier, la construction d'une identité relève d'une série d'arbitrages s'inscrivant tant dans l'espace symbolique qu'à l'intérieur d'un système politique, que ces arbitrages aient lieu entre les acteurs d'un même mouvement ou qu'ils impliquent leurs compétiteurs, alliés ou adversaires (Melucci 1989, 34). Selon Hobson (2003), la construction d'une identité, outre le fait d'émaner d'un sentiment grandissant d'injustice chez certains acteurs, est aussi façonnée par le contexte politique et, plus particulièrement, la manière dont

les acteurs tiennent compte de ce contexte dans la construction de la représentation dominante qui anime le mouvement.

En ce sens, la construction d'une identité relève d'un processus dialogique. Elle s'inscrit dans un système de relations entre acteurs (Fraser 2000, 109). Dans certains cas, le contexte politique peut procurer des occasions aux acteurs, notamment sur le plan discursif (Hobson 2003, 6-7). Mais lorsque de telles occasions font défaut, il revient aux acteurs eux-mêmes de formuler un discours susceptible de leur permettre de gagner plus d'accès au processus politique (Hobson 2003, 11-12). Ainsi, un groupe d'acteurs tentera, en vue de faciliter la mobilisation, de construire une identité de telle sorte de la mettre en relation avec un contexte plus large, question de relier leur identité à une vision universelle de la citoyenneté et de la justice sociale (Hobson & Lindholm 1997, 483). La démocratisation de la société civile – y compris l'enjeu de sa redéfinition – s'avère donc un processus fort complexe qui dépend de la manière dont des acteurs s'y prennent pour construire leur identité.

Hobson (2003) évoque notamment le recours au « framing » que Snow et Benford (2000) élaborent plus en profondeur. Des identités sont ainsi construites en vue de susciter des appuis, que ce soit par le biais de la définition d'un problème sous l'angle d'une forme d'injustice (« diagnostic framing »), comme l'articulation d'un plan d'action (« prognostic framing ») ou encore comme un appel à la mobilisation (« motivational framing ») (Snow & Benford 2000). Dans ce dernier cas, la

construction d'une identité relève d'un processus stratégique entrepris par des acteurs situés à l'avant-plan d'un mouvement avec l'intention d'en assurer la cohésion.

Mais alors que pour Hobson (2003) et Fraser (2000), la construction d'une identité relève d'un processus dialogique, voire stratégique, l'inverse peut aussi se produire. Il peut arriver, comme le mentionnent Poletta et Jasper (2001), que certains modes d'action deviennent des formes d'identité par eux-mêmes, ce que ces auteurs nomment des identités tactiques (« tactical identities »). Ainsi, il se peut que des acteurs privilégient certains modes d'action indépendamment de leur efficacité sur le plan stratégique. Par identités tactiques (« tactical identities »), ces auteurs se rapportent à l'attachement que peuvent avoir des acteurs pour une stratégie donnée : « Strategic choices are not simply neutral decisions about what will be most effective, in this view; they are statements about identity » (Poletta & Jasper 2001, 293). Les émotions et les valeurs morales peuvent alors tout autant orienter les modes d'action que le calcul rationnel, sinon plus, du moins dans certains cas.

Mais, comme écrivent Eyerman & Jamison (1991), la construction de l'identité d'un mouvement relève aussi de la construction du sens. Car, à travers la construction d'une identité, de nouvelles connaissances sont produites, notamment par ce que ces auteurs qualifient d'intellectuels liés à un mouvement (« movement intellectuals »). Ces intellectuels puisent dans diverses connaissances, qu'elles soient d'ordre religieux, scientifique ou



philosophique, en vue de construire une identité cohérente et ce à travers leurs interactions avec d'autres acteurs engagés dans le mouvement ainsi qu'en relation aux opposants. Les mouvements sociaux élaborent dans ce contexte des pratiques cognitives (« cognitive practices ») qui leur permettent d'avancer une nouvelle compréhension des problèmes sociaux et de s'engager dans la voie du changement social : « The heated debates over meeting agendas and demonstration slogans and specific organizational activities that are the stuff of all social movements are, for us, examples of cognitive praxis » (Eyerman & Jamison 1991, 58). Ainsi, peu importe si la construction d'une identité relève de considérations stratégiques et/ou de préoccupations d'ordre moral et émotif, le succès d'un mouvement, soulignent Eyerman et Jamison (1991), réside justement dans le fait qu'il contribue à la production de nouvelles connaissances. Ainsi, alors que, pour Cohen et Arato (1992), la démocratisation de la société civile relève d'une construction stratégique de l'identité collective, celle-ci n'est pas toujours construite sans difficulté étant donné l'apport d'autres considérations, notamment émotives et morales, en plus du champ des interactions à l'intérieur duquel l'action prend place.

### 2.3 La notion de gouvernance

Compte tenu de la crise de l'État-providence – notamment la difficulté de réduire les inégalités sociales et ce alors qu'émerge une

précarisation du travail – de nouveaux arrangements institutionnels qui passent par des nouvelles formes de gouvernance<sup>5</sup> sont mis en place. Le terme « gouvernance » fait son apparition dans la littérature en sciences sociales au cours des années 1980-1990 alors que les gouvernements occidentaux, étant donné les difficultés auxquelles est confronté l'État-providence, doivent faire face aux inégalités et à des demandes sociales de plus en plus diversifiées, choisissant de faire davantage appel aux acteurs sociaux pour que ceux-ci participent à l'élaboration et la gestion de programmes.

La notion de « gouvernance » est employée dans différents domaines. D'abord, en affaires, le « corporate governance » sert à désigner une plus grande transparence entre les dirigeants d'entreprises et les actionnaires. En relations internationales, la gouvernance est définie en termes de nécessité chez les États d'assurer la protection de la propriété privée, « la transparence des procédures », l'égalité de traitement entre nationaux et étrangers » et « la libre circulation des biens », et ce afin de favoriser le multilatéralisme (Defarges 2003, 39). Finalement, en administration publique, il s'agit de l'établissement de nouveaux arrangements politiques contribuant à redéfinir les rapports État-société civile. Mais toutes ces définitions ont un point en commun : elles se rapportent à « de nouvelles pratiques collectives, de nouvelles formes

---

<sup>5</sup> D'autres arrangements établis en réponse à la crise de l'État-providence comprennent, entre autres des partenariats public-privé et des consultations publiques.

d'action publique (sur fond essentiellement de recomposition des États-nations et de mondialisation) » (Hamel & Jouve 2006, 33).

Le recours à la notion de « gouvernance », du moins en administration publique, permet de rendre compte de la redéfinition des rapports État-société civile alors que la mise en place de nouveaux arrangements politiques va de pair avec une reconnaissance des acteurs sociaux. Il en résulte la mise en place de divers mécanismes de négociation qui favorisent un rapprochement entre acteurs publics et acteurs privés. Des chercheurs comme Rhodes (1996; 2000) et Kooiman (1993) définissent de tels arrangements sous l'angle de nouvelles formes de gouvernance. Cela leur permet de souligner que la redéfinition des rapports État-société civile va de pair avec une remise en question de la centralité de l'État en faveur d'un rôle accru de la société civile dans la gestion publique.

Le recours à la notion de gouvernance par ces chercheurs leur permet non seulement de construire un modèle d'analyse destiné à rendre compte des nouveaux arrangements politiques établis en guise de réponse à la crise de l'État-providence, mais elle leur sert aussi à proposer un modèle normatif qui met en avant des solutions aux modèles traditionnels de gestion publique. En mettant en lumière les difficultés que connaît l'État-providence à réduire les inégalités sociales, Rhodes (1996; 2000) et Kooiman (1993) soutiennent que le modèle politique traditionnel - qui repose sur la centralité de l'État, - est une source majeure de difficultés et

un empêchement à résoudre les problèmes sociaux. Si de tels problèmes persistent, c'est parce que l'État ne cède pas suffisamment de son autorité aux acteurs sociaux. Les mécanismes en place sont incompatibles avec une gestion plus souple et plus ouverte aux demandes sociales. Ce n'est que dans la mesure où l'État parviendra à jouer davantage un rôle de coordination que celui-ci sera en mesure, selon les adeptes de la gouvernance, de répondre aux problèmes sociaux (Kooiman 1993). Bref, pour ces chercheurs, s'il existe encore des problèmes sociaux, c'est que le virage du « gouvernement » vers la « gouvernance » n'est pas encore consommé.

En ce qui concerne, plus particulièrement, l'administration publique, l'apparition tardive de la notion de gouvernance s'explique en raison de la prédominance de la Nouvelle gestion publique (« New Public Management ») comme logique orientant la réforme des bureaucraties dans divers pays. La Nouvelle gestion publique était conçue comme une réponse aux bureaucraties lourdes qui, elles, détenaient trop de pouvoir par rapport aux décideurs politiques (Aucoin 1995). La situation économique défavorable est due, selon les adeptes de cette forme de gestion, aux effets pervers entraînés par une bureaucratie trop puissante qui ne règle pas les problèmes engendrés par la crise économique. La solution réside alors dans le transfert de principes de gestion issus du secteur privé au secteur public. De tels principes impliquent une plus grande flexibilité dans la gestion plutôt qu'une adhésion à des règles

bureaucratiques strictes (Hood 1991). Plus précisément, la Nouvelle gestion publique est rattachée à la tendance, à travers la réforme du secteur public, à la privatisation, à la compétition, à la réduction de la bureaucratie, à la participation accrue des citoyens aux affaires publiques et à la décentralisation (Aucoin 1995; Christiansen 1998).

L'élaboration de la notion de gouvernance, telle qu'on la retrouve notamment chez Rhodes, se veut une « alternative » à la Nouvelle gestion publique. Les réticences de Rhodes par rapport à la Nouvelle gestion publique s'expliquent plus précisément par les problèmes liés à la mise en application de ce modèle. Les problèmes qu'il décrit sont de trois ordres : la fragmentation de l'État, son manque de coordination ainsi que son manque d'imputabilité. En fait, pour Rhodes, avec l'érosion de l'État central est survenue l'émergence de réseaux composés tant par des acteurs publics que privés qui sont devenus responsables de services publics quant à leur mise en oeuvre. Toutefois, la Nouvelle gestion publique ne munit pas le gouvernement central des instruments nécessaires lui permettant de coordonner ces multiples réseaux de façon adéquate. Alors que la Nouvelle gestion publique met l'attention au niveau intra-organisationnel, la gouvernance, à travers les réseaux, exige plutôt que le regard soit porté au niveau inter-organisationnel. Et là où la Nouvelle gestion publique est soucieuse de l'atteinte de résultats concrets, l'objectif, d'après Rhodes (1996), doit plutôt être le maintien de ces réseaux grâce à

l'établissement et le renforcement de la confiance entre acteurs publics et acteurs privés.

Rhodes (1996) offre, comme alternative à la Nouvelle gestion publique, sa perspective de réseaux organisationnels selon laquelle un gouvernement central a le rôle de gérer ces réseaux d'une manière à établir la confiance et à forger des liens entre acteurs. Il n'est pas suffisant d'entreprendre une réforme à l'intérieur du secteur public; il faut étendre cette réforme vers l'extérieur, à l'échelle des réseaux engagés dans la prestation des services, et ce, non pas au nom de l'atteinte de résultats, mais plutôt au nom de l'établissement de la confiance. Le gouvernement central détient alors un rôle de coordonnateur de ces réseaux qui savent s'autogouverner.

Alors que cette définition de la gouvernance fondée sur les réseaux telle qu'élaborée par Rhodes vise à accroître la transparence et l'imputabilité dans l'élaboration des politiques publiques, certains auteurs, notamment Khorsokhavar (2001) et Papadopoulos (2007), à l'égard de la gouvernance par réseaux. D'abord, Papadopoulos (2007) souligne que la gouvernance par réseaux peut même, à certains égards, davantage nuire à la transparence et l'imputabilité. En effet, l'auteur explique comment la gouvernance par réseaux – qui caractérise le processus relevant de l'élaboration des politiques publiques – se trouve à être dissociée par rapport au système parlementaire. Il devient ainsi difficile pour des élus à veiller aux décisions qui sont prises au cours de l'élaboration des politiques

publiques qui, elles, s'inscrivent dans le cadre de la gouvernance par réseaux. Tandis que celle-ci relève d'un processus qui n'est pas visible au public et qui, par conséquent, à ne pas faire autant l'objet de critiques, notamment par le biais de la couverture médiatique, ce sont les politiciens qui, alors qu'ils ne sont pas nécessairement au courant de ce qui survient à l'intérieur des réseaux, tendent à payer le prix, notamment à l'approche d'élections (Papadopoulos 2007, 475). En même temps, Papadopoulos ajoute que lorsque les élus jouent un rôle dans le cadre d'un réseau, ceux-ci tentent d'arrimer ce réseau en fonction de leurs propres priorités et préoccupations (2007, 476). Enfin, il faut ajouter, comme écrit Khorsokhavar (2001) le fait que ces réseaux sont composés d'acteurs qui ne disposent pas nécessairement des mêmes ressources, donnant lieu à une situation où certains acteurs exerceront une plus grande influence que d'autres. Bref, la gouvernance par réseaux, telle que développée par Rhodes, ne tient pas suffisamment compte des rapports de pouvoirs.

La notion de gouvernance, telle que développée par Rhodes, découle de l'approche des réseaux de politiques publiques. Rhodes a entre autres élaboré le concept de réseau afin de rendre compte des rapports changeants entre l'État et la société civile, en particulier en Grande-Bretagne. Il mise plus précisément, sur l'intermédiation entre groupes d'intérêts et ministères et ce, afin de rendre compte de l'impact d'une telle intermédiation (Rhodes & Marsh 1992, 32). Le concept de réseau s'avère en fait un méso-concept car Rhodes cherche à faire le pont

entre le pluralisme et le corporatisme. Pour lui, il est nécessaire de reconnaître en premier lieu le caractère informel et sporadique des rapports entre acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux et ensuite ce qui relève de la prise de décision comme résultant d'un cercle limité d'acteurs. À partir des interactions entre groupes d'intérêts et ministères se forment des liens qui, eux, sont fondés sur une répartition inégale des ressources. La nature de tels liens, qui constituent le réseau, vient façonner les décisions prises dans le domaine des politiques publiques.

Dans les écrits portant sur l'analyse des réseaux de politiques publiques, différents auteurs (Van Waarden 1992) cherchent autant que possible à mieux cerner les différentes possibilités quant aux liens qui sont forgés entre acteurs publics et privés ainsi que les résultats qui en découlent en matière des politiques publique. D'où l'élaboration de typologies eu égard aux réseaux de politiques publiques. Ces typologies se distinguent ainsi les unes des autres de par les critères choisis en vue de rendre compte de ce que constitue le changement sur le plan des réseaux et les répercussions de tels changements sur les politiques publiques (Thatcher 1998, 394). Le développement de ces typologies repose donc dans l'objectif de saisir comment les liens que forment des acteurs se traduisent en termes de politiques publiques.

Cependant, la mesure dans laquelle ces typologies, voire l'analyse des réseaux de politiques publiques en tant que telle permettent de



comprendre la conception des politiques publiques soulève des doutes, notamment chez Dowding (1995). Selon lui, l'analyse des réseaux des politiques publiques ne permet pas de comprendre pleinement la genèse d'un réseau de même que ce qui entraîne des changements à l'intérieur d'un réseau. Les diverses typologies qui caractérisent l'analyse des réseaux des politiques publiques ne représentent que des tentatives, selon Dowding (1995), de pallier une lacune importante chez cette approche, cette lacune étant l'absence d'une théorie. À cet effet, Dowding (1995, 141) souligne qu'une théorie doit permettre de comprendre comment des acteurs vont agir dans le contexte d'un cadre institutionnel donné. Ce que les typologies, toujours selon Dowding (1995, 141), ne parviennent pas à accomplir. Ces typologies ne comportent qu'une série de critères qui permettent de décrire la configuration d'un réseau. Par conséquent, l'analyse des réseaux de politiques publiques ne permet pas de préciser les connexions qui puissent exister entre les divers éléments qui caractérisent l'élaboration des politiques publiques. Bref, pour Dowding (1995), l'analyse des réseaux de politiques publiques est un instrument utile pour comprendre comment un réseau d'acteurs se forme dans le cadre de la formulation d'une politique publique, mais non le pourquoi de cette formation et ses ramifications en termes d'élaboration des politiques publiques.

Il existe toutefois des tentatives pour surmonter cette lacune parmi certains adhérents de cette approche. Reconnaisant les critiques

soulevées par Dowding (1995), certains auteurs, comme Marsh et Rhodes (2000) de même qu'Evans (2001) tentent de nuancer en quoi la formation d'un réseau façonne les décisions prises en matière des politiques publiques. En développant ce qu'ils nomment une approche dialectique, ces auteurs apportent des précisions quant à l'impact de l'environnement externe sur les réseaux. Ils misent en particulier sur l'interprétation que font les acteurs d'un environnement externe pour rendre compte des transformations que peut connaître un réseau. En ce sens, Marsh et Rhodes écrivent : « The actor brings knowledge to the structured process and both that strategic knowledge and the structured context help shape the agent's action » (2000, 5). Ainsi, ces auteurs ne se contentent pas simplement d'affirmer que la configuration d'un réseau entraînera un certain résultat en matière de politiques publiques. Ils conçoivent plutôt les réseaux comme une construction sociale et politique (Evans 2001, 548) qui est sujette à diverses transformations.

Enfin, un autre emploi du concept de réseaux de politiques publiques, soit celui fait par Carlsson (2000), vise à cerner les diverses formes que peut prendre l'action collective. Pour lui, les réseaux de politique publique renvoient en fait à des formes d'expression d'action collective. L'action collective serait ainsi façonnée à travers la formation d'un réseau, dont la configuration reposerait dans le niveau de coordination des activités ainsi que dans le partage d'un même ensemble de valeurs, de croyances, de normes et d'idées. Dans cette perspective,

Carlsson (2000) soutient que l'action collective peut émerger dans différentes situations. En même temps, il cherche à combler le vide théorique dont fait part Dowding (1995) au sujet de l'approche définie en termes de réseaux de politiques publiques. Comme Dowding (1995), Carlsson (2000, 513) soutient qu'une telle théorie doit permettre de comprendre ce qui entraîne l'émergence d'un réseau, ce qui motive des acteurs à former un réseau, comment se forme un tel réseau et finalement, les effets d'un tel réseau (« network performance ») sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. En concevant des réseaux en termes d'action collective, Carlsson (2000) espère remédier à un problème majeur dans l'analyse des réseaux, notamment la difficulté de cerner leur formation et leur transformation. Il s'agit là d'un élément important si on veut éclairer comment les nouvelles formes de gouvernance entraînent une redéfinition des rapports État-société civile.

#### 4 Cadre théorique : la mobilisation sociale des organismes communautaires dans un contexte de gouvernance

Alors qu'on assiste à une redéfinition de l'État-providence, des organismes communautaires sont appelés à participer à la définition et la mise en œuvre de nouvelles politiques sociales et ce, face à la persistance des inégalités sociales. Cela implique une reconnaissance plus grande des organismes communautaires qui va de pair avec l'établissement de nouveaux arrangements politiques ou de nouvelles formes de

gouvernance. Mais la manière dont les nouvelles formes de gouvernance permettent aux organismes communautaires de contribuer à l'élaboration des politiques sociales comporte de nombreuses divergences, notamment si on prend l'exemple du Québec et de l'Irlande. En effet, les partenariats sociaux en Irlande sont soumis à des processus fortement institués par comparaison aux mécanismes de concertation qui existent au Québec. Ainsi, la question centrale de recherche qui se pose est la suivante : dans quelle mesure la mobilisation sociale des organismes communautaires en référence aux politiques sociales est-elle façonnée par les nouvelles formes de gouvernance ? L'objectif est avant tout celui de discerner le rôle que jouent les organismes communautaires dans l'élaboration des nouvelles politiques sociales qui, elle, s'inscrit dans le cadre de nouvelles formes de gouvernance.

Par mobilisation sociale, on entend une forme d'action collective qui renferme d'abord et avant tout une composante politique (Neveu 2005, 10). Comme l'explique Neveu (2002; 2005), il existe d'autres formes d'action collective qui, sans être politisées, comporte une mise en commun par des acteurs de leurs ressources en vue de répondre à un même objectif. Bien que la mobilisation sociale, en tant que forme d'action collective, concerne elle aussi une mise en commun de ressources par des acteurs autour d'un même problème ou objectif, la composante politique distingue la mobilisation sociale d'autres formes d'action collective au sens où elle relève principalement d'un rassemblement d'acteurs autour d'une

même cause et dont l'action vise spécifiquement les autorités politiques. En effet, comme écrit Neveu (2005, 9), la mobilisation sociale relève avant tout d'une logique de revendication. En ce qui concerne le rôle des organismes communautaires dans le développement des politiques pour lutter contre la pauvreté, la mobilisation sociale est définie comme se rapportant aux efforts entrepris par un regroupement d'acteurs – notamment des organismes communautaires – en vue d'atteindre leurs objectifs en matière de politiques sociales. De tels efforts impliquent par ailleurs des démarches prises de manière à accroître le rôle du milieu communautaire dans la formulation des politiques sociales.

La formulation de nouvelles politiques sociales, plus précisément, implique non seulement de résoudre un problème, mais aussi, et surtout, de minimiser les différends entre acteurs, que ce soit entre acteurs gouvernementaux et communautaires ou entre acteurs communautaires eux-mêmes. Comme écrit Jobert : « Il ne s'agit pas ici de mieux résoudre les énigmes et les défis de la connaissance, mais de limiter des conflits, de juguler les effets de contradictions qui pourraient menacer la cohésion sociale » (1992, 223). De cette façon, la redéfinition de l'État-providence, voire le changement dans les politiques sociales, se situe sur le plan des interactions entre acteurs. Le rôle des organismes communautaires dans ce processus s'inscrit dans des rapports de coopération et de pouvoir entre acteurs en essayant de concilier des points de vue divergents qui existent entre les acteurs gouvernementaux et communautaires.

Plus spécifiquement, le développement d'une politique sociale repose sur une matrice cognitive, c'est-à-dire un ensemble d'éléments normatifs et cognitifs qui se rapportent à une représentation d'un problème donné, une représentation qui, elle, découle des rapports qui prévalent entre les acteurs (Surel 1998, 162). Une matrice cognitive émerge plus spécifiquement du ralliement par des acteurs autour d'une idée centrale ou d'un thème, des acteurs qui, si ce n'était pour cette idée, ne se seraient pas regroupés. Une telle matrice peut se rapporter à un « master frame » (Benford & Snow 2000) – comme dans le cas de la mobilisation autour de la lutte contre la pauvreté au Québec – ou à un référentiel – ce qui caractérise davantage le cas irlandais où des acteurs communautaires ainsi que gouvernementaux avaient recours à l'exclusion sociale.

L'élaboration d'une politique sociale implique l'appui d'une multitude d'acteurs, même s'ils divergent dans leurs valeurs et points de vue et sont réticents à se rassembler. À cet effet, le recours au « framing » (Snow & Benford 2000) peut s'avérer un instrument précieux pour des acteurs désireux d'en convaincre d'autres de se joindre à leur cause. Par le biais du « framing », des liens se forment et ce tandis qu'un nombre croissant d'acteurs, gouvernementaux, syndicaux et communautaires, se rallient autour d'un cadre (« frame ») spécifique et commun. Le succès d'un cadre donné – celui-ci le plus souvent porté par des acteurs-clé – , dépend avant tout de sa capacité à susciter un appui d'autres acteurs en dépit des divergences qu'ils entretiennent à l'égard d'un enjeu ou d'un problème.

La formation de liens entre les acteurs se traduit éventuellement par la construction d'un réseau dans la mesure où cette formation implique une mise en commun de ressources et le ralliement autour d'un objectif commun, faisant du réseau une forme d'action collective, plus particulièrement de mobilisation sociale (Carlsson 2000). En effet, la forme que prend un réseau, voire sa cohésion, dépend de la mesure selon laquelle on retrouve : 1) une coordination des activités et 2) un partage d'un même ensemble d'idées (Carlsson 2000). Ainsi, diverses considérations, qu'elles soient stratégiques, morales, émotives ou identitaires, viennent influencer à travers les interactions entre acteurs, sur l'étendue de la coordination des activités ainsi que le partage d'un ensemble d'idées.

Un réseau peut se rapprocher de ce que Sabatier (1999, 120) nomme une coalition de cause (« advocacy coalition »), soit un regroupement d'acteurs fortement rattachés à une cause commune, c'est-à-dire à un même ensemble d'idées, de valeurs et de normes, bien que des divergences sur le plan stratégique puissent persister. Ces acteurs tendent à coordonner leurs activités autant que possible, en plus de partager un même ensemble d'idées et de croyances. C'est notamment dans le cadre d'une telle coalition de cause que les acteurs, plus particulièrement les acteurs communautaires, sont davantage préoccupés par la construction d'une identité en vue de faciliter la mobilisation (Hobson 2003). Toutefois, il se peut aussi qu'une telle démarche se rapproche

plutôt de celle d'un réseau thématique (« issue network ») (Heclo 1978 (cf. Thatcher 1998)), lequel renferme des liens beaucoup plus sporadiques entre les acteurs. Dans ce cas, la coordination des activités ainsi que le partage d'un ensemble d'idées sont à leur minimum. Ainsi les interactions entre acteurs, dépendamment des considérations et des divergences qui les caractérisent, viennent façonner la formation d'un réseau.

Une fois le réseau formé, grâce par exemple au recours efficace à un cadre, il importe aux acteurs de concilier les divergences de points de vue. Cela peut se faire grâce à la construction d'une idéologie molle, soit l'activité « d'agrèger des représentations et des images concurrentes » (Jobert et Muller 1987, 69). C'est dans le contexte de la construction d'une idéologie molle que des différences entre acteurs, qu'elles soient d'ordre stratégique, moral, émotif ou identitaire peuvent être conciliées, notamment par le biais d'une série d'arbitrages (Warin 1995). La définition d'une idéologie molle, notamment au sein d'une coalition de cause, renvoie en fait à la construction d'une identité, qui apparaît incontournable afin de favoriser la mobilisation sociale. En contrepartie, la construction d'une idéologie molle, bien qu'elle facilite une adhésion large, peut entraîner des insatisfactions et des divergences.

Ainsi, tandis que les échanges et les processus mis en œuvre à l'occasion de l'élaboration des politiques sociales relève de la construction d'une idéologie molle dans le cadre de la formation d'un réseau, ceux-ci peuvent être associés à l'idée ou au principe de la gouvernance. En effet,



la remise en question de la centralité de l'État, plus particulièrement l'interventionnisme étatique direct, a fait en sorte que « les institutions de gouvernement n'ont plus le monopole de l'action publique, qui relève désormais d'une multiplicité d'acteurs » (Hamel & Jouve 2006, 40). Ainsi, on aura recours à la définition de la gouvernance qui suit:

« l'ensemble des pratiques collectives par lesquelles l'ordre politique est produit à partir de la négociation autour de l'élaboration et la mise en œuvre de normes permettant de définir collectivement le bien commun, les modalités concrètes pour y parvenir et ce, sans avoir uniquement recours à la domination et à la coercition exercées par un acteur particulier » (Hamel & Jouve 2006, 40).

Ainsi, on se trouve en présence d'arrangements où des acteurs tentent de s'entendre sur une définition du bien commun. C'est ce qu'on observe dans le cas de l'élaboration de politiques sociales et en particulier lorsque les stratégies des acteurs passent par la construction d'une idéologie molle.

Alors que de nouveaux modes de gouvernance, tels les mécanismes de concertation au Québec ou les partenariats sociaux en Irlande, constituent de tels arrangements, les processus d'élaboration des politiques sociales qui s'y inscrivent dépendent dans une large mesure des interprétations que font les acteurs de ces modes de gouvernance. Par conséquent, on peut dire que les lectures de la situation et des enjeux faits par les acteurs communautaires façonnent la formation des réseaux. En ce sens, les réseaux d'acteurs entretiennent ce que Marsh et Smith (2000) nomment un rapport dialectique avec les nouvelles formes de gouvernance.

Si on revient aux exemples du Québec et de l'Irlande, on doit parler de différences sur le plan de la mobilisation sociale des organismes communautaires en ce qui a trait à la formulation des nouvelles politiques sociales, notamment dans les cas des politiques de lutte contre la pauvreté. Dans ces deux sociétés, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale constitue la matrice cognitive des nouvelles politiques sociales. Dans un contexte de gouvernance, lorsque les acteurs sociaux sont engagés dans des relations institutionnelles, la nécessité de construire une coalition entre organismes communautaires est moins requise. Cela pose des questions à la fois sur la nature des relations entre acteurs communautaires et sur leur inscription institutionnelle.

En ce qui a trait aux relations entre organismes communautaires, celles-ci sont de nature diverse. Elles n'impliquent pas forcément une forte mobilisation sociale. De nombreuses divergences existent entre les organismes communautaires. Elles peuvent se situer autant au plan idéologique qu'au plan organisationnel. L'enjeu de la mobilisation passe nécessairement par la capacité des acteurs à surmonter ces divergences.

En outre, les contraintes associées aux nouvelles formes de gouvernance peuvent être perçues d'une manière négative par les acteurs, dépendamment de leur analyse de la situation. Il en résulte des difficultés certaines en ce qui concerne l'élaboration d'un discours sur la lutte contre la pauvreté. À ce sujet, on doit concilier une multiplicité de points de vue, construire un discours commun et formuler une stratégie qui fasse

consensus. Les obstacles à lever sont nombreux et l'État en profite pour diviser les acteurs.

L'enjeu de la mobilisation sociale est toujours sous-jacent aux tractations entre acteurs, la capacité de mobilisation – plus ou moins démontrée – contribuant à accroître la légitimité des organismes communautaires. Au départ, on doit établir une distinction entre réseau d'acteurs et coalition, la coalition reposant sur un système de relations formelles entre les participants. Alors que les organismes communautaires au Québec se sont regroupés sous forme de coalition, en Irlande, ils ont plutôt opté pour un réseau qui engageait non seulement des relations horizontales entre les acteurs communautaires, mais impliquait en même temps des interactions avec des gestionnaires publics. Dans un contexte de gouvernance, il est plus facile pour les acteurs sociaux de recourir à la forme du réseau plutôt qu'à celle de la coalition, étant donné que la coalition implique toujours de construire une hégémonie entre acteurs et, de ce fait, de négocier des divergences. En participant à la gestion publique des politiques sociales sous l'angle d'un réseau d'acteurs, les organismes communautaires sont davantage en mesure de construire des stratégies aptes à influencer les politiques publiques. Il devient ainsi plus facile de mettre de côté leurs divergences. Par conséquent, l'hypothèse mise en avant dans cette recherche est que l'efficacité de l'action collective dépend de la manière dont les organismes communautaires s'y prennent pour pallier l'incertitude qui découle des modes de gouvernance.

## 5 Conclusion

Au Québec comme en Irlande, ces dernières années, les gouvernements ont davantage reconnu les organismes communautaires dans le cadre de nouveaux modes de gouvernance, c'est-à-dire les mécanismes de concertation au Québec et les partenariats sociaux en Irlande. Cette reconnaissance accrue est survenue alors que l'État-providence était en crise et requérait de la part des instances politiques la formulation d'« alternatives » au modèle d'intervention étatique directe. Comme on le sait, ce modèle a été l'objet de nombreuses critiques (Dubet 2000; Rosanvallon 1995). C'est ce qui a conduit, entre autres choses, les organismes communautaires à jouer un rôle accru dans l'élaboration des politiques sociales. Pour autant, le rôle de ces organismes demeure difficile à appréhender, étant donné les nouvelles formes de gouvernance mises en place et des incertitudes qu'elles créent au-delà de la coopération. En d'autres termes, pour éclairer les relations qui prévalent entre les gouvernements et les organismes communautaires, il est nécessaire d'entrevoir l'élaboration de politiques publiques sous l'angle d'une construction sociale et politique. En tirant partie des nouvelles formes de gouvernance, les organismes communautaires tissent des liens entre eux, mais aussi avec les gestionnaires publics. Ils s'engagent alors sur le terrain d'un partage d'idées et de représentations, font appel à la coordination de diverses activités et participent à la construction de

réseaux de politiques publiques. La construction de tels réseaux relève du caractère de ces nouveaux modes de gouvernance et, surtout, de ce qu'en retiennent les organismes communautaires lorsque vient le temps d'élaborer leurs stratégies. L'attention sur les interactions entre acteurs qui, elles, constituent l'action collective, permet de comprendre non seulement ce qui advient de la mobilisation sociale des organismes communautaires dans un contexte de gouvernance, mais aussi du caractère de la redéfinition de l'État-providence de même que celle des rapports État-société-civile.

## **Chapitre 2**

### **Méthodologie**

La période des années 1980 et 1990 a été caractérisée par une redéfinition de l'État-providence va de pair avec une redéfinition des rapports État-société civile. Le développement de nouvelles politiques sociales, notamment des politiques pour lutter contre la pauvreté, a entre autres choses été marqué par la participation d'organismes communautaires à leur élaboration. En effet, la difficulté chez des gouvernements, comme ceux du Québec et de l'Irlande, de remédier aux inégalités sociales face à la restructuration économique et à la diversification des demandes sociales, s'est traduite par l'établissement de nouveaux arrangements politiques, soit de nouvelles formes de gouvernance, alors que l'on invite des acteurs communautaires à prendre part à la gestion des services sociaux ainsi qu'au développement des politiques sociales.

Cependant, il demeure difficile d'établir l'ampleur exacte de cette redéfinition des rapports État-société civile, voire celle du passage de « gouvernement » à « gouvernance ». En outre, il s'avère difficile de cerner jusqu'à quel point la mobilisation sociale des organismes communautaires et leur participation au cours du développement des politiques pour lutter contre la pauvreté a été façonnée en raison de leur inscription au sein des nouvelles formes de gouvernance. C'est ce qui me conduit à formuler la question de recherche suivante : jusqu'à quel point la mobilisation sociale des organismes communautaires a-t-elle été façonnée par leur

participation aux nouvelles formes de gouvernance eu égard au développement de politiques sociales, dans le domaine de la lutte contre la pauvreté ?

Les relations que construisent les organismes communautaires dans un tel contexte sont d'autant plus complexes si on prend en considération les variations qui existent sur un plan social et politique. Au Québec comme en Irlande, les gouvernements ont fait davantage appel à des organismes communautaires pour que ceux-ci participent au développement des politiques sociales dans le cadre de nouvelles formes de gouvernance. Cependant, ces deux cas sont très différents. Alors qu'en Irlande, les partenariats sociaux relèvent d'un processus davantage institué que les mécanismes de concertation au Québec. De telles différences en termes de gouvernance permettent ainsi de comprendre en quoi un processus plus ou moins institué peut contribuer à nuire ou à renforcer la mobilisation sociale des organismes communautaires.

Ce chapitre consiste à mettre de l'avant les outils méthodologiques qui ont été privilégiés pour comprendre le lien entre les nouvelles formes de gouvernance et la mobilisation sociale des organismes communautaires dans le développement des politiques pour lutter contre la pauvreté, et ce, d'une manière comparative au Québec et en Irlande. La première section traite du plan de recherche qui, lui, mise plus spécifiquement sur l'étude de cas comme instrument de recherche ainsi que le mode de comparaison privilégié, à savoir l'analyse macro-causale. Il est aussi question, dans



cette section, du choix des cas, soit le Québec et l'Irlande. La deuxième section porte sur la collecte de données, c'est-à-dire les types de données, le recours à l'entretien semi-dirigé et les types d'information auxquels j'ai eu recours. La troisième section présente l'analyse des données et la quatrième, sur les considérations éthiques liées à cette thèse.

## 1 Plan de recherche : l'étude de cas

Le caractère d'une mobilisation sociale repose sur l'interprétation des organismes communautaires de leur environnement politique externe, dont les modes de gouvernance. Cela influe entre autres choses sur la manière dont les acteurs communautaires coordonnent leurs activités et partagent un même ensemble d'idées. Ainsi, il importait de miser sur les interactions entre acteurs, mais ce, tout en tenant compte du contexte. L'étude de cas s'est par conséquent avérée utile pour cette recherche puisqu'elle permet de rendre compte d'un phénomène social complexe, et ce, dans un contexte spécifique (Yin 2003, 13).

Pour que l'étude de cas permette de faire la distinction entre le phénomène étudié et le contexte, il importe de fixer certains objectifs, question de clarifier l'analyse. Ainsi, afin de bien discerner l'apport des nouvelles formes de gouvernance sur la mobilisation sociale des organismes communautaires, dans un premier temps, il importait de discerner comment la mobilisation sociale autour de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a fait émergence dans chaque cas. Dans un

deuxième temps, il était question de cerner comment se sont formés les liens entre les organismes communautaires, gouvernementaux, syndicaux et patronaux. Dans un troisième temps, il importait de comprendre comment s'est formé le réseau d'acteurs autour de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, question de saisir la forme qu'il a prise. Dans un quatrième temps, il s'est avéré de présenter la définition de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui a prévalu dans le cadre de ce réseau. Dans un cinquième temps, il importait de tracer comment la mobilisation sociale des organismes communautaires s'est répercutée quant au développement des nouvelles politiques sociales.

### 1.1 Le mode de comparaison

Non seulement a-t-il été question de comprendre, dans le cadre de cette thèse, la portée des nouvelles formes de gouvernance sur la mobilisation sociale des organismes communautaires, mais l'objectif consistait aussi à comprendre comment les variations sur le plan contextuel peuvent influencer sur la forme que prend cette mobilisation. C'est pourquoi cette thèse nécessitait l'étude de plus d'un cas. Car, en effet, l'étude d'un seul cas ne permet même pas toujours d'établir une distinction entre les facteurs qui relèvent du contexte et ceux qui sont propres à l'habileté des acteurs à agir. L'étude d'un seul cas permet moins d'approfondir la spécificité des enjeux et les conditions de leur variation.

L'étude de deux cas m'est donc apparue préférable. Le mode de comparaison pour lequel j'ai opté renvoie avant tout à ma perspective théorique. En effet, toute démarche comparative implique des choix théoriques préalables. Le plus souvent, il est question, d'une manière ou d'une autre, d'appuyer la théorie, ce qui présuppose un processus de recherche faisant appel à une démarche déductive. Parmi les modes de comparaison qui existent, Yin (2003, 47) distingue le « literal replication » et le « theoretical replication ». En fait, pour Yin (2003, 48), la comparaison en sciences sociales, ce qu'il qualifie d'étude de cas multiples, équivaut à une série d'expérimentations (« logic of replication ») avec des cas choisis selon la théorie. Tandis que le « literal replication » implique de choisir des cas susceptibles d'entraîner des résultats semblables, ou le même effet, le « theoretical replication » se rapporte à des cas dont les résultats diffèrent, mais toujours en fonction de la théorie.

La question du choix de la méthode comparative a aussi été abordée par d'autres chercheurs. Ainsi, Skocpol et Sommers (1980,175) dressent une typologie des démarches comparatives qui se rapporte aussi à un processus de recherche par déduction. Dans leur typologie (cf. aussi Vigour 2005, 207-208), ils distinguent 1) la démonstration parallèle, où des cas similaires servent à appuyer la théorie; 2) le contraste contextuel, où des cas divergents servent à souligner la pertinence de la théorie; 3) l'analyse macro-causale, où il s'agit de déceler les causes communes présentes dans des cas divergents rattachés à un même phénomène. Par

rapport à ce dernier type, soit le type macro-causal, on peut soit recourir à l'approche de la similarité (« method of agreement »), soit à celle de la différence (« method of difference »). Alors que pour la première, des cas divergents partagent un même phénomène – le rôle de l'analyse est alors de déceler les éléments communs – dans la deuxième, alors que des cas similaires ne sont pas reliés à un même phénomène, cette fois-ci, il s'agit de dégager des éléments de similarité.

Bien que ce troisième type de comparaison ne cherche pas nécessairement à renforcer la théorie, certains auteurs (Ringer 1989; Hassig 2001) émettent des critiques à l'effet que ce type de comparaison privilégie la logique plutôt que l'empirie puisque la causalité d'un phénomène ne peut jamais être décelée de manière aussi claire. La comparaison doit plutôt être construite de manière à avoir la possibilité, sur le plan analytique, de discerner en quoi le contexte influe sur le jeu des acteurs ou si, plus exactement, l'action se traduit par une capacité à surmonter les contraintes liées au contexte ou, du moins, d'élaborer des stratégies qui permettent de contourner ou de faire fi de ces contraintes. Ainsi, cette thèse mise sur des cas similaires au sens où ils partagent un même enjeu, c'est-à-dire la participation d'organismes communautaires à l'élaboration de politiques pour lutter contre la pauvreté et ce, dans un contexte de gouvernance. Cependant, ces cas comportent des différences sur le plan socio-politique. Tandis que l'objectif de cette thèse est de cerner les interactions entre acteurs, ces variations permettent de

comprendre de quelle manière l'action collective reflète la relation qui prévaut entre les stratégies des acteurs et le contexte dans lequel ils se situent.

## 1.2 Le choix des cas

Étant donné l'hypothèse que le caractère de la mobilisation sociale des organismes communautaires se rapporte à la mesure dans laquelle ces mobilisations sociales sont façonnées par les formes de gouvernance, celles-ci venant influencer les interactions entre acteurs, il importait de choisir des cas qui, bien qu'ils partagent de fortes similarités, comportent néanmoins certaines différences, notamment en ce qui a trait au système politique et à la place qu'occupe le milieu communautaire face à l'État.

Mais d'abord, il faut préciser que le Québec et l'Irlande partagent de fortes similarités qui rendent leur comparaison percutante. En effet, ces deux sociétés ont connu, pendant longtemps, l'emprise de l'Église catholique tant sur le plan social que politique. Ce sont aussi des sociétés peu peuplées dont les États-providence, selon la catégorisation d'Esping-Andersen (1990), dépendent d'un régime libéral. Cependant, notamment en raison du rôle de l'Église catholique dans le passé, les deux sociétés se distinguent par rapport à d'autres régimes libéraux en raison du rôle relativement important du milieu communautaire sur le plan des politiques sociales. D'autant plus qu'il existe, dans les deux cas, depuis un

certain temps, des arrangements tripartites regroupant l'État, les syndicats et le patronat, des arrangements qui, depuis 1996-97, incluent le milieu communautaire (Noël 2002, 104; Boucher et Collins, 2003, 302).

Ces caractéristiques que partagent le Québec et l'Irlande les distinguent par rapport à d'autres régimes d'État-providence libéraux. Certains auteurs qualifient des sociétés comme celles du Québec et de l'Irlande comme des régimes d'État-providence corporatiste catholique (« Catholic corporatist type welfare regime ») (O'Connor, 2001, 25). De la même façon, White (2002, 17) précise que le milieu communautaire québécois est tout aussi influencé par des idées sociales démocrates que par le principe de subsidiarité véhiculé par l'Église dans le passé. Cousins (1997) avance sensiblement la même chose au sujet de l'Irlande en y ajoutant une remise en question de la typologie d'Esping-Andersen. Par ailleurs, McCashin et al., (2002, 266) mentionnent l'absence relative d'un discours néo-libéral en Irlande, situation qui caractérise aussi le Québec jusqu'à tout récemment<sup>6</sup>. De tels questionnements quant à la catégorisation des États-providence québécois et irlandais ajoutent à l'intérêt de miser sur la place qu'occupe le milieu communautaire, et ce, tant au sein des régimes d'État-providence libéraux que dans les deux autres types de régimes, soit sociaux-démocrates et conservateurs.

---

<sup>6</sup> Bien que, présentement, le gouvernement Libéral veuille entreprendre une réforme de l'État-providence en ligne avec la pensée néo-libérale, il éprouve de la difficulté en raison des critiques exprimées par différents secteurs de la société.

Bien que le Québec et l'Irlande partagent de fortes similarités, ces deux sociétés comportent néanmoins des variations sur le plan socio-politique. Ces variations viennent altérer le jeu des acteurs politiques. D'abord, sur le plan du développement de l'État, ces deux sociétés diffèrent en quelque sorte. Cette différence réside d'abord et avant tout dans l'existence d'une tradition néo-corporatiste en Irlande. À partir des années 1960, des arrangements de type néo-corporatiste ont été établis par le gouvernement irlandais de l'époque. De tels arrangements, qui étaient alors à caractère consultatif, ont été mis sur pied en vue de favoriser le dialogue entre les centrales syndicales et le gouvernement (Roche & Cradden 2003, 77). À l'époque, l'État jouait un rôle secondaire qui se résumait en la mise sur pied d'arrangements néo-corporatistes qui demeuraient centrés sur la consultation (Roche & Cradden 2003, 69; 77). Ainsi, le rôle de l'État demeurait somme toute limité.

À partir des années 1970, le gouvernement irlandais a commencé à jouer un rôle plus actif en misant davantage sur la négociation centralisée des salaires (« centralized wage bargaining »). Il en a résulté une situation où le gouvernement offrait des mesures de politiques sociales à condition que les centrales syndicales acceptent des contraintes salariales. Cependant, la crise économique qui a suivi et qui a caractérisé la période des années 1980 en Irlande a entraîné des modifications aux partenariats sociaux de telle sorte que, vers la fin des années 1980, les ententes partenariales ont été restructurées de manière à graviter autour de

l'acceptation par les centrales syndicales de contraintes salariales en échange de réductions d'impôts par le gouvernement. Ce en quoi ont consisté les partenariats sociaux, du moins entre 1986 et 2006<sup>7</sup>. Enfin, il revient au ministère du Taoiseach (Premier ministre) de coordonner les partenariats sociaux, ce qui a pour effet d'accroître le pouvoir de ce ministère ainsi que celui des fonctionnaires. Une telle tendance amène Ó Cinnéide (2003, 333) à déplorer la perte de pouvoir parmi les élus en raison du gain d'importance des partenariats sociaux eu égard au processus politique.

À la différence de l'Irlande, le Québec est caractérisé par la primauté de l'exécutif typique du régime de Westminster ainsi que du pouvoir hiérarchique de l'État. Une telle situation découle de la Révolution tranquille et de la manière dont s'est développé l'État durant cette période, soit celle des années 1960. Le développement de l'État québécois s'inscrit dans un contexte dans lequel l'élite francophone visait un plus grand contrôle sur les plans politique et économique. Cela nécessitait à la fois d'affronter l'élite anglophone quant au contrôle de l'économie et de remettre l'hégémonie de l'Église catholique sur les plans social et politique en question (McRoberts 1993; Coleman 1984; Bourque 2000). L'État a ainsi émergé comme l'instrument privilégié par l'élite francophone en vue d'atteindre ses objectifs. Il en a résulté un État centralisateur et fortement

---

<sup>7</sup> La récente crise économique, survenue en automne 2008, a replongé l'Irlande dans des difficultés, incitant le gouvernement ainsi que les partenaires sociaux à repenser les termes des ententes partenariales, un processus qui demeure en suspens.



hiérarchique (Lévesque et al. 1999). De pair avec la primauté de l'exécutif, cet accroissement rapide du pouvoir de l'État a fait en sorte que « la démocratisation de la gestion publique espérée par les citoyens n'était pas au rendez-vous » (Hamel & Jouve 2006, 47).

Outre la configuration et le rôle de l'État, le Québec et l'Irlande diffèrent aussi sur le plan du système électoral. En Irlande, il est question d'un système de représentation proportionnelle par quota<sup>8</sup>. Il en résulte une plus grande propension à opter pour des gouvernements minoritaires. Ce qui explique du même coup la formation de gouvernements sur la base de coalitions. Une telle situation tend à favoriser une culture politique qui encourage la formation de compromis. En effet, l'incorporation de points de vue divergents devient nécessaire pour assurer une certaine stabilité quant au fonctionnement du processus politique. Au Québec, où il s'agit d'un système uninominal majoritaire à un tour, des gouvernements majoritaires sont plus fréquents. Par conséquent, il est moins nécessaire pour un parti politique au pouvoir de construire des compromis, que ce soit avec d'autres partis politiques ou d'autres secteurs, tels le patronat, les centrales syndicales et les organismes communautaires.

---

<sup>8</sup> Il s'agit d'un mode de scrutin où l'électeur vote pour les candidats selon son ordre de préférence. Dans l'éventualité où son premier choix obtient suffisamment de votes, et ce, en fonction d'un quota, c'est-à-dire lorsqu'un candidat obtient un surplus de votes, le restant est réparti aux autres candidats qui se trouvaient en deuxième place, et ainsi de suite. Ce processus continue jusqu'au moment où tous les sièges sont remplis, soit par un élu qui a accumulé un surplus de votes par rapport au quota ou par plus d'un candidat si aucun d'entre eux n'a obtenu le quota de votes requis. Si deux candidats dépassent le quota, celui dont le surplus représente le plus grand nombre de votes l'emporte. ([http://citizensinformation.ie/government-in-Ireland/elections-and-referenda/voting/proportional\\_representation](http://citizensinformation.ie/government-in-Ireland/elections-and-referenda/voting/proportional_representation) (site Internet consulté le 2009-12-15)).

Le Québec et l'Irlande diffèrent aussi en ce qui concerne le caractère de leur économie, même si les deux cas constituent des économies de marché ouvertes. En effet, au Québec comme en Irlande, l'économie est largement fondée sur les exportations. Plus précisément, dans le cas du Québec, bien qu'on assiste à l'émergence du secteur grandissant de l'économie tournée vers l'industrie des nouvelles technologies, il reste que les exportations de ressources naturelles demeurent l'élément central à la croissance économique (Graefe 2005; 531; 537). En Irlande, la croissance économique, notamment depuis les années 1990, est largement tributaire de l'investissement de compagnies américaines dans l'industrie des nouvelles technologies (O'Hearn 2000, 74). De la fin des années 1990 jusqu'en 2008 (en raison de la récente crise économique), l'Irlande était devenu un succès économique, et ce, après avoir traversé, au cours des années 1980, l'une de ses plus graves crises.

De plus, en ce qui concerne la période sur laquelle porte cette thèse, soit entre 1995 et 2002, le Québec et l'Irlande ont connu dans le domaine de l'emploi des trajectoires différentes. Tandis que la croissance économique était accompagnée par une forte augmentation dans le nombre d'emplois en Irlande (Ò Riain 2000, 162), cela n'a pas été le cas au Québec, malgré une augmentation dans les exportations (Graefe 2005, 539). En ce sens, le Québec n'a pas connu un succès économique comparable à celui de l'Irlande au cours de cette période.

Finalement, le Québec et l'Irlande diffèrent sur le plan de leur statut juridico-politique. Au-delà du fait que l'Irlande est un pays et le Québec, une province canadienne, il importe tout de même de nuancer cette distinction, notamment en ce qui concerne l'élaboration des politiques sociales. D'abord, pour ce qui est du Québec, en vertu de la constitution canadienne, celui-ci, en tant que province, a juridiction dans le domaine de la santé et des services sociaux. Ce pouvoir donne ainsi aux provinces l'autonomie d'élaborer leurs propres politiques sociales. Cependant, toujours en vertu de la constitution canadienne, le gouvernement fédéral détient le pouvoir de dépenser dans tout domaine qu'il juge nécessaire. Cela lui donne une marge de manœuvre qui lui permet d'intervenir, par le biais de paiements de transfert aux provinces, dans le domaine des politiques sociales. Il s'agit d'une marge de manœuvre dont le gouvernement fédéral s'est d'ailleurs servi par le passé, notamment en matière de santé et plus largement en ce qui concerne le développement de l'État-providence.

En ce qui concerne l'Irlande, son entrée dans la Communauté européenne en 1973 a entraîné une série de mesures prises par des gouvernements irlandais successifs en vue de s'adapter aux exigences liées à l'intégration européenne. Ces exigences, contenues dans la succession de traités visant la construction d'une union monétaire et politique, ont amené l'Irlande, au cours de ces années, à repenser ses politiques économiques et sociales de même que son identité nationale

(O'Donnell 1998). L'Acte unique européen, traité signé en 1986, misait sur la création d'un marché unique. Ce qui a conduit à l'élimination des tarifs douaniers. Ce traité a aussi impliqué la convergence des politiques économiques et monétaires des pays-membres, processus déjà mis sur pied et intensifié en raison de ce traité<sup>9</sup>. Par la suite, le Traité de Maastricht de 1992 a procédé à la construction d'une union politique. Plus récemment, des mesures ont été prises dans le cadre de l'Union européenne en vue de combattre l'exclusion sociale (Ferrera et al. 2002). Ces démarches en vue de l'intégration européenne ont eu pour effet de modifier son approche en matière de politiques sociales, entre autres choses.

Au Québec, l'émergence des organismes communautaires au cours des années 1960, a eu pour effet de façonner le développement de l'État-providence (Hamel 2001, 435). Cela a notamment été le cas en raison des revendications formulées par des groupes communautaires – qui prenaient alors la forme de « comités de citoyens ». Ces « comités de citoyens » critiquaient entre autres choses les lacunes dans les services sociaux à un moment où persistaient les inégalités sociales. Au moyen de leurs revendications, les groupes communautaires visaient la construction d'un État-providence, celui-ci étant alors perçu comme le meilleur moyen pour assurer une démocratisation de la gestion publique (Hamel 2001, 435).

---

<sup>9</sup> Information retrouvée sur Internet, consulté 2009-12-15 : [http://europa.eu/legislation\\_summaries\\_affairs/treaties\\_singelact\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries_affairs/treaties_singelact_fr.htm)

Mais au-delà de l'établissement de l'État-providence et de ses politiques de protection sociale, les groupes communautaires étaient aussi préoccupés par les « modalités de fonctionnement de la gestion publique » (Hamel 2001, 435). La mise sur pied des Centres locaux de santé communautaire (CLSC) au début des années 1970 reflète d'ailleurs la réponse gouvernementale à l'époque envers les demandes des groupes communautaires de démocratiser la gestion publique. Alors que plusieurs groupes communautaires s'inquiétaient que les services sociaux reposent sur une approche trop technocratique, les CLSC ont été conçus de manière à ce que des acteurs communautaires puissent participer à la gestion des services sociaux. Toutefois, jugeant que le mode de fonctionnement des CLSC comportait tout de même des relents d'une gestion technocratique, certains groupes se sont radicalisés. Ainsi, à partir des années 1980, alors que le gouvernement rencontrait des difficultés grandissantes sur le plan du financement de ses politiques sociales, on a décidé de faire appel davantage au milieu communautaire afin de tirer parti de son savoir-faire et de sa compétence, de même manière à réduire les coûts de ces politiques. On peut dès lors parler d'une plus grande reconnaissance par l'État du milieu communautaire faisant suite elle-même à une réorientation de la part des organismes communautaires. Ainsi, de plus en plus, les organismes communautaires se sont trouvés engagés sur le terrain de la prestation des services sociaux plutôt que sur celui de l'action politique. Ce n'est que par la suite, avec la lutte contre la pauvreté,

que des organismes communautaires se sont concentrés à nouveau vers la mobilisation sociale.

Cette reconnaissance du milieu communautaire s'est traduite par la mise sur pied du Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA) en 1995. Au moment de sa création, le SACA octroyait des fonds dans le cadre de trois programmes : le programme de Soutien à la défense collective des droits, le programme de Soutien aux cibles prioritaires et le programme de Soutien aux projets de développement de l'action communautaire autonome (Ulysse & Lesemann 2004, 177-78; Jetté 2005, 508). C'est dans le cadre du SACA qu'a été élaborée la Politique de reconnaissance de l'action communautaire autonome, annoncée en 2001. La définition de cette politique a par ailleurs été caractérisée par la participation des membres du milieu communautaire à son élaboration, ceux-ci ayant formé un comité aviseur (Jetté 2005, 509). La politique regroupe entre autres choses des programmes préexistants qui consistent non seulement en un appui financier, mais aussi en un appui sur le plan de la formation et du perfectionnement des travailleurs (ses) dans le milieu communautaire ainsi que sur le plan de la reddition des comptes (SACA 2001, 34-36).

En Irlande, la place du milieu communautaire par rapport à l'État relève, du moins en partie, de l'appui financier et organisationnel accordé par le Combat Poverty Agency (CPA), un organisme gouvernemental (« statutory organization ») dont le mandat est de conseiller le

gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La mise sur pied du CPA en 1986<sup>10</sup> a fait suite à une période, au cours des années 1970 et 1980, où des organismes communautaires, qui préconisaient la démocratie participative, ont fait émergence. Durant cette période, de tels organismes bénéficiaient surtout de fonds provenant de la Commission européenne. L'intérêt du gouvernement irlandais pour le milieu communautaire s'est accru dans un contexte de crise économique. C'est ainsi que le mandat du CPA comprend entre autres choses un accent sur le renforcement du milieu communautaire (« community development »). Ce renforcement consiste à procurer aux organismes communautaires les outils nécessaires afin qu'ils puissent améliorer leurs capacités sur les plans financier et organisationnel. Un programme mis sur pied en 1991 par le CPA, le « Community Development Programme », visait justement à allouer des fonds auprès d'organismes communautaires qui cherchaient à parfaire leurs techniques de gestion et de recherche.

La reconnaissance du milieu communautaire en Irlande a aussi gravité d'abord autour de la publication, en 1997, d'un Livre vert intitulé « Supporting Voluntary Activity » puis ensuite d'un Livre blanc du même titre, celui-ci ayant été publié en 2000. Dans le Livre vert, dont la préparation a consisté en une consultation d'organismes communautaires, le rôle important que jouent ces organismes dans le domaine des services sociaux est reconnu, notamment pour pallier les lacunes des agences

---

<sup>10</sup> Il importe de préciser que le CPA existait depuis 1973, mais que son rôle a été redéfini en vertu du Combat Poverty Agency Act de 1986.

gouvernementales (« statutory agencies ») (Donoghue 1998, 18). Le Livre vert avait aussi souligné la nécessité pour le milieu communautaire de bénéficier d'un meilleur appui sur le plan technique ainsi que le renforcement des liens entre organismes communautaires de même qu'entre ceux-ci et les ministères et agences gouvernementales (Donoghue 1998, 18). Cependant, le Livre vert était critiqué pour avoir mis en avant une approche trop stato-centrée en ce qui concerne la nature de l'appui provenant de l'État à l'endroit du milieu communautaire (Broaderick 2002, 105). Ainsi, le Livre blanc est davantage parvenu à préciser la manière dont cet appui serait procuré aux organismes communautaires. Bien que l'étendue de la mise en œuvre de ces recommandations demeure difficile à évaluer, la publication de ces documents manifeste à n'en pas douter un certain intérêt par le gouvernement à l'égard du milieu communautaire.

## 2 Collecte des données

Si on veut comprendre la portée des nouvelles formes de gouvernance quant à la mobilisation sociale des organismes communautaires, il est nécessaire d'étudier en profondeur les interactions entre les acteurs impliqués dans le développement des politiques sociales, et ce, dans le cadre des nouvelles formes de gouvernance. La formation d'un réseau autour de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que la construction du discours sur la lutte contre la pauvreté devaient par



conséquent être discernées. Les informations pertinentes ont ainsi été recueillies pour comprendre ces interactions, dans le but ensuite d'être en mesure de mieux cerner la cohésion du réseau, la définition de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui a découlé de la construction du discours ainsi que la portée de cette définition quant à l'élaboration de nouvelles politiques sociales.

## 2.1 Types de données

L'objectif de cette recherche étant de cerner les interactions entre acteurs, il importe tracer les liens qu'ils forgent ainsi que la construction de discours autour de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. D'abord, la documentation retenue pour les fins de cette recherche a permis de délimiter la construction du discours sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cela requérait se rapporter à la documentation pertinente à cet effet, tant du côté gouvernemental que du côté du milieu communautaire. Au Québec, des documents provenant d'organismes communautaires ayant participé à la mobilisation sociale de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ont été retenus. Ceux-ci ont été employés dans le cadre de cette recherche pour saisir le discours du milieu communautaire en matière de lutte contre la pauvreté. Plus précisément, des communiqués de presse trouvés sur les sites Internet de la Fédération des femmes du Québec (FFQ), du Front commun des

personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ) et du Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) ont d'abord été utilisés pour cerner les revendications avancées par ces organismes en matière de lutte contre la pauvreté. Des articles de journaux ont aussi été utilisés à cette fin, mais aussi pour dégager les principales étapes de la lutte contre la pauvreté au Québec survenue entre 1994 et 2002. Des mémoires présentés en commission parlementaire au moment de la réforme de l'aide sociale au cours de la fin des années 1990, soit le projet de loi 186, ont aussi permis de connaître les revendications mises en avant par ces organismes communautaires et d'analyser le contenu du discours sur la lutte contre la pauvreté.

Par la suite, la documentation provenant du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, coalition formée en janvier 1998, a permis de suivre la construction du discours autour de la lutte contre la pauvreté. Afin de faire pression auprès du gouvernement pour que celui-ci fasse adopter une loi anti-pauvreté, le Collectif a préparé une proposition pour un projet de loi pour l'élimination de la pauvreté. Les trois versions de cette proposition pour un projet de loi (Collectif 1997; 1999; 2000) se sont avérées pertinentes pour dégager le discours du milieu communautaire en matière de lutte contre la pauvreté. Le site Internet du Collectif a aussi grandement servi aux fins de cette recherche. En particulier, le bulletin du Collectif intitulé « La Soupe au caillou » a aidé à tracer les grandes étapes de la mobilisation sociale autour de la lutte contre la pauvreté. Enfin, le

mémoire détaillé du Collectif présenté en commission parlementaire au sujet du projet de loi 112 ainsi que la documentation produite par le Collectif qui a accompagné la publication de ce mémoire, a entre autres choses permis de cerner les modifications demandées par le Collectif ainsi que les gains qu'a obtenus l'organisme à cet effet.

En outre, certains documents gouvernementaux se sont aussi révélés d'une grande importance. D'abord, le Livre vert intitulé « Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi », publié en 1996 par le Ministère de la sécurité du revenu à l'époque, s'est avéré d'un document-clé au sens où il s'agit de documents qui ont déclenché la réforme de l'aide sociale. Le Livre vert a aussi suscité plusieurs critiques provenant d'organismes communautaires, des critiques qui ont déclenché une mobilisation contre la réforme d'aide sociale telle que préconisée dans ce document. La publication du Livre vert a fait suite à la mise sur pied, par le ministère de la sécurité du revenu, d'un comité externe chargé d'étudier les possibilités quant à une réforme de l'aide sociale. Compte tenu de divergences entre les membres du comité, deux rapports ont été publiés. Le rapport Bouchard (Bouchard et al. 1996) préconisait un régime fiscal équitable qui assurerait la couverture des besoins essentiels, tandis que le rapport Fortin (Fortin et al. 1996) misait davantage sur l'insertion à l'emploi. Par rapport à la présente recherche, ces deux documents ont contribué à la compréhension du débat autour de l'aide sociale à l'époque. Ce débat a

d'ailleurs marqué le début de la mobilisation sociale autour de la lutte contre la pauvreté qui s'est déroulée entre 1994 et 2002.

D'autres documents gouvernementaux qui ont été utilisés dans le cadre de cette recherche ont consisté en des textes de loi ainsi que des énoncés politiques. D'abord, en juin 2001, le gouvernement a publié un document intitulé « Ne laisser personne de côté ». Ce document a marqué le début de l'intérêt porté par le gouvernement eu égard à la lutte contre la pauvreté. Par la suite, le projet de loi 112, la Loi 112, *la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, ainsi que l'énoncé politique intitulé « La volonté d'agir, la force de réussir » ont tous été retenus pour les fins de cette recherche. Ces documents ont permis de cerner le discours du gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pour ce qui est de l'Irlande, ce sont surtout des documents gouvernementaux ainsi que des documents liés aux partenariats sociaux qui ont servi à la recherche. Ces documents ont aidé à saisir la construction du discours sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, à savoir la convergence des perspectives communautaires et gouvernementales à cet égard. Les rapports du National Economic and Social Council (NESC) ont justement permis de cerner le discours en matière d'exclusion sociale depuis la fin des années 1980. En effet, depuis 1986, le NESC publie des rapports en préparation aux ententes

partenariales<sup>11</sup>. Les documents relatifs aux ententes partenariales elles-mêmes ont aussi permis de rendre compte du discours sur l'exclusion sociale<sup>12</sup>. Plus spécifiquement, grâce à ces documents, il a été possible de délimiter la construction du discours sur l'exclusion sociale et, en particulier, saisir la portée du milieu communautaire dans la construction de ce discours, et ce, une fois les organismes communautaires reconnus à titre de partenaires sociaux, soit en 1996.

D'autres documents ont été utiles pour dégager le discours du milieu communautaire à propos de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, dont certains rapports publiés par le National Economic and Social Forum (NESF), instance institutionnelle créée en 1994 et s'inscrivant dans le cadre des partenariats sociaux. Il en a notamment été le cas pour un rapport du NESF publié en 1994 intitulé « Ending Long-term Unemployment » (NESF 1994). Par ailleurs, il a été possible de déceler les perspectives du Irish National Organization of the Unemployed (INOUE) ainsi que celle du Conference of Religious of Ireland – Justice Commission (CORI-Justice) eu égard à la question de l'emploi à l'époque. De plus, il

---

<sup>11</sup> Ces rapports sont les suivants : « A Strategy for Development » (NESC 1986), « A Strategy for the Nineties » (NESC 1990), « A Strategy for Competitiveness, Growth and Employment » (NESC 1993), « Strategy into the 21st Century » (NESC 1996), « Opportunities, Challenges and Capacities for Choice » (NESC 1999) et « An Investment in Quality : Services, Inclusion and Enterprise » (NESC 2003).

<sup>12</sup> Les ententes étaient les suivantes : Programme for National Recovery (1986-1990), Programme for Economic and Social Progress (1991-1993), Programme for Competitiveness and Work (1994-1996), Partnership 2000 (1997-2000), Programme for Prosperity and Fairness (2001-2003), Sustaining Progress (2003-2005) et Towards 2016 (2006-2016). Ainsi, les documents de ces ententes ont été retenus pour cette recherche.

s'agissait là de deux organismes communautaires-clé en ce qui concerne la mobilisation sociale autour de la lutte contre l'exclusion sociale.

Des documents préparés par le Combat Poverty Agency (CPA), un organisme gouvernemental mis sur pied en 1986, se sont aussi avérés utiles, notamment pour cerner l'élaboration de la politique pour lutter contre la pauvreté, soit le National Anti-Poverty Strategy (NAPS), qui a eu lieu entre 1995 et 1997. D'abord, le CPA, dont le rôle était de coordonner le développement de cette politique, notamment eu égard à la participation d'organismes communautaires dans son élaboration, a rédigé un document intitulé «Poverty, Social Exclusion and Inequality in Ireland : An Overview Statement » (CPA 1995a) dont l'objectif était d'établir les bases quant à la conception d'une politique anti-pauvreté. Le CPA a aussi préparé un autre document qui consistait en un sommaire de propositions provenant d'organismes communautaires au sujet de la pauvreté et l'exclusion sociale (CPA 1995b). Outre ces documents rédigés par le CPA, les documents de la politique anti-pauvreté, soit « Sharing in Progress » (NAPS 1997) et « Building an Inclusive Society » (NAPS 2002)<sup>13</sup>, ont été retenus pour les fins de cette recherche. Ces documents ont non seulement permis de cerner l'élaboration de cette politique, mais aussi et surtout l'apport du milieu communautaire dans la construction du discours concernant la pauvreté et l'exclusion sociale.

---

<sup>13</sup> Il importe de mentionner que le NAPS a fait l'objet d'une revue, ce qui a résulté en une deuxième version de cette politique en 2002.

Outre la documentation, des entretiens auprès d'acteurs gouvernementaux, communautaires et syndicaux ont aussi servi aux fins de cette recherche, notamment pour comprendre comment les liens se sont formés entre les acteurs ainsi que leurs décisions stratégiques. En ce qui concerne le Québec, le choix des acteurs qui ont été interviewés dépendait de leur participation dans la mobilisation autour de la lutte contre la pauvreté et par rapport à l'élaboration du projet de loi anti-pauvreté. Ce choix a été fait à l'aide d'une première recherche documentaire. Cette recherche a consisté en une revue de presse ainsi qu'en une recherche de documents provenant d'organismes communautaires, notamment du Collectif. Plus précisément, le choix des acteurs communautaires s'est fait en fonction de leur participation, en tant que membre du Collectif, à la rédaction de la proposition pour un projet de loi sur l'élimination de la pauvreté. En effet, c'est dans le cadre de la rédaction de cette proposition que s'est construit le discours, du moins en ce qui concerne le milieu communautaire, autour de la lutte contre la pauvreté. Le choix des acteurs communautaires a aussi reposé sur leur rôle dans la mobilisation contre la réforme de l'aide sociale qui a eu lieu à la fin des années 1990. Ainsi, les acteurs issus du milieu communautaire qui ont été interviewés provenaient des groupes suivants : la Fédération des femmes du Québec (FFQ), le Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ), ATD Quart Monde, la Fédération des associations des familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ), le Welfare Rights

Committee, le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) ainsi que le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté.

Plus précisément, les entretiens ont été faits auprès de porte-parole et/ou de coordonnateurs au moment de la mobilisation autour de la lutte contre la pauvreté ainsi qu'auprès d'anciens membres, et ce, étant donné leur participation à la rédaction de la proposition pour un projet de loi du Collectif. De plus, un membre de la Confédération des syndicats nationaux (CSN) a aussi été interviewé, cette centrale syndicale ayant été membre du Collectif et ayant participé à la rédaction de la proposition pour un projet de loi anti-pauvreté du Collectif. Ces acteurs, alors membres du Collectif, ont aussi été choisis parce qu'ils permettaient de comprendre la formation du Collectif, et de saisir comment les liens entre organismes communautaires ont été forgés. Du côté gouvernemental, c'est une équipe ministérielle agissant sous l'égide du Ministère de l'Emploi et la Solidarité sociale, qui m'a semblé la plus pertinente, notamment en raison de sa responsabilité dans l'élaboration du projet de loi pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

En Irlande, le choix des acteurs-clé, notamment ceux qui sont issus du milieu communautaire, a reposé sur leur participation dans le cadre des partenariats sociaux ainsi que l'élaboration de la National Anti-Poverty Strategy (NAPS). Plus précisément, les acteurs communautaires qui ont été interviewés ont principalement consisté en des portes



parole/coordonnateurs à l'époque ainsi qu'en des membres ayant joué un rôle-clé dans le cadre des partenariats sociaux. Ces acteurs provenaient des organismes communautaires qui avaient été reconnus comme partenaire social par le gouvernement. Ces organismes étaient les suivants : le Irish National Organization of the Unemployed (INO), la Conference of Religious of Ireland-Justice Commission (CORI-Justice), la Société St-Vincent-de-Paul, et National Women's Council of Ireland (NWC) et le Community Platform (CP). Le choix de ces acteurs a aussi servi à cerner les démarches prises par ces organismes communautaires en vue d'être inclus dans les partenariats sociaux et les décisions stratégiques qui ont découlé de ces efforts. Un ancien secrétaire général du Irish Congress of Trade Unions (ICTU) a aussi été interviewé, compte tenu du rôle de cette centrale syndicale et les rapports qu'il a entretenus avec des organismes communautaires, dont le INO.

Pour ce qui est des acteurs gouvernementaux, ce choix a été basé sur leur rôle eu égard aux partenariats sociaux et, plus particulièrement, à la reconnaissance du milieu communautaire dans le cadre de cet arrangement. Ainsi, des hauts fonctionnaires du ministère du Taoiseach (Premier ministre) ainsi que de celui du Tanaiste (Vice Premier ministre) ont été interviewés. En effet, la coordination des partenariats sociaux et plus particulièrement du National Economic and Social Council (NESC) revient au ministère du Taoiseach. Le ministère du Tanaiste, quant à lui, avait joué un rôle important dans la mise sur pied, en 1994, du National

Economic and Social Forum (NESF), ce qui a constitué un point tournant pour les organismes communautaires désireux d'être reconnus comme partenaires sociaux. Des entretiens ont aussi été réalisés auprès des membres de l'équipe permanente du National Economic and Social Council (NESC) ainsi que du National Economic and Social Forum (NESF), respectivement. Ces entretiens ont permis de comprendre les liens qui se sont formés entre acteurs dans le cadre de ces instances. Enfin, des acteurs ayant travaillé au Combat Poverty Agency (CPA) ont aussi été interviewés, et ce, étant donné le rôle de cet organisme communautaire dans le renforcement du milieu communautaire, notamment en ce qui a trait à l'élaboration des politiques sociales. La pertinence de ces acteurs résidait dans le fait qu'ils se situaient à l'entremise du milieu communautaire et du milieu gouvernemental.

## 2.2 L'entretien semi-dirigé

Le caractère de la mobilisation sociale dépend en bonne partie de la perception de la part des acteurs du contexte dans lequel ils se trouvent, c'est-à-dire un contexte de gouvernance. Le rôle joué par la perception rendait ainsi l'entretien semi-dirigé (Quivy et Van Campenhoudt 1995, 195) fort pertinent pour ce projet étant donné l'importance d'obtenir le point de vue des acteurs. L'entretien semi-dirigé sert à accorder aux acteurs la possibilité de s'exprimer le plus possible relativement à leurs propres expériences au sujet du développement des politiques de lutte contre la

pauvreté car ils seront enclins, comme tout individu, à avoir une mémoire sélective des événements. Il ne vaut donc pas la peine qu'ils se sentent obligés de se rappeler tout ce qui s'est passé. Dans les circonstances, un autre type d'entretien, l'entretien centré, qui consiste à centrer l'entrevue autour de thèmes précis, risquait de s'avérer très peu utile (Quivy et Van Campenhoudt 1995, 195).

### 2.3 Types d'informations

Il n'en demeure pas moins que ces entretiens semi-dirigés devaient être focalisés sur certains types d'informations qui s'avéraient pertinents pour comprendre comment les acteurs ont interagi entre eux dans le cadre des modes de gouvernance avec l'idée d'exercer une influence quant à l'élaboration de nouvelles politiques sociales. Parmi les types d'informations recherchés, il était nécessaire de miser sur la manière dont les liens ont été formés entre acteurs ainsi que les stratégies discursives employées en vue de faciliter la mobilisation, plus particulièrement concernant la formation des réseaux. De plus, il importait de tracer les points de convergence et de divergence entre acteurs en ce qui concerne le discours sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

### 3 Analyse des données

En fonction de la perspective théorique retenue, l'apport des nouvelles formes de gouvernance quant à la mobilisation sociale des organismes communautaires se reflète dans la formation des réseaux d'acteurs ainsi que par la construction d'une idéologie molle autour de la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces réseaux dépendent du ralliement d'acteurs autour d'une matrice cognitive. Selon la mesure dans laquelle les acteurs coordonnent leurs activités et partagent un même ensemble d'idées, cela se répercute sur le plan de la cohésion des réseaux ainsi que le déroulement de la construction d'une idéologie molle. La manière dont la définition de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, telle qu'elle a été construite par les acteurs sociaux, s'insère dans le discours lié aux politiques sociales et, surtout, en fonction des changements qui y ont été apportés, permettant de comprendre le caractère de la participation des organismes communautaires dans l'élaboration des politiques pour lutter contre la pauvreté.

C'est ainsi que l'analyse des données s'articule aux questions et aux objectifs de la recherche. Plus spécifiquement, chaque cas a été analysé selon les objectifs suivants. Premièrement, il s'agissait de déceler la matrice cognitive autour de laquelle gravitait la mobilisation sociale. Deuxièmement, il fallait tracer ce qui a entraîné le ralliement d'acteurs autour de cette matrice. Troisièmement, afin de saisir la formation des

réseaux, il importait de tracer les liens forgés entre acteurs sociaux et politiques se rapportant à cette matrice cognitive. Quatrièmement, on devait retracer le processus de construction de l'idéologie molle de la pauvreté et de l'exclusion sociale par le réseau en question et, plus spécifiquement, les points de convergence et de divergence entre les acteurs directement impliqués dans cette construction. Cinquièmement, afin de saisir la manière dont les acteurs sociaux ont été en mesure de participer au développement des politiques sociales, il importait de tracer en quoi leur discours a influencé l'élaboration de nouvelles politiques sociales.

Une fois que chaque cas a été analysé, il a fallu ensuite analyser les deux cas sur une base comparative. La comparaison a consisté à dégager dans lequel des deux cas, soit le Québec et l'Irlande, le milieu communautaire parvenait davantage à influencer le développement des politiques anti-pauvreté. De façon plus précise, la comparaison était fondée principalement sur deux concepts: la mobilisation sociale<sup>14</sup> et la gouvernance. En ce qui concerne la mobilisation sociale, celle-ci repose dans une large mesure sur la formation d'un réseau de même que sur la matrice cognitive autour de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Sur le plan de la formation d'un réseau, il importe de discerner les interactions entre acteurs politiques et sociaux et, plus particulièrement, la

---

<sup>14</sup> Pour les fins de cette thèse, par mobilisation sociale, on entend une forme d'action collective qui comporte une mise en commun de ressources par des acteurs autour d'un même problème et qui renferme, plus particulièrement, une composante politique (Neveu 2005, 9-10).

mesure dans laquelle les liens forgés entre acteurs étaient forts, fluides ou sporadiques. Pour saisir ces différences, l'analyse a été centrée sur la participation des acteurs à des activités communes. En ce qui concerne la matrice cognitive, il est nécessaire de tracer les transformations du discours sur la lutte contre la pauvreté. Cela requiert, de façon plus précise, de cerner les points de convergence de même que les points de divergence entre les acteurs sociaux et politiques, ainsi que la manière dont des compromis ont été construits, que ce soit eu égard à la définition de la pauvreté, aux populations ciblées, aux secteurs privilégiés ou aux instruments choisis. Il importe aussi de considérer le recours au discours sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au cours de l'élaboration des politiques sociales afin de saisir la participation des organismes communautaires à cet effet.

Pour ce qui est de la gouvernance, l'analyse comparative a consisté à miser sur les rapports État-société civile ainsi que sur les approches de gouvernance qui ont été privilégiées eu égard à la redéfinition de l'État-providence, et ce afin de comprendre ce qui sous-tend les différences dans les mobilisations. Pour ce qui est des rapports État-société civile, on doit considérer leur évolution depuis les années 1960 afin de discerner le caractère de ces rapports dans chaque cas. En ce qui concerne les modèles de gouvernance, soit la concertation au Québec et les partenariats sociaux en Irlande, il importe de dégager le rôle du processus dans chaque cas eu égard à la redéfinition de l'État-providence. L'enjeu ici

est de comprendre en quoi un processus davantage institué, comme celui en Irlande, a contribué à une telle redéfinition par opposition à un processus moins institué, comme cela est survenu au Québec.

#### 4 Questions d'éthique

Des questions d'éthique ont été soulevées sur deux plans : celui de la participation des acteurs-clé aux entretiens et celui de la rédaction des études de cas. Mais d'abord, afin d'obtenir l'approbation des personnes jugées pertinentes pour cette recherche, une brève description de la recherche leur était présentée. Cette description, en plus de dresser les grandes lignes du projet, précisait les objectifs de même que la méthodologie<sup>15</sup>.

En ce qui concerne l'anonymat, il n'était pas possible de garantir que celle-ci soit assurée car bon nombre des individus à interviewer sont connus publiquement. D'autant plus que leur participation dans le développement de la politique de lutte contre la pauvreté, dans certains cas, est elle aussi connue publiquement. Effectivement, étant donné la place qu'ont occupée de telles personnes dans le développement des politiques anti-pauvreté, ils détenaient une connaissance spécifique et la

---

<sup>15</sup> Dans l'éventualité où elle accepte d'accorder une entrevue et que cette entrevue soit enregistrée, la personne était en mesure de signer un formulaire de consentement qui précisait, entre autres choses, le droit de cette personne de refuser de poursuivre l'entretien en tout temps. Le formulaire de consentement, précisant le droit de cette personne de refuser de répondre à des questions ou de mettre fin à l'entrevue peu importe la raison et à tout moment était signé par moi-même ainsi que par elle.

plupart du temps il s'agissait des seules personnes en mesure de donner de telles informations.

Sur le plan de la confidentialité, les personnes qui ont été des acteurs stratégiques dans le développement de la politique de lutte contre la pauvreté ont apporté une attention particulière quant à la nature de leurs réponses. La question de la confidentialité prenait, par conséquent, encore plus d'ampleur pour ces personnes. Elles étaient donc plus enclines à exiger que les mesures prises à cet effet leur soient explicitées avant que l'entretien ne débute. Les entretiens ont été enregistrés avec la permission des l'interviewés (es), à la suite de la signature du formulaire de consentement. Ces informations ont été retranscrites et ensuite envoyées ensuite à la personne interviewée pour des fins de validation<sup>16</sup>.

Sur le plan de la rédaction, les noms de certains personnages publics paraissent dans le texte étant donné leur rôle dans le développement de la politique de lutte contre la pauvreté. Toutefois, les informations ne peuvent être tracées, dans le texte, à la personne ayant dévoilé cette information.

---

<sup>16</sup> À noter, ces informations enregistrées seront détruites cinq ans après les entrevues.



## 5 Conclusion

Étant donné l'objectif de comprendre le lien entre les nouvelles formes de gouvernance et la mobilisation sociale des organismes communautaires dans le développement de politiques pour lutter contre la pauvreté, l'étude de cas s'est avérée utile pour cette recherche compte tenu de la nécessité de miser sur les interactions entre acteurs, telle qu'indiquée dans la perspective théorique. L'étude de cas a aussi permis de prendre en considération les contextes spécifiques relatifs aux cas choisis, soit le Québec et l'Irlande. De plus, l'objectif ayant aussi été de rendre compte de l'apport d'un processus plus ou moins institué en termes de gouvernance, le choix de deux cas fort similaires sur le plan culturel a permis d'isoler le phénomène étudié, soit la mobilisation sociale dans un contexte de gouvernance. En effet, alors que le Québec et l'Irlande partagent un héritage culturel commun, il reste que leurs différences sur le plan de la gouvernance – notamment s'il s'agit d'un processus plus ou moins institué – se sont répercutées sur la mobilisation sociale des organismes communautaires dans chaque cas. Ainsi, tandis que les partenariats sociaux irlandais relèvent d'un processus institué d'une manière formelle par comparaison aux mécanismes de concertation québécois, l'hypothèse est que la mobilisation sociale se situant dans un processus fortement institué, tel que celui en Irlande, est plus floue que

celle qui s'inscrit dans un processus moins institué, comme celui qu'on observe au Québec.

**Chapitre 3**  
**L'apport de la concertation quant à la mobilisation sociale**  
**des organismes communautaires autour de la lutte contre**  
**la pauvreté au Québec**

Au cours des années 1980 et 1990, les rapports État-société civile au Québec ont été soumis à un processus de redéfinition. Durant cette période, l'État a davantage fait appel aux organismes communautaires dans la gestion des services sociaux de même que dans la formulation des politiques sociales. Ainsi, des organismes communautaires qui composaient le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, formé en janvier 1998, ont participé à l'élaboration du projet de loi pour lutter contre la pauvreté, le projet de loi 112, déposé en juin 2002. La loi 112 a par la suite été adoptée en décembre 2002.

Comme son nom l'indique, le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté a centré sa mobilisation autour de l'adoption d'une loi pour lutter contre la pauvreté. Cette mobilisation a consisté entre autres choses en l'élaboration d'une proposition visant la formulation et la mise en œuvre d'un projet de loi. Une fois cette proposition complétée, il a ensuite principalement été question de rencontres entre le Collectif et le gouvernement concernant l'élaboration du projet de loi pour lutter contre la pauvreté. Toutefois, la mobilisation entreprise par le Collectif n'était pas sans soulever certains problèmes. Car cette mobilisation autour de la lutte contre la pauvreté a été caractérisée par des divergences entre les organismes communautaires. De telles divergences existaient même avant que ne soit formé le Collectif.

Alors qu'il se produit une remise en question des institutions stato-centrées, la mobilisation sociale revêt un caractère différent si on la

compare à celle qui prévalait au cours des années 1960 et 1970. L'émergence d'une « nouvelle culture politique » (Beck 2001) issue de cette remise en question de la centralité des institutions a eu pour effet, outre le rejet d'arrangements politiques hiérarchisés, de modifier les rapports entre acteurs, ces rapports étant devenus à la fois opportunistes et conflictuels. Cela implique un rapport plus complexe et ainsi difficile à discerner entre acteurs sociaux et étatiques, invitant des chercheurs à définir différemment l'action collective. En effet, comme écrivent Hamel et Silvestro : « Dès lors, on ne peut plus concevoir les mouvements sociaux et leurs acteurs dans un strict rapport d'extériorité aux institutions » (2005, 95). À ces changements s'ajoute une dimension politique qui s'articule aux enjeux de reconnaissance sociale conduisant à repenser l'acteur politique (Laclau & Mouffe 2001). Alors que l'incertitude liée au champ institutionnel ouvre de nouvelles possibilités d'échange et de communication entre acteurs, elle n'entraîne pas moins de nouveaux clivages ou des divergences.

Dans ce chapitre, il sera question de mettre au jour l'apport de la concertation quant à la mobilisation des organismes communautaires autour de la lutte contre la pauvreté au Québec. Ce chapitre comporte trois sections. La première section consiste à présenter les acteurs, gouvernementaux et communautaires ayant été impliqués de près dans la lutte contre la pauvreté. La deuxième section dresse les grandes étapes de cette mobilisation, en commençant par la Marche du pain et des roses de

1995, un point tournant dans cette lutte contre la pauvreté, jusqu'à l'adoption de la Loi 112 en décembre 2002. Enfin, la troisième section consiste à analyser cette mobilisation et, plus particulièrement, à mettre en lumière la manière dont les divergences entre organismes communautaires, des divergences survenues à l'occasion du processus de concertation, ont caractérisé leur mobilisation sociale.

## 1 Les acteurs en présence

Entre 1994 et 2002, des organismes communautaires au Québec se sont mobilisés par rapport à l'enjeu de la lutte contre la pauvreté<sup>17</sup>. En janvier 1998, ils ont formé une coalition nommée le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. C'est à l'intérieur du Collectif qu'a été élaborée une « Proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté » en vue d'inciter le gouvernement à s'engager concrètement à lutter contre la pauvreté. Cette proposition a été complétée en avril 2000, amenant le Collectif à entreprendre des démarches pour convaincre le gouvernement de faire adopter une loi en ce sens. En décembre 2002, le gouvernement a adopté la Loi 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Parmi les organismes communautaires qui ont joué un rôle important au cours de cette lutte contre la pauvreté, on doit mentionner le

---

<sup>17</sup> Voir annexe 1 pour les éphémérides de la lutte contre la pauvreté au Québec.

Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ), la Fédération des femmes du Québec (FFQ), le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) et le Carrefour de pastorale en monde ouvrier (CAPMO) ainsi que le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. Il s'agit en fait de regroupements d'organismes communautaires dont la création pour la plupart remonte aux années 1960 et 1970 et dont les ressources organisationnelles et financières étaient suffisamment importantes pour faire d'eux des acteurs indispensables dans la mobilisation sociale autour de la lutte contre la pauvreté.

D'abord, le Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ), qui a joué un rôle-clé dans la lutte contre la pauvreté et plus particulièrement dans la formation du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, a été créé dans le cadre d'une lutte contre une taxe d'eau imposée par la ville de Montréal auprès de personnes assistées sociales (Dumas 2002, 20-21). Au cours de cette lutte, qui s'est poursuivie entre 1974 et 1981, des Associations de défense de droits sociaux ont entrepris des démarches en vue de former un front commun (Dumas 2002, 25). En fait, la première de ces associations, l'Association pour la défense des droits sociaux – Montréal Métropolitain (ADDS-MM) a été formée en 1972 en vue de se porter à la défense de personnes assistées sociales (Dumas 2002, 13). Mais, la volonté de mieux coordonner la mobilisation des personnes assistées sociales partout au Québec, notamment dans le cadre de la lutte contre la taxe d'eau, a résulté en la formation du FCPASQ

(Dumas 2002, 26). L'objectif de l'ADDS-MM et, par la suite, du FCPASQ, était de garantir un revenu décent pour les personnes assistées sociales. La base sociale du FCPASQ repose sur les personnes assistées sociales du Québec. Le FCPASQ entend assurer leur défense, notamment en ce qui concerne la garanti d'un revenu décent.

Mais un tel objectif est devenu d'autant plus difficile à atteindre que les réformes subséquentes de l'aide sociale ont donné lieu à une distanciation croissante de l'État en matière d'aide sociale. L'État en tant que garant d'un revenu décent pour tous passe de plus en plus par un programme d'aide sociale incitant davantage vers la recherche d'emploi. Une telle réorientation des politiques sociales s'inscrivait dans un contexte où le nombre de prestataires au programme d'aide sociale avait fortement augmenté, d'où les mesures pour inciter vers un retour au travail. Un tel changement de perspective a caractérisé la réforme de l'aide sociale entreprise par le gouvernement du Parti québécois à la fin des années 1990. Mais cela n'a pas empêché le FCPASQ de continuer à miser sur le revenu décent comme revendication. Plus spécifiquement, au cours de sa lutte, le FCPASQ a exigé l'établissement d'un barème plancher, c'est-à-dire un montant à partir duquel les prestataires d'aide sociale seraient en mesure de se vêtir, de se nourrir, d'avoir accès à un logement (chauffé et éclairé) ainsi qu'à des médicaments.

Au cours de la période de la lutte contre la pauvreté, soit entre 1995 et 2002, le FCPASQ bénéficiait d'un financement provenant, entre autres,



de communautés religieuses et du Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA). En ce qui concerne le financement provenant des communautés religieuses<sup>18</sup>, celui-ci était fourni par la Conférence des religieux et religieuses canadienne – section Québec (CRC-Q). Pour ce qui est du SACA, formé en 1995 comme il a déjà été mentionné en vue d'appuyer les organismes communautaires, un financement statutaire était prévu pour ces groupes.

À noter sur un plan politique, c'est dans le cadre du SACA qu'a été développée la Politique de reconnaissance de l'action communautaire autonome, annoncée en 2001 (Laforest & Phillips 2001, 61-62). Plus particulièrement, le SACA verse, depuis 1998, 50 000 \$ au FCPASQ, ce qui représente la plus importante portion du financement de l'organisme. Car bien que le FCPASQ ait bénéficié de diverses subventions au cours des années, celles-ci demeuraient centrées sur des projets spécifiques. Outre le financement par le SACA et les communautés religieuses, le FCPASQ amassait aussi des fonds, durant cette période, à partir de dons, de mesures d'autofinancement et, bien sûr, des cotisations par ses membres.

Pour ce qui est de son membership, celui-ci a oscillé autour d'une trentaine de groupes communautaires durant la période de 1995 à 2002. Ces groupes participent entre autres aux structures mises en place par le

---

<sup>18</sup> Parmi les critères établis par les communautés religieuses en ce qui a trait au financement des groupes communautaires, ceux-ci doivent être membres d'un regroupement comme le FCPASQ ou le FRAPRU.

FCPASQ, et ce, à différents degrés. Plus précisément, comme l'indique le FCPASQ sur son site Internet, on distingue les membres actifs, les membres observateurs et les membres sympathisants<sup>19</sup>. La première catégorie de membres constitue non seulement les membres qui participent pleinement au Front commun, mais à la différence des autres types de membres, ceux-ci détiennent un droit de vote aux assemblées générales, qui ont lieu quatre fois par année. Au cours des assemblées générales, des décisions sont prises en ce qui a trait à la composition de l'exécutif (qui compte entre cinq et sept membres actifs) et des comités ad hoc<sup>20</sup>, en plus de constituer une arène de discussions et d'échange des expériences des groupes-membres. Le Congrès représente lui aussi une telle arène, bien que ce dernier se réunisse à tous les trois ans.

Pour ce qui est des membres actifs, certains sont élus à l'exécutif. Ceux-ci, en tant que membres de l'exécutif, ont comme responsabilités d'assurer le suivi des décisions prises à l'Assemblée générale, de coordonner les activités entre les comités ad hoc, la permanence de l'organisation et les groupes alliés du FCPASQ, de surveiller l'administration et de s'assurer de la circulation de l'information auprès de ses membres. Pour ce qui est des deux autres types de membres, soit les observateurs et les participants, ceux-ci, dépendamment des

---

<sup>19</sup> La cotisation à payer dépend du type de membre. Les membres actifs et les membres observateurs doivent verser un pourcentage du revenu brut du groupe, ce pourcentage étant établi par l'assemblée générale. Les membres sympathisants, quant à eux, versent plutôt un montant fixe, ce dernier étant lui aussi décidé en assemblée générale. (site web du FCPASQ)

<sup>20</sup> Parmi ces comités ad hoc, il y a le comité juridique, le comité cotisation de solidarité, le comité barème plancher et le comité citoyeneté.

circonstances, ont le droit de parole, mais n'ont pas le droit de vote. Finalement, alors qu'il s'agissait d'une période de reconnaissance accrue des organismes communautaires, on peut dire que le FCPASQ est demeuré stable, tant sur le plan de son membership que de son financement.

Un autre regroupement majeur, le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), dont la mission porte sur le logement social, a lui aussi bénéficié de la reconnaissance accrue des organismes communautaires par le gouvernement et le SACA. Le FRAPRU a été créé à la suite d'un colloque tenu en 1978 en vue de regrouper les divers groupes concernés par la question du logement et de l'aménagement urbain à l'époque. C'est dans le cadre de ce colloque que la décision a été prise de former un organisme comme le FRAPRU, soit un organisme ayant un caractère surtout revendicatif regroupant les organismes communautaires dont l'action est tournée vers le logement (Saillant 1998, 7). Le FRAPRU a par la suite entamé une série de manifestations, toujours en vue d'améliorer les conditions de logement pour les locataires à faible et modeste revenus, ceux-ci composant la base sociale du FRAPRU (FRAPRU 2004, 2).

Par ailleurs, par rapport à d'autres organismes communautaires, le FRAPRU se distingue par son approche militante. Sur le plan des revendications, le FRAPRU demande une politique de logement qui met l'accent sur le logement social. Plus spécifiquement, il revendique la

construction de 8 000 logements sociaux<sup>21</sup> (FRAPRU 2004, 8). Outre des demandes tournées vers la construction de logements sociaux, le FRAPRU dénonce entre autres choses la hausse des loyers et les pratiques douteuses des propriétaires, y compris la discrimination envers certains groupes sociaux démunis de même que l'insalubrité des logements (FRAPRU 2004, 5; 11). Bref, selon le FRAPRU, une politique du logement doit assurer non seulement la construction de logements sociaux, mais aussi l'accessibilité à des logements de bonne qualité pour des personnes à faible et modeste revenus.

En ce qui concerne le financement du FRAPRU, entre 1995 et 2002, bien que celui-ci a connu une hausse de ses revenus, les sources de financement se sont avérées moins diversifiées. C'est que, en 1995, le FRAPRU bénéficiait de fonds provenant du Programme de soutien à l'éducation populaire autonome (PSEPA)<sup>22</sup>. Outre le PSEPA, un an plus tard, le FRAPRU a également bénéficié d'une aide financière provenant de la Société de l'habitation du Québec (SHQ) dans le cadre du programme d'aide aux organismes communautaires. De plus, le FRAPRU s'est vu octroyer des fonds dans le cadre du programme Accèslogis, qui comporte une contribution financière de 1% aux organismes communautaires dans le domaine du logement, un pourcentage prélevé à partir du coût de réalisations de projets immobiliers effectués dans un milieu donné.

---

<sup>21</sup> Il s'agit d'une revendication sur laquelle le FRAPRU misait dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et qu'il continue de mettre à l'avant.

<sup>22</sup> Le Programme de soutien à l'éducation populaire autonome a été créé en 1990 par le Ministère de l'Éducation en vue d'appuyer le rôle éducatif des organismes communautaires (White et al. 2007, 4).

Tel qu'indiqué sur le site Internet de la Société de l'habitation du Québec (SHQ) concernant le programme Accèslogis, de tels projets peuvent émaner soit de la municipalité, soit d'un organisme de charité, soit d'une entreprise privée ou encore d'une collecte de fonds organisée par des citoyens. À partir de 2000, les fonds du PSEPA ainsi que ceux du programme d'aide aux organismes de la SHQ ont été regroupés et ont constitué le financement du SACA auprès du FRAPRU. Finalement, bien que le financement du FRAPRU a provenu davantage du SACA, celui-ci a quand même doublé durant cette période.

Le membership du FRAPRU a, lui aussi, connu une hausse au cours de la même période. En 1998, alors que l'organisme comptait 60 membres associatifs, en 2002, le nombre de membres avait augmenté de 20 de plus pour une adhésion de 80 membres. En outre, en 2007, le membership du FRAPRU comptait 125 membres. En ce qui concerne les cotisations à payer, celles-ci différaient selon le statut des membres, à savoir s'il s'agissait d'un membre actif, associé ou sympathisant. Tandis que les membres actifs devaient payer entre 200 et 250 \$ par an, les membres associés doivent verser 60 \$ par an. En ce qui concerne les sympathisants, ceux-ci payaient 20 \$ par an et 30 \$ pour deux ans. Pour ce qui est des sympathisants qui sont sans emploi, ceux-ci payaient 10 \$ pour un an et ensuite 20 \$ pour deux ans. En 1998, le FRAPRU comptait 23 membres actifs sur 60.

Outre les cotisations à payer, la participation au mode de fonctionnement du FRAPRU dépend lui aussi du statut des membres. Les membres actifs s'impliquent directement dans la prise de décision, notamment dans le cadre d'un congrès, qui a lieu une fois par an, ainsi que dans le cadre des assemblées générales, qui sont tenues quatre fois par année. Alors que le congrès est centré sur l'établissement des grandes orientations de l'organisation, des plans de travail sont élaborés en vue de concrétiser ces orientations dans le cadre des assemblées générales. Enfin, le FRAPRU est pourvu d'un conseil d'administration, bien que le rôle de celui-ci demeure purement administratif. Ainsi, le FRAPRU, tout en étant tourné vers un programme revendicatif, demeure fortement organisé, tant sur le plan du financement que du mode de fonctionnement.

Outre le FCPASQ et le FRAPRU, la Fédération des femmes du Québec (FFQ) représente un autre regroupement-clé en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté. La FFQ a été créée en 1966 en vue de défendre les droits et les intérêts des femmes du Québec. Entre 1995 et 2002, la FFQ a davantage organisé son action autour de l'enjeu de la pauvreté et, plus particulièrement, par rapport aux problèmes de pauvreté vécus par les femmes. Cette réorientation, initiée par Françoise David, alors présidente de la FFQ<sup>23</sup>, a résulté en l'organisation de la Marche du pain et des roses en 1995. C'est dans le cadre de cette Marche que la FFQ a mis neuf revendications de l'avant, celles-ci étant reliées à la lutte contre la pauvreté

---

<sup>23</sup> Françoise David a été présidente de la FFQ entre 1994 et 2001.

des femmes. La Marche s'est avéré un succès alors que le gouvernement du Parti québécois avait répondu à toutes les revendications. Le succès de cette marche a entraîné l'organisation de la Marche mondiale des femmes, qui a eu lieu en automne 2000. Toutefois, la Marche mondiale des femmes n'a pas connu le succès de la Marche du pain et des roses compte tenu de la fin de non-recevoir de la part du gouvernement à l'égard des demandes formulées par le mouvement <sup>24</sup>.

En ce qui concerne le membership, l'organisation de la Marche du pain et des roses de même que celle de la Marche mondiale des femmes se sont avérées particulièrement utiles pour la FFQ. Entre 1995 et 2002, le nombre de membres associatifs de la FFQ était passé de 60 à 171 membres. Mise à part cette augmentation dans le membership de la FFQ, l'organisation de la Marche du pain et des roses a entraîné la formation de la Coalition du pain et des roses, plus tard connue sous le nom de Coalition nationale des femmes. Il s'agissait d'une coalition mise en place par la FFQ en vue de l'organisation de la Marche. Plus spécifiquement, cette coalition a été formée afin de susciter de l'appui pour la Marche auprès de groupes de femmes qui demeuraient réticents de devenir membres de la FFQ, notamment pour des raisons idéologiques. La

---

<sup>24</sup> Les revendications formulées dans le cadre de la Marche mondiale des femmes (volet québécois) étaient les suivantes : une campagne de sensibilisation et d'éducation sur les violences faites aux femmes (25 millions \$ sur 10 ans), un barème plancher à l'aide sociale, un régime universel d'allocations familiales, le financement de groupes de femmes, l'augmentation du salaire minimum, la réforme de la Loi sur les normes du travail et l'adoption de la Loi sur l'élimination de la pauvreté (telle que proposée par le Collectif). La réalisation de 8000 logements sociaux par année faisait partie des demandes québécoises de la Marche.

formation de la Coalition du pain et des roses a ainsi fait en sorte que de tels regroupements participent à la marche sans devoir devenir membres de la FFQ. Tout comme la FFQ, la Coalition nationale des femmes a connu une hausse dans son membership, allant de 80 groupes membres en 1995 à 113 groupes membres en 2002.

Pour ce qui est du mode de fonctionnement de la FFQ durant la période entre 1995 et 2002, selon ses statuts et règlements de 1998, la FFQ était munie d'un conseil d'administration composé de dix-neuf administratrices qui devaient se rencontrer, au minimum, six fois par année. Outre la présidente, la secrétaire et la trésorière, deux administratrices étaient chargées de représenter les groupes locaux, trois d'entre elles représentaient des groupes régionaux et quatre autres administratrices étaient représentantes de groupes nationaux. De plus, quatre autres administratrices étaient représentantes des conseils régionaux et deux autres occupaient des postes réservés aux femmes provenant ou représentant des femmes démunies économiquement ou vivant de multiples discriminations. Enfin, une administratrice était nommée par les travailleuses de la FFQ en vue de les représenter au conseil d'administration (FFQ 1998, 12). Cette répartition des membres du conseil d'administration existe toujours<sup>25</sup>.

En outre, selon les statuts et règlements de 1998, les membres du Conseil d'administration étaient élus dans le cadre de l'Assemblée

---

<sup>25</sup> Voir Statuts et règlements de 2006 sur le site Internet de la FFQ : <http://ffq.qc.cq/presentation/statuts-sec4.html#art4-4>



générale annuelle. Cela est encore le cas aujourd'hui. En 1998, l'Assemblée générale constituait, et constitue encore, l'instance décisionnelle de première importance en ce qui a trait à l'orientation, aux buts, aux objectifs, aux règlements et aux priorités d'action de la FFQ (FFQ 1998, 6). Plus particulièrement, en ce qui concerne le droit de vote, les membres individuels ainsi que les membres honoraires obtiennent un droit de vote respectivement, les membres associatives représentantes d'un groupe local avaient deux droits de votes, celles issues d'un groupe régional avaient trois droits de vote et celles appartenant à un groupe national détenaient quatre droits de vote (FFQ 1998, 9). Encore une fois, cette division des droits de votes est demeurée inchangée, du moins depuis 1998.

En ce qui concerne le financement de la FFQ, en provenance du gouvernement fédéral, il y avait d'abord les fonds octroyés par Condition féminine Canada dans le cadre du Programme Promotion de la Femme, des fonds qui, entre 1995 et 2002, oscillaient entre 85 000 et 100 000 \$<sup>26</sup> par année. Durant cette période, la proportion que représentaient les fonds alloués par le gouvernement fédéral à la FFQ était passée de 70 % en 1995 à 22 % en 2000-01. Du côté du gouvernement québécois, des fonds alloués à la FFQ dans le cadre du Programme de soutien à l'éducation populaire autonome (PSEPA) étaient passés de 16 555 \$ en 1995 à 22 374 \$ en 2002. La FFQ a aussi bénéficié de fonds alloués par le

---

<sup>26</sup> Rapports d'état des finances de la FFQ entre 1996 et 2002.

Secrétariat à l'action communautaire autonome (SACA), qui sont passés de 24 000 \$ en 1997 à 50 000 \$ en 2002. La FFQ a aussi bénéficié d'un financement du Fonds de lutte contre la pauvreté entre 1999 et 2001, un financement qui a par ailleurs augmenté considérablement. Alors que ce montant était de 17 088 \$ en 1999, celui-ci a augmenté jusqu'à 73 099 \$ en 2001. Pour ce qui est de la proportion que représentait le financement provenant du gouvernement québécois pour la FFQ, celle-ci révèle un changement minime. Tandis que cette proportion était de 15 % en 1995-96, celle-ci a augmenté jusqu'à 32 % en 1999-2000 pour ensuite baisser à nouveau à 27 % en 2001-02. Pendant que la proportion du financement en provenance des deux paliers de gouvernement demeurerait sensiblement la même, la proportion du financement de la FFQ qui relevait de l'autofinancement a fortement augmenté. En effet, celle-ci est passée de 15 % en 1995-96 à 41 % en 2001-2002. L'autofinancement a ainsi fini par constituer la majeure partie du financement de la FFQ entre 1995 et 2002.

Le dernier organisme communautaire ayant joué un rôle-clé dans la lutte contre la pauvreté au Québec est le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté (depuis 2003, plutôt connu sous le nom de Collectif pour un Québec sans pauvreté). Formé en janvier 1998, le Collectif fait suite à une lutte ardue initiée par des organismes communautaires contre la réforme de l'aide sociale entreprise par le gouvernement au cours de la fin des années 1990. C'est dans le cadre de cette lutte que l'idée d'une loi pour lutter contre la pauvreté a gagné du

terrain. Plus spécifiquement, le Collectif a vu le jour dans le cadre du Parlement de la rue, une manifestation organisée en vue de protester contre l'adoption de la Loi 186 qui, elle, proposait une réforme de l'aide sociale. À la suite de cette lutte contre la réforme de l'aide sociale, le Collectif a mis en avant un projet de loi pour lutter contre la pauvreté. Il s'agissait là d'une stratégie en vue d'inciter le gouvernement à faire adopter une loi pour lutter contre la pauvreté, surtout une loi dont le contenu et les orientations se rapprochaient de ceux qui ont été rédigés par les membres du Collectif.

L'idée d'une loi pour lutter contre la pauvreté a été idée une avancée notamment par Vivian Labrie qui était alors porte parole du Carrefour de pastorale en monde ouvrier (CAPMO). Il s'agit d'un organisme religieux et de gauche formé en 1978 qui provient de la région de Québec. Tel qu'écrit sur son site Internet, le CAPMO mise principalement sur l'éducation populaire et sa base sociale repose sur « des personnes provenant de milieux populaires et celles qui leur sont solidaires ». Les débuts du Collectif ont résidé dans le travail d'abord entrepris par le CAPMO en ce qui a trait à la formulation d'une proposition pour un projet de loi anti-pauvreté en 1997 (CAPMO 1997).

Sur le plan de son mode de fonctionnement, le Collectif procédait par consensus. Concernant la rédaction de la proposition pour un projet de loi, une équipe de rédaction composée de trois personnes, dont la porte parole Vivian Labrie, a été chargée de rédiger une version de cette

proposition. Cette version a été par la suite reprise par un comité de rédaction (ou comité de contenu) qui, lui, était composé de certains groupes-membres du Collectif<sup>27</sup>. Ces groupes membres étaient consultés régulièrement par les rédacteurs du projet. La proposition a été par la suite circulée auprès des autres membres du Collectif, appelé le Collectif national. Il s'agissait d'une assemblée générale qui fonctionnait par consensus, bien que des votes se tenaient dans des cas exceptionnels. Enfin, le comité de stratégies, lui aussi composé de groupes-membres du Collectif, fonctionnait par consensus. Bref, comparativement au fonctionnement d'autres organismes communautaires, celui du Collectif relevait d'un processus flou.

Sur le plan de son membership, au départ, le Collectif était formé de dix organismes, dont les suivants : ATD Quart Monde, le Carrefour de pastorale en monde ouvrier (CAPMO), la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ), le Centrale de pastorale en monde ouvrier (CPMO), la Confédération religieuse canadienne – section Québec, la Fédération des femmes du Québec (FFQ), le Regroupement des ressources alternatives en santé mentale du Québec (RRASMQ) et le Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ). Un an plus tard, d'autres organismes se sont ajoutés. Il s'agit des organismes suivants : le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), la Caisse d'économie Desjardins des

---

<sup>27</sup> Ces groupes membres qui faisaient partie du comité de rédaction étaient les suivants : ATD Quart Monde, le Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ), la Conférence religieuse canadienne – section Québec (CRC-Q), le Centre de pastorale en milieu ouvrier (CPMO), la Centrale des syndicats nationaux (CSN) et le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) (Collectif 1999).

travailleurs et travailleuses du Québec (CETTQ), la Confédération québécoise des coopératives d'habitation (CQCH), le Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec (RGPAQ) et le Regroupement québécois des intervenants et intervenantes du Québec (RIIAC). Par la suite, le membership du Collectif s'est limité à une trentaine d'organismes.

En termes de financement, le Collectif a d'abord bénéficié de 100 000 \$ provenant du Fonds de lutte contre la pauvreté « pour la partie stratégie de citoyenneté et d'éducation populaire » et « pour supporter la formation d'animateurs et de multiplicateurs, la saisie et l'analyse des discussions », comme l'indique l'ancien site du Collectif. Par la suite, la Fondation Chagnon a versé 250 000 \$ au Collectif pendant une période de cinq ans, ces fonds devant être réservés à des projets d'éducation populaire. Enfin, le Collectif bénéficiait de dons provenant de sources diverses dont les centrales syndicales.

Du côté gouvernemental, le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale a constitué l'acteur principal dans la lutte contre la pauvreté. Plus spécifiquement, il s'agit d'un ministère qui, entre 1995 et 2002, a connu plusieurs changements, compte tenu des modifications faites en matière de sécurité du revenu et d'emploi entreprises par le gouvernement du Parti québécois. D'abord, c'est le ministère de la sécurité du revenu, sous la responsabilité de Louise Harel à titre de ministre, qui a déclenché la réforme de l'aide sociale. Celle-ci a mis en place un comité externe chargé

d'étudier des avenues possibles de réforme. Il en a résulté la publication d'un Livre vert en décembre 1996 intitulé « Vers une gestion de la sécurité du revenu favorisant la solidarité sociale ». Cet énoncé de politique a par ailleurs suscité de vives critiques provenant des organismes communautaires. C'est ce qui a servi d'élément déclencheur à la lutte contre la réforme de l'aide sociale.

En juin 1997, au moment du dépôt du projet de loi 150, le Ministère de la sécurité du revenu a été remplacé par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, toujours avec Louise Harel en tant que ministre responsable. C'est par ailleurs sous l'égide de ce ministère qu'a été élaboré le projet de loi 186, la Loi sur le soutien du revenu et favorisant la solidarité sociale, déposée en décembre 1997. Peu de temps après l'adoption de la Loi 186, en juin 1998, le Ministère de l'Emploi et la Solidarité devenait la Ministère de la Solidarité sociale, avec André Boisclair comme ministre responsable, alors que Diane Lemieux devenait ministre responsable de l'Emploi. C'est lorsque Jean Rochon est venu occuper le poste de ministre de la Solidarité sociale en 2001 qu'ont débuté des rencontres avec le Collectif au sujet d'une loi pour lutter contre la pauvreté. Il en a résulté la création d'un nouveau poste, celui de Ministre déléguée à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, dont Nicole Léger est devenue ministre responsable. Les modifications apportées aux mandats de ces ministères reflètent d'ailleurs la tentative de coordonner davantage la sécurité du revenu et l'emploi. Toutefois, des différences entre fonctionnaires à cet égard ont

résulté en la gestion toujours séparée de ces deux préoccupations, à savoir d'un côté l'emploi et, de l'autre, la sécurité du revenu.

D'autres rencontres ont suivi, mais cette fois-ci, entre le Collectif et une équipe ministérielle mise en place par la ministre de la Solidarité sociale de l'époque, Linda Goupil, chargée de l'élaboration d'un projet de loi pour lutter contre la pauvreté. L'équipe ministérielle était composée de la sous-ministre adjointe aux politiques, du directeur des politiques et programmes, du directeur du cabinet adjoint de la ministre Linda Goupil ainsi que de la directrice de cabinet de l'attaché politique de la ministre Nicole Léger (Collectif 2002, 1). C'est dans le cadre de ces rencontres que les discussions concernant l'élaboration d'un projet de loi pour lutter contre la pauvreté se sont tenues, des discussions qui ont précédé le dépôt du projet de loi 112.

## 2 Principales composantes et principales étapes de la lutte contre la pauvreté au Québec

Avant qu'il n'ait été question d'une mobilisation autour de la de lutte contre la pauvreté, des efforts ont été entrepris par des organismes communautaires en vue de formuler un discours commun, même si ceux-ci n'ont pas débouché sur des mobilisations sociales. On doit mentionner la démarche entreprise par des membres de la Table ronde des organismes volontaires d'éducation populaire de l'Estrie (TROVEPE) qui ont rédigé, en

1992, un document intitulé *l'Outil d'appropriation de l'éducation populaire autonome*. Un autre organisme ayant poursuivi de tels efforts est le Mouvement d'éducation populaire autonome et d'action communautaire du Québec (MEPACQ) qui a rédigé le *Cadre de référence pour un projet de société*, adopté en août 1993. En 1994, Solidarité Populaire Québec (SPQ)<sup>28</sup>, à la suite d'une vaste consultation, a rédigé *La Charte pour un Québec populaire*. L'objectif derrière de telles initiatives était de clarifier les valeurs et les orientations des organismes communautaires alors que celles-ci divergeaient à plusieurs égards. On doit comprendre que ces démarches n'ont pas été conçues en vue d'augmenter la capacité de mobilisation des organismes communautaires comme telle, mais davantage afin d'établir des valeurs, des orientations et des principes communs afin de faciliter la concertation entre les organismes communautaires.

La Marche du pain et des roses de 1995 a toutefois constitué un point tournant en termes de mobilisation sociale et, plus particulièrement, en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté. Cette marche a été organisée par la Coalition du pain et des roses<sup>29</sup>, soit une coalition regroupant des groupes de femmes ainsi que des comités-femmes provenant de regroupements d'organismes communautaires, comme le

---

<sup>28</sup> Solidarité Populaire Québec (SPQ), formé en 1982, représente le premier regroupement intersectoriel au Québec, c'est-à-dire un regroupement qui inclut tant des acteurs communautaires que syndicaux.

<sup>29</sup> La Coalition du pain et des roses serait plus tard connue sous le nom de Coalition nationale des femmes et aurait éventuellement comme responsabilité d'organiser la Marche mondiale des femmes de 2000.



FRAPRU et le FCPASQ, en plus des syndicats. La Marche du pain et des roses constituait la première mobilisation centrée sur le thème de la lutte contre la pauvreté. Le fait de miser sur la lutte contre la pauvreté a permis un renforcement des liens entre organismes communautaires et groupes de femmes à l'intérieur de la Coalition, une démarche qui s'est révélée fort utile lorsque le temps est venu de formuler les revendications en vue de la marche<sup>30</sup>. Le gouvernement a répondu aux neuf revendications<sup>31</sup> ayant été formulées dans le cadre de la Marche. Celle-ci a eu lieu du 26 mai au 8 juin et 850 femmes y ont participé. Ce succès a fait en sorte que le thème de la lutte contre la pauvreté a dorénavant constitué un nouvel enjeu pour l'action collective des organismes communautaires. Cependant, un autre événement, indépendant par rapport à l'action des organismes communautaires, a beaucoup contribué à accroître la visibilité politique de la lutte contre la pauvreté. Il s'agit du Sommet socio-économique de 1996.

---

<sup>30</sup> Afin de faciliter le processus de formulation des revendications, certains critères avaient été établis. Ces critères étaient les suivants : celui d'être réalisable, celui d'être chiffrable, celui de ne pas dépasser le nombre de dix revendications et que chaque femme soit représentée dans un moins une des revendications. De plus, deux comités avaient été mis sur pied. Un comité était chargé de la pauvreté des femmes et un autre sur la violence faite aux femmes. Une fois leurs revendications formulées, les deux comités se consultaient par la suite.

<sup>31</sup> Les revendications faites dans le cadre de la Marche du pain et des roses étaient les suivantes : un système de perception automatique des pensions alimentaires avec retenus à la source, le gel des frais de scolarité, la créations d'au moins 1 500 unités de logement social par année, l'accès aux services et programme de formation générale et professionnelle, avec soutien financier adéquat, pour toutes les femmes et ce, en vue de leur insertion ou réinsertion au travail, un programme d'infrastructures sociales avec des emplois accessibles pour les femmes; la réduction rétroactive du temps de parrainage de 10 à 3 ans pour les femmes immigrantes parrainées par leur mari et l'accès aux programmes sociaux pour les femmes immigrantes victimes de violence conjugale et familiale, une loi proactive d'équité salariale, l'application de la loi des normes minimales du travail à toutes les personnes participant à des mesures d'employabilité et l'augmentation du salaire minimum.

À la suite du référendum sur la souveraineté, outre le taux de chômage élevé de 12 %, le gouvernement, en raison de ses déficits budgétaires, a dû faire face à une baisse de la cote de crédit par Wall Street pour ses emprunts. L'objectif du Sommet était de construire un consensus entre le gouvernement, les syndicats, le patronat de même que les organismes communautaires afin de faire face à deux problèmes majeurs, à savoir l'assainissement des finances publiques et l'emploi. Ce Sommet a été divisé en deux parties, en fonction de la double préoccupation du gouvernement. Il s'agissait d'ailleurs de la première fois qu'un gouvernement invitait des organismes communautaires à un événement d'une telle envergure.

Cependant, l'invitation par le gouvernement à l'endroit de organismes communautaires à participer au Sommet socio-économique n'a pas empêché que ceux-ci aient dû affronter nombre d'obstacles. Au cours de la première partie du Sommet<sup>32</sup>, un consensus avait été tiré concernant l'atteinte du déficit zéro. Mais bien que la délégation communautaire<sup>33</sup> a participé aux séances formelles portant sur le déficit

---

<sup>32</sup> Le Sommet socio-économique de 1996 était divisé en deux parties. En mars 1996, la première partie du sommet portait sur les finances publiques. C'est dans le cadre de cette première partie du Sommet qu'avait eu lieu l'entente entre les partenaires sociaux, hormis les organismes communautaires, concernant le déficit zéro. Quant à la deuxième partie sur Sommet, celle-ci mise sur l'emploi, et ce, alors que le taux de chômage était à 12 %. De façon générale, chaque partie du Sommet se déroulait de la manière suivante : en avant-midi, il était question d'une table ronde en présence des médias, puis ensuite de discussions à huis clos en après-midi. Chaque partie du Sommet se déroulait sur une période de quelques jours.

<sup>33</sup> La délégation communautaire, dont les membres avaient été invités par le gouvernement, était composée des regroupements suivants : Solidarité Populaire Québec (SPQ), la Coalition sur le développement de la main-d'œuvre, Solidarité Rurale, la Coalition nationale des femmes et la Fédération des femmes du Québec (FFQ).

zéro, elle est demeurée exclue des discussions à huis clos qui ont eu lieu entre le gouvernement, le patronat et les centrales syndicales quant à l'établissement d'un échéancier pour atteindre le déficit zéro. Il a été entendu que le déficit zéro serait atteint pour l'année 1999-2000. Initialement, le gouvernement souhaitait que le déficit zéro soit atteint pour l'année 1997-98. Plus spécifiquement, il visait l'échéancier suivant : 3,9 milliards pour l'année 1995-96, 3,3 milliards pour l'année 1996-97 et 1,8 milliards pour l'année 1997-98. Les discussions tenues à huis clos, notamment celles qui ont eu lieu entre le gouvernement et les centrales syndicales, ont fait en sorte que l'échéancier soit retardé d'un an. D'où l'entente autour de l'atteinte du déficit zéro pour l'année 1999-2000. Face à une telle entente, la délégation communautaire a dû se prononcer sur le sujet. Officiellement, bien que la délégation communautaire s'est montrée en accord avec le déficit zéro, elle proposait que des conditions soient rattachées à celle-ci, dont celle de ne pas empêcher la progression de la lutte contre la pauvreté. En fait, au cours de cette première partie du Sommet, la délégation communautaire a opté, en guise de stratégie, de revendiquer le retrait des coupures qui avaient été faites en matière de sécurité du revenu. Mais cette stratégie a ainsi eu pour effet d'affaiblir la légitimité politique de la délégation communautaire.

Toutefois, au cours de la deuxième partie du Sommet, en modifiant leur stratégie initiale, les membres de la délégation communautaire sont

---

parvenus à faire de la lutte contre la pauvreté un enjeu majeur. En proposant une clause d'appauvrissement zéro, soit une clause selon laquelle aucune mesure ne devait appauvrir les 20 % des plus démunis de la population, la délégation communautaire est parvenue à susciter un appui considérable, voire un appui qui incluait même des membres du milieu des affaires. Tandis que la réponse du gouvernement par rapport à cette revendication s'est avérée partielle<sup>34</sup>, trois membres de la délégation communautaire, soit la FFQ, Solidarité populaire Québec et la Coalition nationale des femmes, ont choisi de se retirer à la suite de la réponse du gouvernement. Il en a résulté que la visibilité politique des organismes communautaires ainsi que celle de la lutte contre la pauvreté se sont accrues.

À la fin des années 1990, la réforme gouvernementale de l'aide sociale a servi de tremplin pour la mobilisation des organismes communautaires autour de la lutte contre la pauvreté, notamment en ce qui a trait à la formation du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. Peu après son arrivée au pouvoir, en 1994, le gouvernement du Parti québécois s'est engagé dans une démarche afin de revoir la politique et les programmes de l'aide sociale. D'abord, en 1995, le ministère de l'Emploi et de la solidarité (anciennement le ministère de la sécurité du revenu) a mis en place un comité externe de réforme de la sécurité du

---

<sup>34</sup> De façon plus précise, le gouvernement appuyait une clause d'appauvrissement zéro dans la mesure où elle s'appliquerait uniquement à des personnes ayant des contraintes à l'emploi et non pas toutes les personnes en situation de pauvreté, ce que souhaitaient les membres de la délégation communautaire.

revenu, chargé d'étudier des avenues possibles quant à une réforme éventuelle de l'aide sociale. Parmi les membres de ce comité<sup>35</sup>, on retrouvait notamment Vivian Labrie, qui était alors membre du Carrefour de pastorale en monde ouvrier (CAPMO) et qui, par la suite, a proposé l'idée d'un projet de loi pour lutter contre la pauvreté, celle-ci ayant abouti en la formation du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté plus tard, soit en janvier 1998. Le travail entrepris par le comité externe a constitué le point de départ ou le coup d'envoi de la réforme de l'aide sociale.

Le travail de ce comité a cependant été marqué par des divergences importantes entre ses membres. Ainsi, deux rapports endossant deux perspectives distinctes en matière de sécurité du revenu ont été produits. D'un côté, il y a eu le rapport Bouchard (1996), dont Vivian Labrie était co-auteure, qui préconisait l'établissement d'un régime fiscal plus équitable assurant la couverture des besoins essentiels. À noter, dans cette perspective, l'appui financier aux personnes assistées sociales devait diminuer à mesure qu'augmentait le revenu d'emploi (Bouchard et al. 1996). De tels ajustements devaient de plus demeurer, selon le rapport, séparés du système d'insertion en emploi. De l'autre côté, on a eu le rapport Fortin (1996) qui recommandait plutôt que le système de sécurité du revenu soit davantage intégré au système d'insertion en emploi, de manière à rattacher la sécurité du revenu à des conditions

---

<sup>35</sup> Pour ce qui est des autres membres, il s'agissait de Camil Bouchard, Alain Noël, Pierre Fortin et Francine Séguin, ceux-ci étant issus du milieu universitaire.

relevant de la recherche d'emploi (Fortin et al. 1996). Les différences entre ces deux rapports reflétaient le désaccord qui prévalait entre les membres du comité en ce qui concerne l'intégration de la sécurité du revenu et les mesures d'insertion en emploi.

Face à cette situation, le gouvernement a opté pour un compromis en publiant, en décembre 1996, un Livre vert intitulé *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi* (Québec 1996). Celui-ci a puisé dans les deux rapports issus du comité externe. Il préconisait une réforme de l'aide sociale misant sur une politique active du marché du travail (Québec 1996). Cela impliquait, entre autres choses, une approche individualisée de recherche et d'intégration en emploi par le biais des Centres locaux d'emploi (CLE). Le rapport comportait aussi l'idée d'une allocation familiale qui consiste à unifier les prestations concernant les enfants, notamment les enfants en situation de pauvreté. Le Livre vert incluait aussi des mesures visant un régime fiscal plus équitable. En même temps, il prévoyait des pénalités dans l'éventualité d'un refus de participer à un parcours vers l'emploi, des pénalités qui allaient jusqu'à une saisie d'une portion de la prestation si la personne ne payait pas son loyer. Ces pénalités ont suscité des critiques provenant d'organismes communautaires, dont le FCPASQ, la FFQ et le FRAPRU, qui considéraient l'approche privilégiée par le Livre vert comme trop coercitive (FFQ 1998).

La publication du Livre vert, compte tenu des critiques qu'elle a suscitées de la part de certains organismes communautaires, a entraîné

par ailleurs la formation, en janvier 1997, de la Coalition nationale sur l'aide sociale en vue de contrer le projet de loi 186, la Loi sur le soutien et favorisant la solidarité sociale qui mettait de l'avant la réforme entreprise par le gouvernement. Cette Coalition reposait en particulier sur les organisations du FRAPRU, de la FFQ et du FCPASQ, le porte parole de ce dernier, Jean-Yves Desgagnés, étant devenu principal coordonnateur de la Coalition. Toutefois, des différences idéologiques importantes se sont rapidement manifestées à l'intérieur de la Coalition. Alors qu'une partie des membres (notamment ceux provenant de la région de Montréal (cf. FFQ 1998, 3)) de la Coalition nationale sur l'aide sociale s'est opposée diamétralement au projet de loi 186, son coordonnateur, de pair avec les portes parole de la FFQ et du FRAPRU, préférait miser sur l'ajout d'amendements au projet de loi 186. De plus, tandis que certains membres de la Coalition préféraient centrer leur mobilisation sur l'aide sociale, le coordonnateur de la Coalition ainsi que les portes parole de la FFQ et du FRAPRU (Françoise David et François Saillant respectivement) tentaient de faire prévaloir l'idée d'une politique pour lutter contre la pauvreté<sup>36</sup>. Plus spécifiquement, les membres montréalais de la Coalition nationale sur l'aide sociale, quant à eux, sans nécessairement rejeter l'idée d'une mobilisation autour de la lutte contre la pauvreté, cherchaient davantage à

---

<sup>36</sup> Par ailleurs, la plateforme de revendications du FCPASQ en 1996 comprenait, entre autres, une politique de lutte contre la pauvreté qui, elle, devait se rapporter à un revenu social garanti, un meilleur soutien aux familles et une plus grande accessibilité à des logements de qualité et à prix abordables (FCPASQ 1996).

formuler, en guise de stratégie, une proposition pour un projet de loi alternative sur l'aide sociale.

Alors que l'attention des membres montréalais de la Coalition était demeurée sur l'aide sociale, des membres du CAPMO, de leur côté, ont entrepris la rédaction de leur propre proposition pour un projet de loi, celle-ci gravitant autour de la lutte contre la pauvreté plutôt que de porter sur la question de l'aide sociale. La rédaction, par le CAPMO, de cette première version de la proposition pour un projet de loi pour lutter contre la pauvreté, outre le fait d'être basée sur des discussions entre des membres du CAPMO, était aussi inspirée d'éléments contenus dans le rapport Bouchard dont Vivian Labrie, alors porte parole du CAPMO, avait été co-auteure. Ce qui, par ailleurs, a suscité de la méfiance à l'intérieur de la Coalition nationale sur l'aide sociale vis-à-vis Vivian Labrie lorsque le CAPMO a présenté sa proposition pour un projet de loi anti-pauvreté auprès des membres de la Coalition, à titre de projet de loi alternatif au projet de loi 186<sup>37</sup>. Par conséquent, Vivian Labrie a rapidement été perçue par des membres de la Coalition comme trop proche du gouvernement.

Compte tenu d'une telle opposition à l'intérieur de la Coalition à l'idée d'un projet de loi pour lutter contre la pauvreté, les portes parole du CAPMO et du FCPASQ, à savoir Vivian Labrie et Jean-Yves Desgagnés, ont entamé une campagne de signatures auprès de groupes

---

<sup>37</sup> Au départ, les membres de la Coalition nationale sur l'aide sociale s'étaient entendus pour élaborer une proposition d'un projet de loi d'aide sociale pour protester contre le projet de loi 186. Mais Vivian Labrie, alors porte parole du CAPMO, a plutôt pris la possibilité de mettre de l'avant une proposition d'un projet de loi pour lutter contre la pauvreté basée sur des discussions autant eu lieu à l'intérieur du CAPMO.



communautaires en vue d'obtenir des appuis pour la proposition d'un projet de loi pour lutter contre la pauvreté telle que rédigée par le CAPMO (CAPMO 1997). D'une manière stratégique, ils se sont tournés du côté des groupes communautaires qui n'appartenaient pas à la Coalition nationale sur l'aide sociale. Dans ce contexte, leur proposition pour un projet de loi anti-pauvreté a été présentée auprès de ces groupes comme la base d'une discussion plus large au sujet de la pauvreté plutôt qu'une version définitive d'une proposition pour un éventuel projet de loi. La campagne a résulté en 1 000 signatures et a constitué un premier pas vers la formation du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté.

C'est ensuite dans le cadre du Parlement de la rue que s'est consolidé l'appui pour l'idée d'un projet de loi de lutte contre la pauvreté, conduisant par le fait même, à la formation, en janvier 1998, du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. Le Parlement de la rue, organisé par la Coalition DROIT, une coalition provenant de la région de Québec et dont Vivian Labrie faisait partie, visait non pas seulement à protester contre la réforme de l'aide sociale, mais aussi à entamer le dialogue entre les élus et les personnes en situation de pauvreté (Pigeon 2005, 18). Alors que se déroulaient les audiences en commission parlementaire relatives au projet de loi 186 – la *Loi sur le soutien et favorisant la solidarité sociale* –, la Coalition nationale sur l'aide sociale a organisé, en automne 1997, le Parlement de la rue où, pendant deux mois, les membres de la Coalition ont campé près de l'Assemblée nationale en

guise de protestation. Enfin, le succès du Parlement de la rue et surtout de la campagne de signatures en faveur de cette loi – alors que la lutte contre la réforme de l'aide sociale tirait à sa fin – a fait en sorte que les organismes communautaires qui s'opposaient à la lutte contre la pauvreté se sont par conséquent trouvés isolés.

Il s'en est suivi l'élaboration d'une proposition pour un projet de loi par le Collectif. Celle-ci a consisté en un moyen pour ses membres de faire part au gouvernement de diverses revendications émises par les groupes communautaires concernés par différents aspects de la pauvreté. À la suite de consultations entreprises par le Collectif auprès des groupes communautaires – survenues entre septembre 1998 et juin 1999 –, le processus de rédaction du projet de loi a débuté. Sur la base des suggestions et commentaires provenant des organismes communautaires ayant traité au contenu de cette proposition pour un projet de loi, une première ébauche de celle-ci a été rédigée par une équipe de rédaction, dont Vivian Labrie, porte-parole du Collectif, faisait partie. Ce premier jet découlait d'une synthèse faisant état d'une consultation auprès d'organismes communautaires et se traduisant par diverses recommandations sous forme de thèmes majeurs.

Il revenait ensuite à l'équipe de rédaction de consulter le comité de contenu, celui-ci étant composé de membres de regroupements d'organismes communautaires, question de leur permettre de modifier certains aspects de la proposition de projet de loi. Parmi les

regroupements qui ont participé à la rédaction de la proposition pour un projet de loi, il y avait, entre autres, le Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ), le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU)<sup>38</sup>, la Fédération des femmes du Québec (FFQ) et la Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ). On doit se rappeler que ces regroupements ont constitué des acteurs-clé en ce qui a trait à la lutte contre la pauvreté. Deux autres versions de la proposition pour un projet de loi ont suivi, la dernière d'entre elles étant annoncée en avril 2000 (Collectif 2000).

Tout au long du processus de rédaction de la proposition d'un projet de loi, des divergences ont surgi entre les membres du comité de rédaction. D'abord, certaines de ces divergences tournaient autour de l'inclusion de mesures urgentes, c'est-à-dire de mesures qui seraient mises en vigueur soixante jours après l'adoption d'une telle loi. Ainsi, certains organismes communautaires, présents au comité de contenu, notamment le FRAPRU, visaient à faire en sorte que leur revendication principale – soit l'établissement de 8 000 logements sociaux dans leur cas, – soit reconnue comme mesure urgente<sup>39</sup>. Si le FRAPRU misait sur l'établissement de mesures urgentes, c'est parce qu'il visait à faire du

---

<sup>38</sup> Tandis que certains membres du FRAPRU étaient opposés à l'idée d'une loi, la décision à néanmoins prise de se joindre au Collectif étant donné un des objectifs du FRAPRU qui est celui de faire partie d'une coalition permanente.

<sup>39</sup> Or, le FRAPRU a dû se contenter de voir sa revendication être reportée dans une autre section de la proposition pour un projet de loi. Il en a été de même pour la FAFMRQ qui misait sur l'inclusion d'allocations familiales universelles dans la proposition pour un projet de loi du Collectif.

Collectif une coalition permanente de lutte contre la pauvreté. C'est ainsi que, dans le cadre de la rédaction d'une proposition pour un projet de loi pour lutter contre la pauvreté, l'important pour des organismes communautaires comme le FRAPRU était de pouvoir se servir de la proposition pour un projet de loi en vue d'affronter le gouvernement eu égard à des mesures spécifiques. Enfin, des divergences ont surgi, particulièrement au sujet du barème plancher, la revendication principale du FCPASQ.

La revendication du barème plancher a d'abord été formulée en 1996 par le Welfare Rights Committee et le Comité des sans-emploi de la région de Montréal dans le cadre de la mobilisation contre la réforme de l'aide sociale. Tel qu'écrit sur le site Internet portant sur le barème plancher<sup>40</sup>, ces deux groupes définissaient le barème plancher comme suit : « un montant minimum pour survivre dans notre société. Comme tout minimum, il s'agit de la plus petite quantité nécessaire, d'une limite, d'une limite vitale ». Le FCPASQ, dont les deux groupes porteurs de la revendication étaient membres, a par la suite décidé de faire de cette revendication sa revendication principale. La FFQ, de pair avec le FCPASQ, a elle aussi fini par accorder une priorité à cette revendication moyennant quelques modifications, dont l'établissement du montant du barème plancher sur la base d'un calcul des besoins essentiels (nourriture, logement (chauffé et éclairé), habillement et médicaments). Cette

---

<sup>40</sup> [www.baremeplancher.net/accueil.htm](http://www.baremeplancher.net/accueil.htm)

reformulation du barème plancher n'a pas modifié l'appui des groupes porteurs de cette revendication.

Cependant, la reformulation du barème plancher dans le cadre de la rédaction de la proposition pour un projet de loi de la part du Collectif a posé problème. Plutôt que de parler d'un barème plancher, on a préféré l'expression d'un plancher de revenu garanti. Alors que le barème plancher consistait à couvrir les besoins essentiels, le plancher de revenu garanti était différent en ce qu'il ne se rapportait pas seulement à la prestation d'aide sociale de base, comme dans le cas du barème plancher, mais incluait aussi d'autres sources de revenu (Collectif 1999; 2000). De plus, le revenu de base concernant le plancher de revenu garanti était calculé en fonction du montant alloué par le gouvernement aux personnes ayant des contraintes à l'emploi et non en fonction d'une définition des besoins essentiels, telle que celle établie par les groupes à l'origine de la revendication du barème plancher. C'est dire que la reformulation du barème plancher n'est pas allée sans tensions. C'est pourquoi les groupes porteurs de la revendication du barème plancher se sont retirés en tant que membres du FCPASQ et, par conséquent, du Collectif.

Les efforts faits par les groupes afin de concilier les divers points de vue entre organismes communautaires visaient à inciter le gouvernement à faire adopter une loi pour lutter contre la pauvreté. Un comité de stratégies a par ailleurs été mis en place par le Collectif afin d'organiser la mobilisation en faveur d'une proposition pour un projet de loi. Parmi les

participants à ce comité, on y retrouvait notamment le FRAPRU. Toutefois, même après que le Collectif eut complété la rédaction de sa proposition pour un projet de loi, le gouvernement demeurait toujours réticent par rapport à l'idée d'une loi. Lorsque le Collectif a présenté, devant l'Assemblée nationale, une pétition de 215 307 signatures en faveur de leur proposition pour un projet de loi pour lutter contre la pauvreté, le gouvernement a maintenu ses distances, préférant continuer de miser sur une stratégie plutôt qu'une loi<sup>41</sup>.

En outre, le remplacement de Lucien Bouchard par Bernard Landry au poste de Premier ministre a marqué le début d'un intérêt accru pour la lutte contre la pauvreté de la part du gouvernement. Le gouvernement Bouchard s'était montré en fait peu intéressé par la lutte contre la pauvreté. Cette absence d'intérêt s'était entre autres reflétée dans la réponse gouvernementale par rapport aux revendications faites dans le cadre de la Marche mondiale des femmes de 2000. Le succès de la Marche du pain et des roses de 1995<sup>42</sup> avait motivé les membres de la Coalition nationale des femmes à répéter l'expérience, mais cette fois-ci en y ajoutant un volet international. Cependant, la réponse gouvernementale

---

<sup>41</sup> Alors qu'une motion fut présentée devant l'Assemblée nationale par le député libéral, Christos Sirros, alors dans l'opposition, cette motion a fait l'objet d'amendements de la part du parti au pouvoir, dont celui de faire appel à une stratégie plutôt qu'à une loi, pour lutter contre la pauvreté (Pigeon 2005, 22). La préférence du gouvernement pour une stratégie s'est avérée une source importante de divergence, voire de conflit, entre le gouvernement et le Collectif, et ce, jusqu'au moment du dépôt du projet de loi 112 en juin 2002.

<sup>42</sup> Il importe de mentionner que le succès de la Marche du pain et des roses s'inscrit dans un contexte référendaire où la FFQ a entre autres appuyé le camp du oui. (cf. Giraud 2005)....

quant aux revendications du volet québécois de la Marche mondiale des femmes s'est avérée une déception pour la FFQ. De plus, l'attitude du gouvernement a entre autres eu pour effet d'endommager les liens qu'entretenait le Parti québécois avec les organismes communautaires. Avec l'approche d'élections, il importait ainsi au Parti québécois de renouer ses liens avec les organismes communautaires, dont certains militants étaient à la fois membres du Parti québécois et membres d'organismes communautaires.

En mars 2001, le gouvernement a offert de rencontrer le Collectif pour la première fois. Le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Jean Rochon, ainsi que la Ministre déléguée à la lutte contre la pauvreté, Nicole Léger, ont participé à la rencontre. Le Collectif a exigé que les discussions ne traitent que de l'élaboration d'une loi de lutte contre la pauvreté ou, plus spécifiquement, qu'il soit question « d'une stratégie encadrée par une loi fondée sur les droits » plutôt que « d'une stratégie dans laquelle il pourrait y avoir une loi » (Collectif 2001, 1). Malgré le changement de ton de la part du gouvernement à l'égard d'une loi anti-pauvreté, le Collectif a néanmoins mis en avant quatre conditions afin d'ouvrir le dialogue avec le gouvernement. Ces conditions étaient les suivantes : 1) « que le gouvernement soit sérieux à envisager une stratégie globale impliquant l'ensemble des ministères », 2) « qu'il mette les ressources à la hauteur de ses ambitions », 3) « qu'on voit des signes de cette volonté dans le prochain budget » et 4) « que le fait de commencer

une discussion sur la loi ne retarde pas l'action tant sur des mesures urgentes que sur des aspects où c'est possible d'agir maintenant » (Collectif 2001, 2). Malgré l'ouverture exprimée par le gouvernement, le Collectif est demeuré sceptique.

C'est que la position du gouvernement était centrée sur une stratégie et non sur une loi en tant que tel, à l'instar de ce que souhaitait le Collectif. En juin 2001, le gouvernement a lancé un vaste processus de consultation publique sur la base de sa stratégie de lutte contre la pauvreté intitulée « Ne laisser personne de côté » (Québec 2001)<sup>43</sup>. Le Collectif a ainsi mobilisé ses membres pour que ceux-ci participent aux consultations organisées par le gouvernement qui avaient lieu dans les différentes régions de la province, et ce, afin de réitérer la pertinence de la proposition pour un projet de loi élaborée par Collectif pour lutter contre la pauvreté. C'est à partir de ce moment-là que le gouvernement a accepté de s'engager dans une démarche d'élaboration d'un projet de loi pour lutter contre la pauvreté.

Le dépôt d'un tel projet de loi requérait cependant un consensus parmi divers acteurs. Ainsi, outre le Collectif, l'équipe ministérielle chargée de l'élaboration du projet de loi pour lutter contre la pauvreté (et agissant sous l'égide du Ministère de la Solidarité sociale) exigeait l'appui d'autres acteurs dans le but d'obtenir l'appui du Conseil des ministres. Pour le

---

<sup>43</sup> Le Collectif a perçu l'établissement d'un tel processus comme une tentative par le gouvernement de contourner, voire de nier la légitimité du processus de consultations effectué par le Collectif entre septembre 1998 et juin 1999 et sur la base duquel a été rédigée sa proposition pour un projet de loi pour lutter contre la pauvreté.



Ministère de la Solidarité sociale, un tel consensus permettait à l'équipe ministérielle de renforcer sa position vis-à-vis le Conseil des ministres, dont certains se méfiaient d'un projet de loi pour lutter contre la pauvreté. Cependant, afin de parvenir à un tel consensus, il était nécessaire de rejeter certaines des mesures urgentes contenues dans la proposition pour un projet de loi élaborée par le Collectif, soit la hausse du salaire minimum, la gratuité des médicaments et le plancher de revenu garanti. Le rejet de telles mesures au moment du dépôt du projet de loi 112 a eu pour effet d'entraîner des divergences parmi les membres du Collectif, et ce, pendant que se déroulaient les rencontres entre celui-ci et l'équipe ministérielle. En effet, tandis que certains membres appuyaient ces rencontres, d'autres préféraient que ces rencontres soient accompagnées par des actions de mobilisation. De telles divergences étaient d'autant plus aggravées en raison de l'ajout par le gouvernement d'une stratégie politique intitulée « La volonté d'agir, la force de réussir » (Québec 2002a) au moment de l'annonce du projet de loi 112, et ce, tandis que le Collectif était farouchement opposé à une telle stratégie. Ainsi, au moment du dépôt du projet de loi 112, en juin 2002, ces divergences continuaient à prévaloir, et ce, jusqu'à l'adoption de la Loi 112 en décembre 2002. En somme, l'apport du Collectif quant à la Loi 112 s'est avéré mitigé. Un tel résultat nous invite à mieux saisir la nature de la mobilisation sociale des organismes communautaires.

### 3 L'action collective des organismes communautaires : quels enjeux ? quelles stratégies ?

La mobilisation des organismes communautaires autour de la lutte contre la pauvreté relève en fait d'un processus caractérisé par la nécessité de se mobiliser en dépit des divergences qui existaient entre eux. La lutte contre la pauvreté facilitait la mobilisation sociale des organismes communautaires en dépit des divergences, ce qui a permis de mettre sur pied un Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. Cependant, les divergences entre les acteurs ont tout de même influé sur la mobilisation sociale autour de la lutte contre la pauvreté et, en particulier, sur le processus d'élaboration du projet de loi 112.

#### 3.1 La lutte contre la pauvreté en tant que « master frame »

La lutte contre la pauvreté peut être vue sous l'angle d'un « master frame » au sens où elle a contribué à faciliter la mobilisation sociale des organismes communautaires, et ce, dans un contexte caractérisé par des modes de gouvernance peu institués comme le sont les mécanismes de concertation. Dans de tels cas, souligne Hobson (2003, 11-12), des acteurs sociaux ont davantage tendance à avoir recours à des ressources discursives. Par ressources discursives, on entend l'emploi par les acteurs

sociaux de récits et de métaphores dans le but d'accroître leur légitimité politique : « By discursive resources, we mean not just political discourse, but a broad discursive terrain that includes cultural narratives and metaphors that social actors exploit in their public representations as well as the contesting ideological stances that they take on themes and issues on the political agenda » (Hobson & Lindholm 1997, 489). La lutte contre la pauvreté a ainsi fourni aux organismes communautaires concernés par la pauvreté une telle ressource discursive.

Plus spécifiquement, la lutte contre la pauvreté a constitué un « master frame » au sens où elle se rapportait à un cadre (« frame ») suffisamment large pour regrouper un nombre important d'organismes communautaires (Snow & Benford 1992, 140). Pour qu'il en soit ainsi, il importe qu'un « master frame » soit assez flexible pour qu'une diversité d'acteurs puissent s'y identifier<sup>44</sup>. La lutte contre la pauvreté peut être interprétée en termes de « master frame » en raison notamment de sa définition multidimensionnelle permettant du coup l'émergence d'un nouvel ensemble de stratégies faisant en sorte que les organismes communautaires mettent en commun leurs ressources.

Comme écrivent Snow et Benford (1992, 146), le recours à de nouvelles stratégies peut relever de la formulation d'un nouveau « master

---

<sup>44</sup> Snow et Benford définissent un « master frame » de la façon suivante : « syntactically flexible and lexically universalistic thereby allowing numerous aggrieved groups to tap into [a particular master frame] » (1992, 140).

frame »<sup>45</sup>. Plus spécifiquement, l'émergence d'un « master frame » peut façonner la mobilisation sociale puisqu'elle permet le développement de stratégies dont le recours se serait avéré autrement difficile. Ainsi, en tant que « master frame », la lutte contre la pauvreté, de par sa définition élargie de la pauvreté en plus de sa flexibilité permettant d'inclure différents points de vue a conduit certains acteurs communautaires-clé à élaborer de nouvelles stratégies, facilitant de ce fait la mobilisation des organismes communautaires. La pertinence d'un « master frame » réside donc dans sa capacité de rallier autant d'appuis que possible, et ce, par le biais de stratégies qui échoueraient si ce n'était d'une représentation – d'un cadre – apte à intégrer différents points de vue.

En effet, le recours à la lutte contre la pauvreté en tant que « master frame » s'est révélé primordial dans l'organisation de la Marche du pain et des roses. L'organisation d'une telle marche, centrée sur la lutte contre la pauvreté, a permis entre autres à la Fédération des femmes du Québec (FFQ) de sortir d'une période difficile. Au cours des années 1980, son membership avait chuté. De plus, la FFQ avait été critiquée en particulier par le Regroupement des centres de femmes, dont Françoise David était porte-parole à l'époque, de ne pas suffisamment tenir compte de la pauvreté des femmes, notamment celle qui est vécue par les femmes immigrantes. Une conférence intitulée, *Pour un Québec féminin pluriel*, organisée en 1992, est ainsi venu consolider un nouveau projet féministe

---

<sup>45</sup> « Tactical innovation is spawned by the emergence of a new master frame ». (Snow & Benford 1992, 146)

visant davantage à reconnaître la pauvreté ainsi que la diversité culturelle chez les femmes. Ce changement d'orientation a culminé avec l'arrivée, en 1994, de Françoise David à la présidence de la FFQ. La nouvelle présidente a défini la FFQ comme un « groupe rassembleur qui pourra parler au nom d'un grand nombre de femmes » et qui reconnaît que « la conjoncture fait que la lutte contre la pauvreté se trouve au cœur des préoccupations des groupes de femmes ». (Paré, *Le Devoir*, 6 juin 1994). Ainsi, étant donné la morosité chez la FFQ, la lutte contre la pauvreté en tant que « master frame » a donné la possibilité au Regroupement des centres de femmes de faire en sorte que la lutte contre la pauvreté des femmes devienne une préoccupation majeure pour la FFQ.

Cette réorientation autour de la lutte contre la pauvreté a ensuite permis à la FFQ de pallier sa pénurie de membres par le recours à des stratégies ayant été développées dans le cadre de l'organisation de la Marche du pain et des roses, soit une marche autour de la lutte contre la pauvreté. La formation de la Coalition du pain et des roses (qui sera plus tard connue sous le nom de Coalition nationale des femmes) s'inscrit notamment dans la nécessité chez la FFQ de surmonter ses problèmes en termes de membership, lequel demeurerait alors insuffisant pour organiser une mobilisation de grande ampleur avec succès. La mise en place de la Coalition, celle-ci formée autour de la lutte contre la pauvreté, a fait en sorte qu'un plus grand nombre de groupes communautaires et de groupes de femmes ont pu prendre part à l'organisation de la marche, mais sans

pour autant devoir devenir membres de la FFQ. Comme l'a expliqué une ancienne militante de la FFQ à l'époque, la formation d'une telle coalition venait pallier le manque de légitimité que connaissait la FFQ:

« Donc, sentant qu'elle n'avait pas la légitimité comme FFQ d'organiser toute seule sur sa propre base un projet fou comme celui-là, le réflexe a été d'appeler différents groupes de femmes, qui n'étaient pas membres de la Fédération, et certains qui étaient membres aussi, à une rencontre le 17 mars 1994, pour nous exposer son idée. Et là, on était une trentaine à cette première rencontre-là, elle est allée chercher le Front commun des personnes assistées sociales, la Fédération des familles monoparentales, les maisons d'hébergement, les syndicats...Et elle nous a exposé son projet et ça l'a allumé de même. C'est devenu évident pour tout le monde qu'il fallait organiser ça et qu'on était prête à relever le défi, que l'analyse politique qu'on faisait ensemble, il ne faut pas oublier, 93, on venait de sortir d'un grand mouvement [conférence « Un Québec féminin pluriel »] qui avait rassemblé les féministes des syndicats, dans les groupes de défense. Il y avait déjà une espèce de mouvement, que Françoise avait joué un rôle important comme responsable de le Regroupement des centres de femmes pour amener ce mouvement-là. Pis en 1994, on convie tout ce monde-là pour dire on organise une marche des femmes contre la pauvreté. » (entretien numéro 15)

« Donc, là, la FFQ a mis sur pied la Coalition nationale des femmes contre la pauvreté en 1994 à peu près. Parce qu'ils savaient très bien que la FFQ n'avait pas nécessairement les forces pour rassembler tout le monde pis les gens avaient besoin que la FFQ fasse ses preuves avec justesse. Et donc, pourquoi pas une coalition à part qui était autonome formée d'un ensemble de syndicats, de groupes locaux, de groupes vraiment divers. Ça peut être au niveau religieux, mais vraiment des groupes de femmes. Et l'objectif de cette coalition-là, c'est d'organiser la Marche du pain et des roses contre la pauvreté avec neuf revendications. Donc, des membres se trouvaient aussi aux tables régionales des groupes de femmes dans les différentes régions. » (entretien numéro 12)

Par ailleurs, l'établissement de la Coalition du pain et des roses a permis d'obtenir l'appui de groupes de femmes plus traditionnels, dont l'Association féminine d'éducation et d'action sociale (AFEAS) qui entretenaient des divergences avec la FFQ sur de nombreuses questions à l'exclusion de l'enjeu de la pauvreté. Comme l'a dit une autre ancienne militante de la FFQ à l'époque, certaines positions prises par la FFQ

rendaient peu probables que ces groupes de femmes en particulier veuillent devenir membres de la FFQ :

« ... la FFQ est plus radicale, elle a pris des positions par rapport à l'avortement, par exemple, des positions par rapport au lesbianisme, par rapport à des choses qui sont un petit peu plus « touchy » pour ces groupes-là. ...Mais c'est quand même des grands groupes nationaux, c'est-à-dire des groupes qui forment une base locale très forte et qui réunissent plusieurs milliers de femmes...À cause des positions de la FFQ, par exemple sur l'avortement, libre et gratuit, le pro-choix, ces groupes-là, eux autres, ils se sentaient pas très bien. Mais dans une coalition pour une marche contre la pauvreté puis la violence, ces groupes-là, ils peuvent s'y reconnaître. » (entretien no 5)

Ainsi, malgré les réticences à l'endroit de la FFQ, on n'a pas moins été en mesure de mettre sur pied la Coalition du pain et des roses en vue de la préparation de la marche. La lutte contre la pauvreté en tant que « master frame » a donc permis à la FFQ de surmonter les différences de point de vue qu'elle avait avec des regroupements plus conservateurs afin d'organiser la marche.

L'énonciation des revendications lors de la Marche a, elle aussi, reflété ce souci de maintenir l'unité à travers les différences; ce qui a été rendu possible en misant sur la lutte contre la pauvreté. La manière dont les revendications ont alors été formulées se rapporte à ce que Snow et al. (1986, 467) appellent le « frame bridging », c'est-à-dire le fait de relier différentes demandes à un même cadre. Dans ce cas-ci, la participation active de différents groupes communautaires et groupes de femmes à la formulation des revendications ont permis de lier leurs propres attentes à une démarche commune, renforçant ainsi l'efficacité de la lutte contre la pauvreté en tant que « master frame ».

La lutte contre la pauvreté s'est aussi avérée utile en tant que « master frame » pour les organismes communautaires dans le cadre du Sommet socio-économique de 1996 et, plus spécifiquement, au cours de la deuxième partie du Sommet portant sur l'emploi. Cette fois-ci, la plasticité du « master frame » a permis à la délégation communautaire de développer une nouvelle stratégie au cours de la deuxième partie du Sommet, soit celle d'élaborer la clause d'appauvrissement zéro. Plus précisément, le « master frame » de la lutte contre la pauvreté a donné lieu à des modifications en faveur de l'élaboration de la stratégie par rapport à la clause d'appauvrissement zéro.

Cette reformulation de la lutte contre la pauvreté s'inscrivait en riposte à l'entente autour du déficit zéro survenue au cours de la première partie du Sommet, une entente faisant suite à des discussions tenues à huis clos, alors que la délégation communautaire était demeurée exclue. En même temps, la clause d'appauvrissement zéro a aussi eu pour effet d'élargir le débat sur la pauvreté de manière à dépasser la question de l'aide sociale. Cela, selon une ancienne militante de la FFQ présente au Sommet, a permis de susciter davantage d'appuis pour la lutte contre la pauvreté:

« Moi, je te dirais que, rhétoriquement parlant, je pense que ça a juste été chercher plus de monde. C'est qu'avant, 'c'est les pauvres qui s'occupent des pauvres'. 'Moi, je ne suis pas pauvre, je gagne le salaire minimum'. 'Que les bs s'occupent de leurs affaires'. Quand tu inclus une notion d'appauvrissement, si tu es au salaire minimum, ou même si tu es à 25 000, la notion – et c'était toute l'intelligence de la clause d'appauvrissement zéro – c'est que tu vas chercher le 1/5, mais quand tu parles du 1/5, il y en a du monde, bien plus que les pauvres. Et moi, je trouve que ce n'est pas quelque chose qui a eu tendance à restreindre, c'est quelque chose qui a eu tendance à solidariser en fait le 1/5 le plus



pauvre. Parce que ce n'est pas toujours heureux d'entendre le monde au salaire minimum qu'il faut qu'ils travaillent 40 heures/semaine pour avoir un petit 280,00 \$ parler des assistés sociaux. Pis ce n'est pas plus drôle entendre parler les assistés sociaux parler des riches qui gagnent 24 000. Là, on va nuancer, là, on travaille beaucoup aussi avec cette dimension-là. Les 24 000 font partie des plus pauvres comme toi. Au lieu de te plaindre, ça ne te tente pas de travailler ensemble ? Alors, pour moi, il y a eu quelque chose de très heureux, et encore là, je pense que le Sommet socio-économique a joué un rôle important dans l'émergence du Collectif dans le fait que la question de la pauvreté sorte, entre guillemets, des rangs du mouvement des femmes et aille dans des rangs plus larges. Je pense que c'est vraiment le sommet qui a eu ce rôle-là. » (entretien numéro 15)

Un tel élargissement de la lutte contre la pauvreté a fait en sorte que celle-ci ne se résume plus seulement en une série de revendications spécifiques, soit celles qui ont été véhiculées dans le cadre de la Marche du pain et des roses. La clause d'appauvrissement zéro a ouvert la porte à une définition plus large de la lutte contre la pauvreté et, par conséquent, fourni la possibilité de susciter un appui plus large qu'auparavant.

En somme, en tant que « master frame », la lutte contre la pauvreté a favorisé une collaboration accrue entre des organismes communautaires qui, auparavant, ne travaillaient pas souvent ensemble. Comme l'a mentionné un militant du FRAPRU, l'efficacité de la Marche du pain et des roses ainsi que celle du Sommet socio-économique résidait surtout dans cette collaboration dorénavant plus étroite entre des organismes communautaires-clé, notamment la FFQ, le FRAPRU et le FCPASQ :

« Parce qu'il faut voir qu'il y avait un moment important, c'est quand même la Marche des femmes contre la pauvreté qui était un moment où déjà, il y a bien des forces qui se sont regroupées. À ce moment-là, ça a été, pour le FRAPRU, cette marche-là, un moment de rapprochement avec le mouvement des femmes dont on était plutôt loin, auparavant, là. Pas de relations antagoniques, rien, mais on n'était pas des mouvements qui collaboraient beaucoup ensemble. Même chose avec le Front commun des personnes assistées sociales qui s'est aussi rapproché à ce

moment-là. Et après le Sommet, la coalition s'est un peu formée autour de, particulièrement, je dirais, la Fédération des femmes, le FRAPRU, le Front commun des personnes assistées sociales, encore qui, le Front commun était plus ou moins d'accord avec la stratégie du deuxième sommet, là. Il faut le dire. Eux autres, ils auraient aimé mieux qu'on y aille pas du tout, là. Mais, bon, disons, qu'il y avait quand même des liens, qu'il y avait quand même une collaboration, plus certains groupes, je pense au Mouvement en éducation populaire et d'action communautaire du Québec, d'autres groupes. » (entretien no 11)

Pour ces organismes communautaires, le recours à la lutte contre la pauvreté en tant que « master frame » s'est avéré fort efficace. C'est ce qui a permis de renforcer la mobilisation dans le cadre de la Marche du pain et des roses et du Sommet. La lutte contre la pauvreté a en effet servi au développement de nouvelles stratégies qui ont facilité la mobilisation des organismes communautaires. Ainsi, la définition multidimensionnelle de la pauvreté fait en sorte que la lutte contre la pauvreté puisse emprunter une trajectoire flexible, permettant aux organismes communautaires d'élaborer des stratégies efficaces.

### 3.2 Le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté en tant que coalition de cause : l'idée d'une loi comme une forme de « motivational framing »

Outre son utilité en tant que « master frame » dans le cadre de la Marche du pain et des roses ainsi que lors du Sommet socio-économique, la lutte contre la pauvreté s'est aussi avérée utile par rapport à la formation du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté en tant que coalition de cause, c'est-à-dire en tant que regroupement d'acteurs qui coordonnent leurs activités et qui en viennent à partager un même

ensemble d'idées (Sabatier 1999). La formation du Collectif dérive d'abord et avant tout de la circulation, par le CAPMO et le FCPASQ, de l'idée d'un projet de loi pour lutter contre la pauvreté auprès d'organismes communautaires. La circulation d'une telle idée, notamment par le biais d'une campagne de signatures, relève d'une forme de « motivational framing », soit une manière de formuler un problème ou une cause de telle sorte à susciter autant d'appuis que possible, tout en démobilisant les opposants (Benford & Snow 2000, 617). Ainsi, la pertinence du « motivational framing » ne renvoie pas uniquement à la possibilité de susciter des appuis, mais tout autant au fait que ces appuis entraînent la discréditation des antagonistes. Ainsi, la formation du Collectif s'explique par la capacité chez certains acteurs communautaires, notamment les portes parole du FCPASQ et du CAPMO, soit Jean-Yves Desgagnés et Vivian Labrie, de discréditer les opposants à la lutte contre la pauvreté.

La formation d'une coalition autour de la lutte contre la pauvreté était en fait l'objectif principal de certains organismes communautaires. C'était le cas notamment pour le FCPASQ. La lutte contre la pauvreté sous l'angle d'un « master frame », pour le FCPASQ – mais aussi pour le CAPMO, la FFQ et le FRAPRU – fournissait un référent indispensable à la formation d'une coalition. Comme l'expliquait une militante du FCPASQ, la formation d'une coalition autour de la lutte contre la pauvreté était un moyen d'atténuer les divergences entre les organismes communautaires :

« Le Collectif, en réalité, s'est formé suite à la lutte du deuxième réforme de l'aide sociale, en 1998. Alors, là aussi, on a formé une coalition

comme on avait fait en 1989, pour lutter contre la réforme [de l'aide sociale] de 1998. Mais, on a réalisé, au moment de la lutte, que si on luttait toujours en termes de pièces détachées – comme l'aide sociale est une pièce, le chômage est une autre pièce, le logement social est une autre pièce, la santé, les médicaments c'est une autre pièce – si on a toujours des pièces, comme si c'était des pièces autonomes, on détériore [la possibilité de se mobiliser]. Parce que chaque pièce, on arrive à se diviser entre nous. Parce que si, on va dire, 'l'aide sociale coûte trop chère à cause et c'est pour ça que ça coûte si cher d'impôt', on va créer des préjugés entre des catégories de personnes pour mener nos luttes. Alors, c'est dans ce sens-là que, à partir de la lutte [contre la réforme de l'aide sociale] de 1998, là, il y a eu des personnes qui sont impliquées dans la coalition qui ont commencé à réfléchir, à dire, il faut créer un mouvement beaucoup plus large de lutte à la pauvreté » (entretien no 4)

Le potentiel de la formation d'une coalition autour de la lutte contre la pauvreté s'avérait d'autant plus pertinent, étant donné les divisions qui prévalaient à l'intérieur de la Coalition nationale sur l'aide sociale<sup>46</sup>. C'est ce qu'explique le coordonnateur du FCPASQ. C'est pourquoi il a proposé aux membres de la Coalition nationale sur l'aide sociale l'idée d'une politique de lutte contre la pauvreté. Cette perspective permettait de mettre en avant une vision plus large de la pauvreté par rapport à une vision centrée sur la question de l'enjeu de l'aide sociale :

« [...] C'est que, déjà, le Front commun, lui, dans son histoire, avait développé l'approche que ce n'est pas tout d'être contre, il faut aussi proposer. Ça fait que nous, en 1989 puis en 1996, déjà, le Front commun s'est doté d'une plateforme de revendications. Alors, nous, on a tenté, lors de ces deux batailles-là – surtout en 1996, quand il y a eu la deuxième bataille – nous, on aurait aimé que la Coalition nationale sur l'aide sociale reprenne, en fait, l'ensemble de la plateforme du Front commun, qui avait une vision assez large de ce qui devrait être, dans le fond, une véritable lutte à la pauvreté autant des gens à l'aide sociale que des gens qui travaillent. Parce qu'on s'était quand même donné une vision assez large. On était conscient qu'on n'était pas pour lutter contre la pauvreté des personnes assistées sociales uniquement par des

---

<sup>46</sup> À noter, alors que les membres de la Coalition nationale sur l'aide sociale préféraient, sur un plan stratégique, diamétralement s'opposer au projet de loi 186 – le projet de loi se rapportant à la réforme du gouvernement en matière d'aide sociale – le coordonnateur de cette coalition, qui était aussi celui du FCPASQ, préférait négocier l'ajout d'amendements au projet de loi.

mesures d'aide sociale. Il fallait aussi agir au niveau du marché du travail, sur le salaire minimum, au niveau de l'éducation, au niveau de la formation. » (entretien no 7)

L'idée de former une coalition autour de la lutte contre la pauvreté reposait sur une définition étendue de cet enjeu que permettait d'effectuer le « master frame ». Une telle conception permettait ainsi d'élargir la base de la mobilisation sociale. Cela permettait en outre d'atténuer les divergences entre les organismes communautaires, celle-ci étant déjà présentes à l'intérieur de la Coalition nationale sur l'aide sociale.

Ainsi, la circulation de l'idée d'une loi pour lutter contre la pauvreté avait avant tout un objectif de faciliter la formation d'une coalition. Il n'en reste pas moins que l'idée même d'une politique pour lutter contre la pauvreté – idée avancée par le FCPASQ avant celle d'une loi – a rencontré une forte résistance de la part des membres de la Coalition nationale sur l'aide sociale. Pour les membres de la Coalition sur l'aide sociale, en particulier dans le cas de la Coalition pour la survie des programmes sociaux, la stratégie de négocier des amendements au projet de loi 186 – stratégie privilégiée par le porte parole du FCPASQ – allait à l'encontre d'une approche militante. Ainsi, les membres les plus critiques de la Coalition sur l'aide sociale se sont opposés aux amendements au projet de loi. Selon un ancien militant de la Coalition pour la survie des programmes sociaux, ces membres de la Coalition nationale sur l'aide sociale considéraient cette stratégie envers le gouvernement comme étant trop modérée :

« ...l'analyse en gros, c'est un peu ce qui divise le mouvement dans sa conception, c'est-à-dire, les luttes, comment on les fait. Puis il y avait, ce que moi j'appelais, la stratégie réaliste, dire, 'écoutez, on n'est pas d'accord avec le PQ, mais c'est le parti le plus proche de ce qu'on défend', même si nous, on disait, au fur et à mesure que ça allait, il [le PQ] s'éloignait de plus en plus des conceptions du communautaire. Donc, c'est mieux de « dealer » avec eux que de faire des compromis avec eux au lieu de risquer de tout perdre. De sorte qu'à ce moment-là, il y avait la vision de dire, 'même si la loi [projet de loi 186], on n'est pas d'accord [avec le projet de loi 186], on va se battre pour essayer de négocier le plus d'aménagements, d'améliorations possibles à la loi, même si en définitive, la loi, il reste qu'on est pas d'accord avec, en se disant, il faut sauver les meubles si on veut'. » (entretien no 13)

Cette stratégie était aussi associée, toujours par les membres les plus critiques de la Coalition nationale sur l'aide sociale, à un modèle de concertation qui, selon eux, contribuait à affaiblir les organismes communautaires. C'était aussi la position à laquelle adhérait l'ancien militant de la Coalition pour la survie des programmes sociaux :

« [...] c'est ce que sous-tend, à mon avis, la participation des groupes. De plus en plus, à partir de ce même période-là, c'est à peu près dans les années 90, le mouvement communautaire va s'impliquer de plus en plus dans les instances de concertation avec le gouvernement. Donc, c'est une stratégie de dire, 'on va essayer de participer à ces instances-là pour essayer d'influencer le gouvernement', mais pour nous, c'était plus un reflet de la faiblesse du mouvement. » (entretien no 13)

La même attitude prévalait par ailleurs parmi ces mêmes membres eu égard à la proposition pour un projet de loi pour lutter contre la pauvreté élaborée par le CAPMO. À l'instar de leur opposition aux amendements au projet de loi 186, une telle proposition pour un projet de loi reflétait, pour ces membres, le recours à une approche trop modérée envers le gouvernement.

Malgré l'opposition à l'idée d'une loi pour lutter contre la pauvreté parmi des membres de la Coalition nationale sur l'aide sociale, l'aspect multidimensionnel de cette proposition – en particulier sa capacité de relier plusieurs revendications sous un même thème – s'est avéré utile au moment de la campagne de signatures entreprise par le CAPMO et le FCPASQ auprès de groupes communautaires en faveur d'une loi. C'est en fait dans le cadre de cette campagne de signatures que l'opposition des membres de la Coalition nationale sur l'aide sociale à l'idée d'un tel projet de loi a pu être contournée. C'est pourquoi les membres de la Coalition nationale sur l'aide sociale ont perçu cette campagne de signatures comme allant à l'encontre de leurs convictions, comme le rapporte l'ancien militant de la Coalition pour la survie des programmes sociaux, ou à l'encontre de la manière dite « habituelle » de procéder parmi les organismes communautaires:

« Ça a été une des grosses critiques qu'on avait faites. C'est dans le principe même de la façon que [la campagne de signatures] a été menée. Ça fait que les gens recevaient, à un moment donné, on recevait, je ne sais pas moi, Gérald Larose appuyait le projet de loi, appuyait le principe du projet de loi. Mais là, on disait, mais on vend un produit sans même avoir regardé ce qu'il y a dedans. Ça nous apparaissait abhorrant comme façon de débattre au communautaire. C'était complètement pas habituel. Ça a jamais été fait. Habituellement, au contraire, peut-être si on avait l'inverse, c'est-à-dire qu'on n'arrêtait pas de débattre des virgules de contenu sur des affaires, mais c'était peut-être un cheminement un peu inverse qui a eu ses lacunes aussi, comme les gros débats des années 80, moi, j'ai à peine participé un peu, mais c'était ça que j'entendais. Les gens étaient fatigués parce qu'on n'arrêtait pas de se débattre sur les virgules. Mais là, on est passé, le contenu nous n'a pas été présenté et la campagne d'appui portait sur 'l'idée d'un projet de loi est bonne'. Et là, ça a attiré du monde. Pis là, tranquillement, les organismes se prononçaient peu, mais des individus se sont prononcés ayant un certain poids, dont Larose de ma mémoire, pis là, ça circulait. À un moment donné, ça influençait des groupes : « ah, ben, c'est des personnalités quand même », pis l'idée même a été présentée de sorte que l'appui officiel portait sur un projet de loi que personne s'était prononcée démocratiquement, c'est quoi les clauses, c'est quoi qu'on veut

dedans,...À la suite de ça, quand ils ont senti qu'ils avaient suffisamment, je pense c'était 1 000 signatures, là, ils se sont dits ok, on a suffisamment de monde pour justifier qu'ils nous disent, 'ben, oui, ça vaut la peine d'avancer sur la place publique, l'idée est suffisamment reçue par suffisamment de gens et d'organisations pour dire c'est légitime d'avancer avec ça'. » (entretien no 13)

Cette stratégie a ainsi ajouté au mécontentement des membres de la Coalition nationale sur l'aide sociale qui s'opposaient à l'idée d'un projet de loi pour lutter contre la pauvreté. Du point de vue des portes parole du FCPASQ et du CAPMO, toutefois, cette stratégie leur permettait de faire progresser leur idée d'un projet de loi en dépit de l'opposition d'une partie des membres de la Coalition nationale sur l'aide sociale.

Mise à part cette construction de liens entre différentes revendications, suscitant du même coup l'appui de plusieurs groupes communautaires, la pertinence d'une campagne de signatures autour de l'idée d'une loi pour lutter contre la pauvreté résidait aussi dans sa flexibilité. C'est ce qui favorisait l'appui des acteurs, moyennant la possibilité d'apporter des modifications au projet de loi (Benford & Snow 2000, 619). Cela s'est avéré particulièrement utile compte tenu de réticences provenant des groupes-membres de la FFQ<sup>47</sup>. Comme l'explique une ancienne militante de la FFQ, la proposition pour un projet de loi ne faisait pas l'unanimité; ce qui explique le choix de présenter cette

---

<sup>47</sup> En effet, certains des membres de la FFQ critiquaient la version de la proposition pour un projet de loi formulée par le CAPMO qui ne prenait pas suffisamment en considération la pauvreté des femmes.



proposition non pas comme une version définitive, mais comme base pour une discussion :

« Une autre partie des membres, c'était que la première proposition, c'est une proposition qui avait été faites avec des gens appauvris, qui allait jusqu'où elle pouvait aller, mais qui n'incluait pas tout, qui n'était pas féministe pour deux minutes et quart, c'était comme si les personnes immigrantes n'existaient pas au Québec. Alors, à cause de ces trous-là, le monde se braquait. Puis encore là, moi pis Françoise [David, alors présidente de la FFQ], on disait, elle s'en va en consultation. Elle n'est pas parfaite en partant. On est là pour la construire. » (entretien no 15)

La circulation de l'idée d'une loi par opposition à celle d'une version préliminaire d'une proposition pour un projet de loi pour lutter contre la pauvreté a fortement contribué à susciter l'appui de la FFQ ainsi que celui que d'autres organismes communautaires, notamment le FRAPRU, qui demeuraient réticents envers ce que proposait le CAPMO dans sa proposition initiale pour un projet de loi. Ainsi, la formation du Collectif a pu se matérialiser non pas seulement en raison de l'appui qu'a suscité l'idée d'une loi pour lutter contre la pauvreté, mais aussi, et surtout, à cause de la démobilisation des opposants à la lutte contre la pauvreté que la circulation de cette idée a entraînée.

### 3.3 Élaboration par le Collectif d'une proposition pour un projet de loi : la construction d'une idéologie molle

La formation du Collectif n'a été possible que lorsque des opposants à la lutte contre la pauvreté ont été contournés et surtout, une fois que des groupes communautaires réticents ont fini par être convaincus, dont des

membres du FRAPRU et de la FFQ, de la possibilité de rédiger une nouvelle version de la proposition pour un projet de loi. La cohésion du Collectif pouvait prévaloir dans la mesure où ses membres s'entendaient sur une version faisant consensus, où chacun pouvait se retrouver en termes de revendications. En ce sens, la rédaction d'une nouvelle version de la proposition pour un projet de loi pour lutter contre la pauvreté relevait de la construction d'une idéologie molle dans la mesure où elle allait de pair avec le principe « d'agréger des représentations et images concurrentes » (Jobert et Muller 1987, 69). Ainsi, la cohésion du Collectif dépendait de la construction de cette idéologie molle.

C'est en référence à la construction d'une idéologie molle que les acteurs sociaux « se constituent en acteurs en pensant leur position dans le monde » (Muller 1995, 156). De ce fait, la construction d'une idéologie molle s'apparente à la construction d'une identité. En effet, comme écrit Fraser (2000), la formation d'une identité s'inscrit dans un processus dialogique, c'est-à-dire un système de relations entre acteurs. Ainsi, la formation du Collectif en tant que tel ne suffisait pas à assurer le maintien d'une identité formée autour de la lutte contre la pauvreté. Comme écrivent Polletta et Jasper, le maintien d'une identité relève d'un travail continu : « Identity work is crucial to sustaining solidarity and maintaining commitment » (2001, 291). Cette identité formée autour de la lutte contre la pauvreté et, par le fait même, la cohésion du Collectif, reposaient plutôt dans la série d'arbitrages propres à la construction d'une idéologie molle

(Warin 1995, 96), comme les arbitrages qui ont caractérisé la rédaction de la proposition du projet de loi.

Cette série d'arbitrages était, d'abord et avant tout, alimentée par les divergences à l'intérieur du Collectif au sujet de la proposition pour un projet de loi pour lutter contre la pauvreté. Par conséquent, on retrouvait des organismes communautaires tels que ATD Quart Monde, le Centrale de pastorale en monde ouvrier (CPMO), le CAPMO de même que le FCPASQ qui, à l'instar de la porte-parole du Collectif, Vivian Labrie, avaient pour objectif d'élaborer une proposition d'un projet de loi pour lutter contre la pauvreté susceptible de convaincre le gouvernement d'en faire de même. Parce qu'ils privilégiaient plus particulièrement la participation des personnes en situation de pauvreté, ces organismes visaient fortement à faire en sorte que le gouvernement adopte une loi similaire à la proposition rédigée par le Collectif, une proposition qui faisait appel à la création d'un Conseil sur l'élimination de la pauvreté à laquelle participeraient des personnes en situation de pauvreté. Par comparaison à ces groupes, on doit aussi parler des organismes communautaires plus militants qui, comme le FRAPRU, étaient davantage préoccupés avec la lutte contre la pauvreté au sens large que d'inciter le gouvernement à adopter une loi pour lutter contre la pauvreté. En fait, le FRAPRU était surtout intéressé à inscrire la lutte contre la pauvreté sur une base plus permanente – d'où sa participation au Collectif – que d'inciter le gouvernement à faire adopter une loi anti-pauvreté. Par conséquent, s'il

privilégiait l'inclusion de mesures plus à court terme, comme les mesures urgentes, c'était en vue d'établir un rapport de force avec le gouvernement. Le FRAPRU percevait ainsi la proposition pour un projet de loi comme un moyen plutôt qu'une fin en soi. Les arbitrages entre de tels membres et l'équipe de rédaction<sup>48</sup> du Collectif se sont ainsi avérés plus fréquents.

Parmi ces groupes-membres plus militants du Collectif – c'était le cas en particulier pour le FRAPRU et la FFQ – bien que ceux-ci avaient appuyé l'idée d'une loi pour lutter contre la pauvreté, leur appui est demeuré conditionnel à leur participation à la rédaction de la proposition pour un projet de loi. C'est que le Collectif était devenu l'unique voie d'action viable concernant la formation d'une coalition, une priorité pour le FRAPRU. C'est ce qui explique en dernière analyse la décision des membres du FRAPRU de se joindre au Collectif, comme le raconte le militant du FRAPRU:

« Ce qui a prévalu dans le débat [à l'intérieur du FRAPRU de se joindre ou non au Collectif], c'est l'idée que même si on avait certaines insatisfactions par rapport [à la proposition d'un] projet de loi initial[e], même si, qui n'était pas basé[e] sur une approche de droits. En tout cas, la critique était faite à l'époque, ce n'était pas une approche de droits, basée sur les droits. Pis effectivement, il y avait des correctifs très sérieux, on pourra y revenir. Ce qui fait qu'il y avait ça pis le fait que ça ne mobilisait pas beaucoup, qu'on ne voyait pas ça comme un lieu de mobilisation. Et, il y a une vieille idée, une vieille marotte au FRAPRU qui était l'idée qu'il fallait absolument bâtir une coalition nationale de lutte à la pauvreté plus permanente que les coalitions sur l'aide sociale. Là, on s'est dit 'est-ce que le Collectif pourrait pas être l'embryon de ça, ou l'idée où on pourrait pousser cette idée-là ?'. Ça fait que quand on décidait qu'on rentrait, c'était un débat assez long tout ça, je parle en termes de mois, le Collectif a eu le temps de faire un bon bout avant qu'on y adhère, là, plusieurs mois même. Et on y est entré, mais avec des conditions qui

---

<sup>48</sup> C'est cette équipe qui était chargée de la rédaction de la proposition d'un projet de loi pour lutter contre la pauvreté. Celle-ci était composée de trois membres, dont la porte parole.

étaient le fait que pour nous, l'idée qu'on allait défendre, c'était qu'il y ait une approche de droits, c'était l'idée qu'on voulait que ça soit un lieu de mobilisation, que ça soit à l'origine d'une coalition plus permanente sur la question de la lutte à la pauvreté, mais une coalition de mobilisation. Ça fait que c'est un peu ça qu'on a poussé, là, comme perspective.» (entretien no 11)

La proposition pour un projet de loi du Collectif représentait donc, pour le FRAPRU, une occasion de mobilisation permanente par rapport à la lutte contre la pauvreté. D'autant plus que, comme le mentionne ce militant du FRAPRU, des plus sceptiques, la possibilité que le gouvernement adopte une telle loi était, selon lui, des plus faibles :

« Je doutais que ça donne lieu à l'adoption d'une loi. J'avais plutôt l'impression que ça nous permettrait de faire certains gains pis c'était un outil de propagande plutôt que d'autre chose, un moyen de pression. Et, je me souviens qu'il y avait des gros débats au Collectif, à savoir est-ce qu'on veut l'adoption d'une loi ou on veut l'adoption de cette loi-là et pas aucune autre. Et ça, ça avait été un débat qui, à ma connaissance, s'est jamais réglé très clairement. Il y avait toujours eu des gens qui dit on veut l'adoption d'une loi, même si ce n'est pas tout à fait celle-là et d'autres qui disaient c'est celle-là ou pas d'autres. » (entretien no 11)

Ainsi, pour le FRAPRU, ce n'était pas tant de réussir à convaincre le gouvernement d'adopter une loi pour lutter contre la pauvreté qui importait, que la probabilité du Collectif de devenir une coalition permanente centrée sur la lutte contre la pauvreté. Un autre membre du Collectif, soit la Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ), à la différence du FRAPRU, était davantage préoccupé par sa propre revendication, à savoir les allocations familiales universelles. Comme l'a souligné une militante de la FAFMRQ, la participation au processus de rédaction de la proposition pour un projet de

loi du Collectif consistait, autant que possible, à faire accepter sa revendication, moyennant quelques modifications :

« Tu es sur des comités qui décident des revendications. Donc, tu vas te placer là. C'est un jeu d'influence. Ça se fait de même dans la vie, là, dans n'importe quoi. Non, mais, ce que je veux dire, ce n'est pas négatif quand je dis ça. C'est dans le sens qu'on prend une place pis on défend notre point de vue pis on essaye qu'il soit le plus collectivisé possible, dans le sens que le point de vue qu'on défend, ça touche ben du monde. Donc, c'est comme ça que ça se fait des revendications. Parce qu'après ça, quand la marche est finie ou quand le projet est fini, ben, là, qui porte les revendications après ? De toute façon, c'est le groupe porteur qui a amené les revendications qui doit le continuer. Parce que veut, veut pas, même si, collectivement, on se les a tous appropriés, il reste que, pratique-pratique, si on veut atteindre les revendications, souvent, c'est le groupe, comme le salaire minimum ou n'importe quelle autre revendication, après ça, souvent, ça se ramasse, c'est le groupe lui-même qui doit, après ça, poursuivre et va aller chercher d'autres appuis. » (entretien no 8)

L'adhésion des groupes-membres comme la FAFMRQ et, par extension, le maintien d'une identité construite autour de la lutte contre la pauvreté, reposaient sur des arbitrages entre d'un côté les groupes-membres et de l'autre l'équipe de rédaction du Collectif.

Pour cette équipe, il importait justement d'accommoder des organismes communautaires comme le FRAPRU et la FAFMRQ, question d'assurer leur adhésion au Collectif. Comme l'a expliqué un des membres de l'équipe de rédaction, il fallait établir un équilibre entre ces organismes communautaires et l'objectif de l'équipe de rédaction du Collectif tourné vers l'élaboration d'une proposition pour un projet de loi sous forme de texte de loi pouvant être adopté par un gouvernement:

« L'équipe de rédaction était comme à essayer toujours le centre sans prendre...il y a différents groupes autour de la table qui a chacun leur opinion, qui a chacun leur spécialité, qui a chacun leur façon de fonctionner quand ils sont dans leur propre groupe. Quand ils arrivent au Collectif, l'équipe du Collectif ou l'équipe de rédaction doit toujours essayer de trouver le centre de tout ça sans prendre parti pour l'un ou

l'autre, mais toujours essayer, c'est toujours un équilibre qui se réglait à chaque seconde entre toutes les positions. » (entretien no 6)

Le rôle de l'équipe de rédaction était notamment d'arbitrer entre les diverses demandes provenant des membres du Collectif. En effet, comme le mentionne un des membres de l'équipe de rédaction du Collectif, ces arbitrages étaient requis afin d'assurer la cohésion de la coalition :

« Mais ce n'est pas un problème parce que les gens ont la part de ce qu'ils veulent. Ce n'est pas un problème en autant qu'on garde cet équilibre-là entre les [différents groupes-membres], c'est ça l'idée d'un regroupement. Le pourquoi les gens ont décidé de se regrouper est encore là. Les groupes-membres du Collectif ont décidé de se regrouper parce qu'ils pensent que la pauvreté est un problème global au-delà du logement social, des femmes, de l'éducation, de la santé, au-delà du truc particulier dont ils s'occupent. C'est nécessaire de se mettre ensemble et cette nécessité-là est encore là. Même si c'est un autre niveau qui demande un plus grand détachement. Le FRAPRU en tant que FRAPRU n'accepterait pas, comme je disais tantôt sur la FFQ, le FRAPRU en tant que FRAPRU n'accepterait pas tout, mais il peut accepter que d'autres, que le Collectif le fasse si, par ailleurs, on est assez dans la rue. Le jour où le FRAPRU va décider qu'on ne fera plus assez manifestations, il va s'en aller. » (entretien no 6)

Ainsi, la cohésion, voire l'identité même du Collectif reposait en particulier sur la capacité de l'équipe de rédaction de trouver un juste milieu parmi les attentes des membres du Collectif.

La nécessité d'assurer un équilibre entre, d'un côté, les demandes provenant de certains organismes communautaires et, de l'autre, l'objectif de l'équipe du Collectif de faire de la proposition d'un projet de loi pour lutter contre la pauvreté un texte de loi en bonne et due forme a débouché sur des compromis. C'est ce qui a conduit à l'établissement de mesures urgentes, c'est-à-dire de mesures à court terme visant à inciter le gouvernement à agir rapidement en matière de lutte contre la pauvreté.

C'est ce qu'avaient souhaité des groupes-membres du Collectif qui, comme le FRAPRU, doutaient de la possibilité de l'adoption par le gouvernement d'une loi pour lutter contre la pauvreté. En effet, comme l'a expliqué une militante de la FAFMRQ, un organisme partageant la position du FRAPRU à cet égard, le recours à des mesures urgentes permettait au Collectif de faire certaines demandes sociales autres que celle de faire adopter une loi anti-pauvreté, cette dernière s'inscrivant sur un horizon à long terme :

« Parce que, il y avait [la proposition pour un] projet de loi, mais, en même temps, il y avait des mesures urgentes, ce que nous, on appelait des mesures urgentes, dans le sens que, oui, il y avait le projet dans sa globalité, [mais] c'était à long terme, c'était un long processus. Donc, d'autres disaient, 'oui, mais on va avoir ça dans vingt ans pis...' bon. Donc, c'est trop long. Alors, il faut avoir des revendications ou des mesures quand même. Il faut demander au gouvernement des mesures et des, comment je dirais, répondre à nos demandes quand même. Donc, c'est comme ça que ça s'est réglé d'une certaine façon parce qu'on répond à ces deux attentes-là. Dans le sens, on a un processus à long terme, le projet de loi. Bon, la loi a été adoptée en 2002, mais ce n'est pas fini. Il y a tout le temps cette préoccupation à long terme de sortir les gens de la pauvreté. Mais, en même temps, on avait adopté des mesures qu'on appelait mesures urgentes, avec l'argent derrière ça. On s'en venait dire, il faut toujours venir avec nos mesures urgentes et dire, 'ok, on n'a pas la loi, mais, en attendant, il faut améliorer, il faut augmenter l'indexation, il faut avoir plus de logement social, il faut avoir la pension alimentaire. Donc, on avait, en même temps, à court terme, parce qu'on avait un plan d'action, dans le fond, à court, moyen et long terme. C'est comme qu'on s'en est sorti, qu'on s'en sort d'une certaine façon. »  
(entretien no 8)

En ce sens, l'établissement de mesures urgentes répondait avant tout aux attentes des groupes-membres dont la préoccupation était de faire de la proposition pour un projet de loi un instrument de pression plutôt qu'une proposition susceptible de susciter l'intérêt du gouvernement au sujet de la formulation d'une loi anti-pauvreté.



Par la suite, d'autres arbitrages sont survenus concernant le contenu même des mesures urgentes. Il avait été décidé que ces mesures urgentes ne devaient pas relever d'une liste exhaustive. D'où la nécessité de mettre de côté certaines revendications portées par certains organismes communautaires désireux que leurs demandes soient incluses comme une mesure urgente. C'est ce qui a caractérisé la position du FRAPRU lorsque celui-ci a tenté de faire inclure sa revendication pour la construction de 8 000 logements sociaux comme mesure urgente. Comme le dit le militant du FRAPRU:

« Pour la conception, j'étais d'accord. Des demandes immédiates devaient être remplies dans la première année, si je me souviens bien de la formulation. C'est sûr que ce n'est pas une liste d'épicerie. Il faut que tu aies une série de demandes, mais pas une affaire à ne plus finir. Et c'est dans ce cadre-là qu'on nous disait 8000 logement sociaux, ce n'est pas vraiment dans ce cadre-là qu'on devrait le retrouver. Moi, je pensais que oui, je ne me suis pas battu fort là-dessus, mais quand je voyais d'autres préoccupations arriver tout le temps, ben, là, je me disais, mais là, on a un problème. On nous dit il faut limiter ça à trois ou quatre pis là, on est rendu qu'on n'arrête pas d'en ajouter, mais on ne veut pas en ajouter. Ça fait que là, je me souviens qu'il y avait des tensions autour de ça. Mais finalement, ça s'est réglé quasiment après ça. Quand il y a eu utilisation du projet de loi [dans le cadre de manifestations], le logement se retrouvait. » (entretien no 11)

De cette façon, le processus relié à la rédaction de la proposition pour un projet de loi du Collectif passait par l'établissement de balises permettant de faire en sorte que des arbitrages entre l'équipe du Collectif (notamment la porte parole, Vivian Labrie) et les groupes-membres ayant participé à la rédaction de la proposition pour un projet de loi aient lieu.

Parmi les mesures urgentes, une revendication en particulier – notamment celle de la revendication du barème plancher – a fait l'objet d'arbitrages plus ardues, notamment entre le Collectif et les deux groupes

membres du FCPASQ à l'origine de la revendication du barème plancher, le Welfare Rights Committee (WRC) et le Comité des sans-emploi de Pointe St-Charles. Par ailleurs, les divergences concernant le barème plancher et sa reformulation par le Collectif sous la forme de plancher de revenu garanti, renvoyaient à des divergences qui remontaient à la lutte contre la réforme de l'aide sociale. En effet, pour les groupes à l'origine du barème plancher, l'objectif était avant tout de mettre le gouvernement au défi à savoir s'il était prêt à garantir un montant minimum aux prestataires d'aide sociale. Comme l'a dit un militant du WRC, la revendication du barème plancher reposait sur une telle visée stratégique :

« [...] pour faire une longue histoire courte, ce qu'on se disait, c'est qu'on n'a pas beaucoup d'élément de supériorité, on n'a pas d'argent, on n'a pas beaucoup de ressources. Mais, il y a un élément de supériorité morale sur laquelle la population peut nous rejoindre, puis c'est à peu près le seul point faible du gouvernement, c'est-à-dire que le gouvernement du PQ, surtout à ce moment-là, qui se voulait un gouvernement social-démocrate et ainsi de suite, en réalité, menait une politique néo-libérale, menait une politique de, c'était l'époque du déficit zéro, des coupures puis toutes sortes de politiques qui allaient dans le sens, dans le fond, pas au même rythme que Jean Charest, mais tout de même, une direction semblable. Pis on se disait la preuve de ça c'était l'aide sociale. Parce qu'à l'aide sociale, si un gouvernement était le moins progressiste, il assurait au minimum, les besoins de base de tout le monde. S'il y a une réforme de la sécurité du revenu, il faudrait au moins assurer la sécurité du revenu. Ça fait que la réflexion sur la stratégie, ça rejoint cette idée-là. On s'est dit, dans le fond, on devrait se concentrer là-dessus. » (entretien no 9)

Toutefois, ces mêmes groupes avaient des réticences par rapport à l'idée d'un projet de loi pour lutter contre la pauvreté, et ce alors que les portes parole du CAPMO et du FCPASQ entreprenaient une campagne de signatures auprès de groupes communautaires en faveur de l'idée du projet de loi. Ainsi, même s'ils étaient membres du FCPASQ, ces groupes

ne partageaient pas nécessairement la même visée stratégique que la direction du FCPASQ, comme l'a expliqué le militant du WRC :

« Comme groupe, on n'était pas trop chaud à ce moment-là pour une couple de raisons. Une des raisons, c'est que le bilan qu'on avait fait qui avait conduit à la campagne du barème plancher, c'était que si on portait trop de revendications en même temps, on se dispersait. On était capable d'avoir un impact où on pouvait prendre l'initiative pis rallier l'opinion publique. Alors, on s'est entendu qu'un projet de loi qui contenait 60 ou 70 articles différents, ça pouvait risquer de répéter cette chose-là. Pis un des défis, pour nous autres, dans la campagne du barème plancher, c'était vraiment, je disais, bon, le point faible du gouvernement, c'est l'image social-démocrate qu'il veut préserver pis qu'il ne veut pas démasquer en montrant qu'il refuse de, en rendant clair pour tout le monde qu'il refuse de couvrir les besoins de base. Il refusait de couvrir les besoins de base, ça, il n'y a pas de doute là-dessus. Mais ce n'était pas quelque chose qui était explicite dans la population. Ça fait que pour nous, le défi, c'était d'assurer qu'il ne puisse pas se détourner de ce débat-là pis vraiment de toujours ramener là-dessus. » (entretien no 9)

Ainsi, en préconisant un tel affrontement politique par le biais d'une confrontation de l'image social-démocrate du gouvernement du Parti québécois, la revendication du barème plancher, telle que formulée par ces groupes, entrait en conflit avec l'objectif du Collectif qui était de susciter l'intérêt du gouvernement à l'égard d'une loi anti-pauvreté.

En effet, en ce qui a trait au plancher de revenu garanti, celui-ci reflète davantage l'objectif de la porte-parole du Collectif, Vivian Labrie, qui était de convaincre le gouvernement de la pertinence d'une loi anti-pauvreté. Cela a eu pour conséquence, notamment de formuler la proposition pour un projet de loi de manière à ne pas trop provoquer le gouvernement. En effet, le plancher de revenu garanti s'inspirait en particulier du Rapport Bouchard, dont Vivian Labrie avait été co-auteure. Par ailleurs, comme l'a dit Vivian Labrie, l'objectif était entre autres choses

de formuler le plancher de revenu garanti de manière à dépasser la question de l'aide sociale :

« Et le principe du barème plancher n'est pas très compliqué, il est bien connu, il y a trois morceaux dedans. Que la loi sur l'aide sociale stipule que la prestation de base va couvrir les besoins, en fait, l'inscrire dans la loi, stipuler que la prestation de base doit couvrir les besoins pour la partie qui ne peut pas couper. C'est trois morceaux. Et c'était clair, et là, il fallait juste s'assurer que dans la formulation de l'article, on avait ces trois morceaux-là. Mais comme dans le groupe, la position était d'aller plus loin que ça, d'aller jusqu'à dire un jour, il faut changer ça, qu'on ait d'autre chose que l'aide sociale pis qu'on ait plus, un régime qui se transforme dans la fiscalité et qui assure, finalement, un revenu décent à tout le monde par d'autres moyens qu'une aide sociale qui est stigmatisante. Alors, ça aussi, il fallait voir, pour nous, le barème plancher, c'était une mesure urgente. Ce n'était pas le définitif de la chose. On ne voyait pas qu'on devrait être collé pour la vie avec une aide sociale et un barème plancher, mais plus que c'était ça, les mesures qu'on avait besoin maintenant pour se rendre ensuite à un autre niveau. » (entretien no 17)

Ainsi, selon Vivian Labrie et l'équipe du Collectif, susciter l'intérêt du gouvernement voulait dire de prendre une distance par rapport à l'enjeu de l'aide sociale. Un tel objectif s'inscrivait donc en opposition aux demandes des groupes à l'origine de la revendication du barème plancher, dont la préoccupation par rapport à la question de l'aide sociale était justement de confondre ou de provoquer un gouvernement qui se présentait à plus d'un titre sous un visage social-démocrate.

De nombreuses divergences caractérisaient ainsi le Collectif de telle sorte que la rédaction de la proposition pour un projet de loi pour lutter contre la pauvreté s'est avérée une série d'arbitrages en vue de les pallier. La rédaction de la proposition pour un projet de loi pour lutter contre la pauvreté du Collectif a ainsi été fortement caractérisée par de tels arbitrages, ce à quoi se résumait la construction d'une identité autour de la

lutte contre la pauvreté. En d'autres termes, il n'est pas étonnant de faire remarquer que la cohésion du Collectif s'est révélée minimale.

### 3.4 L'élaboration du projet de loi 112 : l'apport des divergences en termes de « tactical identities » et la concertation en tant qu'instrument de pouvoir

Alors que le processus de rédaction d'une proposition d'un projet de loi pour lutter contre la pauvreté a consisté en la construction d'une coalition formée autour de la lutte contre la pauvreté, l'élaboration du projet de loi 112 a, quant à elle, relevé d'une tentative par le gouvernement de plutôt faire du Collectif un partenaire social. De cette façon, la concertation s'est ainsi avérée un instrument de pouvoir (« technology of government ») (Rose & Miller 1992, 183). Par instrument de pouvoir, il est question des mécanismes qui permettent à un gouvernement d'orienter la conduite de différents acteurs en fonction de ses propres objectifs et préoccupations (Rose & Miller 1992, 183-84). En tant qu'instrument de pouvoir, la concertation devient un moyen pour le gouvernement de gouverner par l'entremise de la société civile ou, plus précisément, avec une participation des organismes communautaires comme le Collectif. Ce que Rose et Miller (1992, 184) définissent comme l'acte de gouverner à distance ou « rule at a distance ». En tant qu'instrument de pouvoir, la concertation consiste à encadrer la participation des acteurs, ce qu'on peut interpréter comme le recours à une technologie de la citoyenneté (« technology of citizenship ») (in Haahr 2004, 217). En ce qui concerne l'élaboration du

projet de loi 112, l'encadrement de la participation du Collectif par l'équipe ministérielle impliquait d'en faire un partenaire social.

Toutefois, des divergences sur le plan des préférences stratégiques ont ressorti. On peut parler à cet égard d'identités tactiques (« tactical identities ») qui persistaient à l'intérieur du Collectif. Par identités tactiques, Polletta et Jasper (2001) entendent l'adhésion par un groupe à une préférence stratégique comme source d'identité. Ainsi, le FRAPRU, qui préférait organiser des manifestations en vue de faire pression sur le gouvernement, se montrait critique envers le fait que la porte parole du Collectif misait sur un travail de sensibilisation auprès des députés, en plus des militants du Parti québécois, en vue de rallier l'appui autour de sa proposition pour un projet de loi pour lutter contre la pauvreté. Une telle stratégie était perçue par le militant du FRAPRU comme peu pertinente :

« Le Collectif ne cherchait même pas à s'adresser au gouvernement. Par bouts, on s'adressait au Parlement, aux parlementaires. Donc, à l'ensemble de la députation et il y avait une très grande importance accordée à ça. Entre autres, une très grande importance accordée au président de l'Assemblée nationale. J'avoue que le président de l'Assemblée nationale, quand il est temps de passer aux pressions, on ne pense jamais au président de l'Assemblée nationale...Mais comme je disais, il y a une espèce de foi dans cette institution-là que je ne suis pas sûr qui correspond vraiment à la vraie vie. Je ne suis pas sûr que les parlementaires croyaient tant que ça au Parlement. » (entretien no 11)

Ces identités tactiques se manifestaient à travers des désaccords, notamment entre le Collectif et le FRAPRU, au sujet du fonctionnement du comité de stratégies. Ce fait a été soulevé par une militante du FRAPRU ayant participé au comité de stratégies, qui est aussi préoccupée par la difficulté de mobiliser les membres du Collectif :

« Je dirais, de façon générale, et là, c'est difficile de couper en périodes, mais c'est clair que le fonctionnement était vraiment différent de ce qu'on peut voir au FRAPRU, ce qui amenait des qui pro quo, je dirais. C'est-à-dire que lorsque ces comités de stratégies, normalement – et la façon qu'on a toujours vu, malheureusement, ils ont jamais fonctionné comme ça – il faudrait que le comité de stratégies se rencontre au moins quelques semaines avant une rencontre du Collectif pour que ce qui est décidé par le comité de stratégies soit proposé au groupe avant la rencontre du Collectif pour que les gens aient des mandats lors d'une rencontre, ce que nous on fait au FRAPRU. Le problème, c'est que, ça n'a pas été fait. Souvent, les rencontres du comité de stratégies était fait seulement un ou deux jours à l'avance ou le matin même, ce qui fait en sorte que les gens sur place n'ont pas de mandat, n'ont pas consulté leurs membres, ne savent pas du tout s'ils peuvent dire oui ou non à telle action ou telle manifestation, ce qui fait en sorte que, on se votait des plans de travail que les groupes ne pouvaient pas nécessairement respecter après. » (entretien no 3)

Parfois, il est même arrivé que la porte parole du Collectif prenne des décisions de manière unilatérale, comme le souligne le militant du FRAPRU :

« C'est un consensus flou qui s'établit [au Collectif]. Tu n'as pas de décision votée. Tout est toujours dans le flou et laisse place à l'interprétation. Tu prends une décision, tu discutes, et là, il se dégage un point de vue majoritaire de la discussion. Là, rapidement, Vivian dit le consensus, c'est telle telle chose. Tu vois ça sur papier après, ce n'est plus ça. C'est pas facile fonctionner comme ça. Nous autres [i.e. le FRAPRU], on est un organisme qui fonctionne sur la base de décisions... » (entretien no 11)

Si le FRAPRU avait tant de mal à accepter le fonctionnement du comité de stratégie, c'est parce qu'il s'était engagé dans le comité de stratégies justement parce qu'il privilégiait une approche militante tournée en priorité vers la mobilisation. Ainsi, les membres du Collectif qui, comme le FRAPRU, privilégiaient une approche plus militante, jugeaient que le Collectif adoptait une stratégie trop modérée, en ne misant que sur les rencontres avec l'équipe ministérielle chargée de l'élaboration d'un projet de loi anti-pauvreté.

Pour l'équipe ministérielle, l'élaboration du projet de loi 112 nécessitait de contourner ces divergences. Ce qui s'est traduit par une tentative d'influencer la conduite du Collectif en vue d'en faire un partenaire social. Les divergences qui prévalaient au sein du Collectif entraînaient des difficultés pour l'équipe ministérielle. La tentative par l'équipe ministérielle d'influencer les orientations du Collectif à titre de partenaire social relevait en fait de la nécessité de construire un consensus autour du projet de loi 112. Un tel consensus était requis afin d'obtenir, notamment, l'appui du Conseil des ministres. Certains ministres craignaient qu'une telle loi ne soit trop contraignante et, plus particulièrement, que la sécurité du revenu vienne empiéter sur l'emploi comme priorité en matière de politiques sociales. En outre, selon un ancien membre de l'équipe ministérielle, il s'agissait d'enjeux que les organismes communautaires refusaient de reconnaître:

« À l'aide sociale, t'as à peu près le salaire minimum. Pis avec toutes les gratuités, parce que t'es à l'aide sociale. Quelqu'un qui travaille au salaire minimum, qui a pas ces gratuités-là, il est dans le trouble. Il est mieux ne pas travailler pis aller à l'aide sociale. Ça fait que là, on avait un problème d'équilibre pis d'équité. Pis ça, c'était difficile entre nous. On arrivait au Conseil des ministres pis on se faisait planter. Mais les groupes communautaires, ça, ils n'y croyaient pas. Ils ne comprenaient pas. Ils trouvaient qu'on était de mauvaise foi. Ça fait que c'est dans ses affaires-là, pointues, je ne sais pas moi, la gratuité des médicaments. Les médicaments gratuits pour tout le monde à l'aide sociale. Si tu fais ça, c'est sûr que ça a un impact sur les petits salariés. Quelqu'un avec un petit salaire qui a à payer beaucoup de médicaments pis qui voit que l'autre à l'aide sociale, ça équivaut à peu près comme revenu pis qu'il a les médicaments gratuits, qu'est-ce que tu penses qu'il va faire ? Il dit, 'moi, je laisse la job pis je vais à l'aide sociale, c'est tout gratis'. Il y avait un problème de, ça ne touchait pas juste l'aide sociale, ça touchait l'ensemble des salariés. Ça donnait un déséquilibre. C'était extrêmement cher. La capacité de payer de l'État, on n'était pas capable. On n'arrivait pas à payer tout ça. Ça, c'était des choix politiques qu'il a fallu faire, des choix administratifs que le mouvement populaire ne croyait pas. » (entretien no 18)



La tâche de l'équipe ministérielle d'obtenir l'appui du Conseil des ministres s'avérait d'autant plus difficile, étant donné l'organisation de manifestations par des groupes communautaires qui étaient aussi membres du Collectif, et ce, au moment où des rencontres entre le Collectif et l'équipe ministérielle avaient lieu. Comme le décrit l'ancien membre de l'équipe ministérielle, l'appui du Conseil des ministres se faisait moindre lorsque de telles manifestations avaient lieu:

« Le problème au Conseil des ministres était que, comme je dis, il n'y a pas un autre pays dans le monde qui a fait une loi sur la pauvreté. Ce n'est pas pour rien. C'est parce que ce n'est pas dans la normalité. Ce n'est pas, une loi pour lutter contre la pauvreté, c'est une loi. Tu peux avoir une politique pour lutter contre la pauvreté, tu peux avoir une stratégie, mais une loi. Là, t'es pris avec des éléments sur l'égalité pis... Tout le monde voulait travailler à lutter contre la pauvreté, mais de là à mettre ça dans une loi, t'as un gros morceau pis c'est ça qu'on avait un peu de problème, autant au Conseil des ministres qu'ailleurs. Mais je pense que la machine ministérielle, les fonctionnaires ont bien travaillé. C'était du monde vraiment qui ont étudié beaucoup, qui sont allés voir ailleurs ce qui se faisait. Ils sont arrivés avec des propositions. Ils sont arrivés avec un projet assez l'un qui a fait qu'on était allé chercher deux, trois appuis au Conseil des ministres assez importants, dont celui du Premier ministre qui a fait comme débloquer le reste. Le monde se sont ralliés. Mais c'est sûr que, moi, à chaque fois qu'on arrivait au Conseil des ministres avec ça pis que, au Téléjournal la veille, les groupes nous rentraient dedans ou que j'avais un animateur de radio ici à Québec qui nous traitait de fous parce qu'on s'embarquait, ça m'aidait pas ». (entretien no 18)

Alors que persistaient les manifestations publiques, l'équipe ministérielle est intervenue auprès des portes parole du Collectif et du FCPASQ afin que ces manifestations organisées par certains de leurs membres soient maintenues au minimum :

J'essayais de parler à Vivian, parler à Jean-Yves et leur dire, calme ton monde, je comprends tu ne peux pas nous appuyer, mais au moins, calme-les. J'aimerais ça que cette semaine, qu'il y ait pas de sortie pour rien, ça va me nuire. C'est le Conseil des ministres le mercredi. C'est

comme ça que j'essayais... Au PQ, nous, quand on faisait des tables comme ça, depuis Lucien Bouchard, il y avait toujours des chaises pour le milieu populaire, le milieu communautaire. On est toujours ouvert là-dessus. Il y avait Françoise David pis d'autres. Au Conseil économique, avec Lucien Bouchard, Françoise David était là. On a toujours calculé que le mouvement communautaire était un partenaire. (entretien no 18)

L'équipe ministérielle a donc incité le Collectif à contrôler ses membres, et ce, afin qu'elle puisse atteindre ses objectifs, à savoir obtenir l'appui du Conseil des ministres.

Dans l'ensemble, le Collectif a plutôt fait preuve de réticence à agir comme partenaire social. Cette réticence s'est reflétée dans l'approche du Collectif au moment des rencontres avec l'équipe ministérielle. Pour le Collectif, il ne s'agissait nullement de négocier avec le gouvernement, mais plutôt de poursuivre leur travail de sensibilisation. Un tel travail impliquait, comme le décrit l'ancienne porte parole du Collectif, de faire part à l'équipe ministérielle des objectifs du Collectif en matière de lutte contre la pauvreté:

[...] le but était, dans une série de quelques rencontres, traverser la matière qu'on avait à proposer, de bien leur expliquer c'était quoi notre proposition de loi, pourquoi on voyait les choses comme ça, le but n'était pas de discuter sur leur terrain. Jamais. C'était de dire, regardez, voici, nous, c'est ça qu'on veut, on va vous l'expliquer pourquoi. Pis on a tout le temps travaillé comme ça avec eux. Alors, on venait avec des personnes en situation de pauvreté, on venait sept, huit, et puis, on se présentait pis, ou desfois on était trois, quatre, mais il y avait toujours une personne en situation de pauvreté dans le groupe, au moins, et l'idée était de faire un suivi. On voulait s'assurer qu'ils comprennent bien ce qu'on avait à proposer [...] L'idée était qu'ils écoutent, qu'ils posent leurs questions, qu'ils amènent leurs appréhensions. Évidemment, ils n'étaient pas, quand on est dans des trucs de même, les gens ne te disent pas, je vais faire çï, tu vas faire ça. En tout cas, pas dans le genre de démarches dans lequel on était. On a jamais été dans une négociation. J'entendais le mot « partenariat » en début, là. Ça ne correspond pas à notre expérience. Nous, on n'a pas été des partenaires. On a été un mouvement citoyen qui a dit voici ce que nous voulons. Alors, à vous de voir ce que vous faites. Mais, nous, c'est ça qu'on veut et on va agir en conséquence. (entretien no 17)

Le maintien de l'identité du Collectif en tant que mouvement citoyen impliquait entre autres choses refuser de négocier avec le gouvernement. Ce refus représentait, du point de vue du gouvernement, le rejet par le Collectif d'agir comme partenaire social. En outre, la définition du Collectif par sa porte-parole comme celle d'un mouvement citoyen reflétait la nécessité chez le Collectif de contenir les divergences en matière d'identités stratégiques qui existaient parmi ses membres. Au moment des rencontres avec l'équipe ministérielle, cette nécessité se traduisait ainsi par la réticence et le refus de négocier.

En effet, l'équipe ministérielle reprochait au Collectif le recours à une telle approche qu'elle considérait comme portant ombrage à l'élaboration du projet de loi 112 et, surtout, aux possibilités de réélection du PQ. Comme l'a exprimé l'ancien membre de l'équipe ministérielle, les difficultés rencontrées avec le Collectif ont été perçues comme un affront par le gouvernement:

C'est que...ils ont voulu négocier avec nous, ils ont voulu parler de partenariat, mais ils ne se sont jamais mis en position vraiment de partenariat. Ils ont toujours été en position de pression, de groupe de pression. Mais nous autres, on a tout le temps été, on vu ça, rapidement, pis avec des gestes comme ça, ça nous a un peu échaudé. Ça fait qu'on s'est comme reculé. Ça fait qu'on a été très, toujours, très prudent avec eux. Quant la loi a été adoptée, dans le Salon bleu, moi, je me souviens, c'était un grand moment, l'opposition, le gouvernement, tout le monde étant content qu'on ait réussi à faire ça. Tout le monde était debout, ça applaudissait dans les tribunes, les gens debout, même du monde qui pleurait parce qu'ils ont trouvé qu'ils avaient réussi quelque chose. Moi, je pense, les simples militants de ces groupes-là, ils ont été contents. C'est quand même, ça démontre que ça vaut la peine pour des citoyens de se mobiliser, qu'on réussit à faire des choses. Moi, c'était ça, ce bout-là, que je trouvais intéressant. Mais après ça, il n'y a pas eu de reconnaissance que le gouvernement avait compris les choses. C'était tout le temps très

timide, genre, c'est un bon pas dans la bonne direction [...] Pis quand on est arrivé aux élections, il n'y a pas un de ces réseaux-là de groupes communautaires qui a dit qu'il faut continuer avec ce gouvernement-là, ils nous ont donné une politique pis on va essayer de la peaufiner, on va essayer de faire quelque chose. Il n'y a personne qui a fait ça. (entretien no 18)

Pour l'équipe ministérielle, l'élaboration du projet de loi 112 a principalement consisté à encadrer la participation du Collectif en tant que partenaire social, c'est-à-dire comme un acteur qui partagerait les objectifs du gouvernement, question de faciliter le consensus. L'élaboration du projet de loi 112 s'inscrivait aussi pour le gouvernement dans une tentative d'obtenir l'appui du milieu communautaire en vue des prochaines élections. La concertation ayant relevé pour le gouvernement d'un moyen de se préparer en prévision d'élections, ceci a eu pour effet d'accroître la réticence du Collectif de négocier avec le gouvernement. Un tel recours par le gouvernement à la concertation venait ainsi s'ajouter à une situation déjà difficile en raison des divergences qui existaient déjà à l'intérieur du Collectif par rapport à la concertation.

En effet, au moment du dépôt du projet de loi 112, certains membres du Collectif, notamment le FRAPRU et le FCPASQ, sont demeurés critiques, et ce, alors que le Collectif appuyait, bien que de façon mitigée<sup>49</sup>, le projet de loi 112. Le FRAPRU s'était d'ailleurs montré critique par rapport au projet de loi 112. Comme l'expriment les propos d'une

---

<sup>49</sup> Tandis que le Collectif a reconnu l'importance du dépôt du projet de loi 112, celui-ci a aussi fait connaître la nécessité pour le gouvernement de faire suivre le dépôt de ce projet de loi par des mesures concrètes (cf. Collectif 2002, (« soupe au caillou » no103).

ancienne militante du FRAPRU, le projet de loi était perçu comme une coquille vide:

Par rapport à la loi 112, c'est clair qu'on n'a presque rien gagné. C'est une série de vœux pieux qui ne veulent absolument rien dire, qui permet de faire n'importe quoi [...] il y a même un article, je ne me rappelle plus c'est lequel, qui dit, de toute façon, la loi est tributaire à la situation économique du Québec et du déficit zéro et de pleins d'autres enjeux et que c'est ces autres enjeux, ben, la loi prend le bord. Ce n'est pas écrit comme ça, mais c'est ça que ça veut dire. Ensuite, il n'y avait pas d'objectif, [...] on ne garantit pas la couverture des besoins essentiels, on permet encore les divisions entre les personnes aptes et inaptes. Bref, il n'y avait rien qui forçait le gouvernement à faire quoi que ce soit et on le voit à l'heure actuelle. On a adopté la loi 112 et on a encore coupé des crédits à l'aide sociale, on a encore coupé l'aide sociale l'automne dernier. Donc, c'est clair, pour nous, que cette loi-là n'était pas un gain, était juste une façon de prétendre qu'on luttait contre la pauvreté. (entretien no 3)

Un tel point de vue par rapport au projet de loi 112 a eu pour effet d'aggraver les divergences entre le Collectif et le FRAPRU, des divergences qui, d'après un militant du FRAPRU, sont demeurées :

Oui, ça, il y a eu de grosses différences. Notre point de vue n'était pas le même. Nous, on était assez critiques du projet de loi, très critiques de la stratégie [énoncé de politique intitulé « La volonté d'agir, la force de réussir »]. Ça, le Collectif l'était aussi, mais compte tenu qu'[ils] considéraient qu'ils avaient une grosse victoire avec le projet de loi, ils se sont moins manifestés contre la stratégie. Le FRAPRU, le Front commun des personnes assistées sociales, un peu la Fédération des associations de familles monoparentales... (entretien no 11)

[...] La tension est toujours demeurée sur l'évaluation différente du projet de loi. C'est quelque chose qui, encore aujourd'hui, existe. Comme je disais, on n'avait pas le même point de vue sur ce que c'est cette loi-là. C'est parti à ce moment-là et ça dure encore. On n'a pas la même évaluation des gains qui ont été faits à cette occasion-là [...] (entretien no 11)

Le FCPASQ avait sensiblement le même point de vue que le FRAPRU<sup>50</sup> eu égard au projet de loi 112 ainsi que par rapport à la stratégie politique, intitulée « La volonté d'agir, la force de réussir », qui accompagnait

---

<sup>50</sup> Il est à noter que le FRAPRU s'est retiré du Collectif en juin 2005.

l'annonce du projet de loi. Cette stratégie avait d'ailleurs fait l'objet d'une critique virulente provenant du FCPASQ. Comme le raconte un ancien membre de cet organisme, ces critiques ont engendré des tensions avec le Collectif:

C'est clair que, à ce moment-là, j'avais à réagir à cette annonce-là, et c'est clair que la stratégie, c'était pourri. Entre la loi et la stratégie [énoncé de politique], il y a quand même des différences, là. Alors, nous, au Front commun, c'est clair qu'on avait rejeté la deuxième stratégie<sup>51</sup>, on l'a rejeté assez rapidement, parce que ça sentait le réchauffé pis l'approche que le gouvernement, dans le fond, poursuivait, la même approche qu'il avait toujours poursuivi. Ça fait que ça a créé des tensions dans le Collectif, parce qu'il y en a qui étaient plus nuancés, pour qui c'était quasiment extraordinaire cette stratégie-là, alors que, nous, on pense que là où il y avait plus à faire des liens, c'est avec la loi. (entretien no 7)

De plus, le FCPASQ rattachait aussi de telles critiques aux décisions stratégiques prises par le Collectif. Toujours selon l'ancien membre du FCPASQ, il aurait été préférable pour le Collectif d'avoir davantage recours à des actions de mobilisation :

Mais, moi, je ne croyais pas beaucoup à cette stratégie-là [en référence aux rencontres avec l'équipe ministérielle]. Moi, je pense qu'on a trop mis d'énergie là et pas assez sur la pression. [...] Moi, je pense, là-dessus, Vivian avait convaincu que c'est par des rencontres comme celles-là qu'on faisait avancé [l'adoption d'une loi anti-pauvreté]. Alors, on a délaissé la pression pis le rapport de forces. Moi, je pense que c'est le rapport de force pis le fait qu'on a été proche d'une élection, là. C'est vraiment le rapport de force [...] pis là, ils voulaient paraître comme étant, ils voulaient redorer leur blason social-démocrate. L'idée d'une loi, ça devenait une belle opportunité pour dire, 'ben, dans le fond, on est social-démocrate'...(entretien no 7)

<sup>51</sup> Il importe de préciser que le gouvernement avait mis de l'avant deux stratégies politiques. La première, intitulée « Ne laisser personne de côté », avait été annoncée en juin 2001 et avait été fortement critiquée par le Collectif. La deuxième, intitulée « La volonté d'agir, la force de réussir », a été annoncée en juin 2002, soit en même temps que le dépôt du projet de loi 112. L'annonce de cette stratégie politique avait elle aussi suscité de l'opposition de la part du Collectif, celui-ci ayant toujours exigée une loi anti-pauvreté plutôt qu'une stratégie politique, notamment à la suite de l'annonce de la première stratégie politique en juin 2001.

Ainsi, la concertation, telle qu'elle a été pratiquée dans le contexte de l'élaboration du projet de loi 112, a eu pour effet d'affaiblir la mobilisation sociale des organismes communautaires impliqués dans la lutte contre la pauvreté. La nécessité du Collectif d'appuyer le projet de loi, étant donné sa participation à son élaboration, alors que certains de ses membres, notamment le FRAPRU et le FCPASQ, demeuraient fortement critiques eu égard à ce projet de loi, a eu pour effet d'aggraver des divergences qui existaient déjà entre ces organismes communautaires. De cette façon, l'incertitude du champ institutionnel liée à la concertation a engendré une situation où les organismes communautaires impliqués dans la lutte contre la pauvreté ont eu du mal à s'entendre sur le plan stratégique.

#### 4 Conclusion

Dans le cas québécois, celui-ci étant caractérisé par la concertation entre partenaires, la mobilisation sociale des organismes communautaires autour de la lutte contre la pauvreté a été affaiblie principalement en raison de divergences entre eux. La volonté de former une coalition de cause relevait justement de la nécessité d'atténuer ces divergences qui prévalaient entre organismes communautaires. Ces divergences gravitaient notamment autour d'attitudes différentes à l'égard de la concertation. Tandis que certains, dont la porte parole du Collectif pour

une loi sur l'élimination de la pauvreté, privilégiaient rencontrer l'équipe ministérielle chargée de l'élaboration d'un projet de loi anti-pauvreté, d'autres, comme le FRAPRU, préféraient miser sur une approche plus militante. Une telle approche consistait, pour le FRAPRU, à accompagner les rencontres entre le Collectif et l'équipe ministérielle par des actions de mobilisation. Ainsi, les efforts entrepris, tant à travers la formation d'une coalition de cause, soit le Collectif, qu'à travers la construction d'une idéologie molle, soit la proposition d'un projet de loi pour lutter contre la pauvreté, pour minimiser ces divergences se sont traduits par des résultats plutôt mitigés.

Ces divergences, au-delà de l'effet néfaste qu'elles ont eu sur la mobilisation autour de la lutte contre la pauvreté, reflètent aussi le caractère complexe des rapports entre acteurs sociaux et gouvernementaux dans un contexte caractérisé par un champ institutionnel qui demeure fragilisé et incertain. Une telle situation sème la confusion parmi les acteurs sociaux tandis que le caractère incertain du champ institutionnel conduit les pouvoirs publics à faire des nouveaux modes de gouvernance un instrument de pouvoir, soit un moyen pour eux d'orienter la participation des acteurs sociaux selon des préoccupations et des priorités gouvernementales données. Au Québec, l'incertitude liée au recours à la concertation, du moins en ce qui a trait à la politique pour lutter contre la pauvreté, a entraîné des divergences entre organismes communautaires, des divergences qui se sont déversées au moment des



rencontres entre le Collectif et l'équipe ministérielle. Il n'est donc pas surprenant si le recours par le gouvernement à la concertation se soit traduit par l'encadrement de la conduite des organismes communautaires par le gouvernement. Bref, en définissant la concertation selon ses propres préoccupations et exigences, le gouvernement est parvenu à diviser le milieu communautaire.

**Chapitre 4**  
**La mobilisation sociale des organismes communautaires**  
**dans le cadre des partenariats sociaux en Irlande**

En Irlande, au cours des années 1980 et 1990, alors que le pays traversait une grave crise économique, les partenariats sociaux ont pris de l'importance dans l'élaboration des politiques publiques. Les partenariats sociaux irlandais regroupent des représentants gouvernementaux, syndicaux et patronaux et consistent principalement en des ententes tripartites où il est question de contraintes salariales en échange de réductions d'impôts. Même si le milieu communautaire est reconnu à titre de partenaire social depuis 1996, cette reconnaissance demeure partielle. En effet, les représentants du milieu communautaire demeurent exclus des pourparlers concernant les ententes salariales. Néanmoins, la reconnaissance d'organismes communautaires comme partenaires sociaux à part entière en 1997 a permis la prise en considération du problème de l'exclusion sociale, ce qui a entraîné un élargissement des partenariats sociaux pour que ceux-ci comprennent des mesures d'inclusion sociale.

Face au taux de chômage élevé, même en dépit d'une hausse dans la productivité économique, les organismes communautaires ont entrepris une remise en question de la forme limitée des partenariats sociaux. Cette remise en cause du processus leur a servi de justification en vue de leur reconnaissance. De tels efforts se sont inscrits dans le cadre du développement, entre 1995 et 1997, du National Anti-Poverty Strategy (NAPS) où des organismes communautaires ont pu faire preuve de leur expertise en matière d'exclusion sociale.

La reconnaissance du milieu communautaire à titre de partenaire social ne s'est toutefois pas effectuée sans problème. En effet, les organismes communautaires, une fois reconnus, ont dû s'ajuster aux partenariats sociaux. Tandis que celui-ci introduisait certaines contraintes pour les organismes communautaires, il leur fournissait aussi certaines possibilités pour se mobiliser. Celles-ci ont permis aux organismes communautaires d'influencer l'élaboration des politiques sociales. Il reste que le caractère partiel de la reconnaissance du milieu communautaire soulève des questions quant à la force de la mobilisation sociale et la portée effective de l'action des organismes communautaires. En effet, il importe de comprendre en quoi ces modes de gouvernance, soit les partenariats sociaux irlandais, ont façonné la mobilisation.

Dans ce chapitre, il sera question de prendre en compte le lien entre les partenariats sociaux et la mobilisation sociale des organismes communautaires en matière d'exclusion sociale. Ce chapitre comporte trois sections. La première section présente les acteurs, gouvernementaux et communautaires, engagés de près dans la reconnaissance du milieu communautaire ainsi que dans la lutte contre l'exclusion sociale. La deuxième section traite des principales étapes liées à la mobilisation sociale des organismes communautaires dans le contexte des partenariats sociaux. Finalement, la troisième section consistera en une analyse de cette mobilisation, notamment en ce qui concerne la manière dont les

organismes communautaires, à la suite de leur reconnaissance, ont composé avec un mode de gouvernance.

## 1 Les acteurs en présence

Entre le début des années 1990 et 2002, des organismes communautaires se sont mobilisés en vue d'être reconnus dans le cadre des partenariats sociaux<sup>52</sup>. Une telle quête de reconnaissance s'inscrivait dans une période de crise économique caractérisée entre autres choses par la pauvreté et le chômage. En place depuis 1986, les partenariats sociaux consistent principalement en des ententes tripartites regroupant le gouvernement, les centrales syndicales et le patronat, et ce, sur une base triennale<sup>53</sup>. De telles ententes gravitent autour de contraintes salariales en échange de réductions d'impôt, permettant ainsi au gouvernement d'assainir les finances publiques. Mais alors que la croissance économique s'améliorait à partir du début des années 1990, le taux de chômage, quant à lui, demeurait toujours élevé, soit entre 15 et 20 %. Ce qui a suscité des critiques, notamment de la part des organismes communautaires, incitant certains d'entre eux à vouloir être reconnus à titre de partenaires sociaux.

---

<sup>52</sup> Voir annexe 2 pour les éphémérides de la lutte contre l'exclusion sociale en Irlande.

<sup>53</sup> Entre 1987 et 2006, les ententes partenariales suivantes avaient été signées : le Programme for National Recovery (1987- 1990), le Programme for Economic and Social Progress (1990-93), le Programme for Competitiveness and Work (1994-96), Partnership 2000 (1997-2000), le Programme for Prosperity and Fairness (2001-2003), Sustaining Progress (2003-2005) et Towards 2016 (2006-2016). De plus, c'est à partir de Partnership 2000 que le secteur communautaire, de pair avec le gouvernement, les syndicats et le patronat, a pris part aux discussions autour de ces ententes.

En effet, certains organismes communautaires remettaient en question la capacité des partenaires sociaux traditionnels – soit l’entente entre les centrales syndicales et le patronat – ainsi que le gouvernement à remédier aux problèmes sociaux relatifs à la pauvreté et à l’emploi. Parmi les organismes communautaires-clé, on doit mentionner: le Irish National Organization of the Unemployed (INOUE), le Community Workers’ Co-operative (CWC)<sup>54</sup> et le Conference of Religious of Ireland – Justice Commission (CORI-Justice). Ce sont en particulier ces organismes qui sont parvenus à obtenir une reconnaissance à titre de partenaire social. Cette reconnaissance, en commençant par la formation du National Economic and Social Forum (NESF) en 1994, est devenue officielle avec la formation du Community and Voluntary Pillar (CVP) en 1996, qui regroupe les organismes communautaires reconnus de manière officielle par le gouvernement dans le cadre des partenariats sociaux. Cette reconnaissance s’est par ailleurs traduite par l’élaboration de mesures d’inclusion sociale, grâce à l’annonce du National Anti-Poverty Strategy (NAPS) entre 1995 et 1997 ainsi que la révision de cette politique en 2002.

---

<sup>54</sup> En 1996, le CWC a fondé le Community Platform, soit un regroupement d’organismes communautaires qui se veut le principal représentant du milieu communautaire dans le cadre des partenariats sociaux.

## 1.1 Les acteurs-clé dans le milieu communautaire

Parmi les organismes communautaires qui ont joué un rôle important dans la reconnaissance à titre de partenaires sociaux, le Irish National Organisation of the Unemployed (INOUE) constitue l'acteur central. Le INOUE a été fondé en 1987, soit la même année que la première entente établie entre les partenaires sociaux qui a permis d'instaurer le *Programme for National Recovery* (PNR) (1987-1990). La formation du INOUE est ainsi intimement liée aux partenariats sociaux. En fait, le INOUE est en grande partie composée de membres de la Irish Congress of Trade Unions (ICTU), une centrale syndicale agissant comme partenaire social. Certains d'entre eux étaient critiques envers le ICTU et déploraient entre autres choses l'acceptation par le ICTU de réductions d'impôts en échange de hausses salariales modérées. Pour les membres du INOUE, il s'agissait là d'un manque de considération de la part du ICTU quant aux problèmes auxquels sont confrontés les sans-emploi. Cette entente avec le gouvernement se traduisait par une diminution des ressources pour les programmes destinés à aider les sans-emploi, la revendication majeure du INOUE reposant sur le plein emploi.

Le comité exécutif du INOUE (« National Executive Committee ») se réunit onze fois par année. Les membres de ce comité sont élus au moment de la conférence annuelle et bénéficient d'un mandat de deux ans. Le comité exécutif est composé d'un président, de vice-présidents et

d'un trésorier. Le INOU comprend aussi des employés permanents (« staff ») regroupés en fonction des tâches. Ces équipes sont les suivantes : une équipe administrative, une équipe « welfare-to-work », une équipe de ressources humaines (« Personnel and Development Team ») ainsi qu'une équipe travaillant en Irlande du Nord.

Sur le plan du membership, le INOU comptait, du moins en 2000, 200 membres (INOU 2000, 4). De plus, à cette époque, le INOU regroupait six types de membres<sup>55</sup>. En ce qui a trait au financement, à ses débuts le INOU ne disposait pas de ressources suffisantes. Mais, la structure s'est améliorée dans les années subséquentes. Dans les rapports annuels de 2002 et de 2003, les sources principales de financement du INOU étaient les suivantes : le Ministère des affaires sociales et de la famille (« Department of Social and Family Affairs »), le Ministère de l'entrepreneuriat, du commerce et de l'emploi (« Department of Enterprise, Trade and Employment »), le Combat Poverty Agency (CPA) (depuis

---

<sup>55</sup> Quatre d'entre eux étaient des membres qui pouvant voter au moment des conférences annuelles. Ces types de membres étaient les suivants : des organismes communautaires locaux intervenant par rapport à la question du chômage (« local community-based organizations tackling unemployment »), des organismes communautaires locaux concernés par des communautés spécifiques et procurant des services d'aide à des personnes sans-emplois (« local community-based organizations concerned with particular communities of interest or delivering specialist services of assistance to unemployed people »), des organismes non-gouvernementaux traitant d'enjeux similaires à ceux dont traite le INOU (« national NGO organizations concerned with related issues ») et des centrales syndicales (« trade unions/trade council »). Outre la possibilité de voter, les membres appartenant à l'une de ces quatre catégories peuvent aussi faire des recommandations dans le cadre de la conférence annuelle de délégués (« Annual Delegate Conference »). Pour ce qui est des deux autres catégories, il s'agissait des groupes communautaires participant aux partenariats locaux financés par le gouvernement ainsi que l'Union européenne (UE) (« Area Partnerships/ADM funded community groups ») et d'autres organismes solidaires à la cause du INOU à la recherche de renseignements en ce qui concerne la formation à l'emploi (« other organizations expressing solidarity or seeking access to training or information »).



1990), le Ministère de l'Éducation, « Area Development Management »<sup>56</sup> et « FAS – Training and Employment Authority » (équivalent d'Emploi-Québec).

L'autre organisme communautaire majeur ayant participé aux partenariats sociaux ainsi qu'à l'élaboration de mesures anti-pauvreté est le Conference of Religious of Ireland – Justice Commission (CORI-Justice). Outre son affiliation à une organisation religieuse, CORI-Justice se distingue entre autres choses de par sa revendication principale, celle d'un revenu minimum garanti. Cette revendication place CORI-Justice en opposition au INOU sur le plan idéologique. Tandis que l'INOUE mise sur le plein emploi, l'argument avancé par CORI-Justice est que le plein emploi demeure un objectif inatteignable. D'où la pertinence, selon CORI-Justice, d'un revenu minimum garanti, question d'éviter les effets de la pauvreté et du chômage (Healy & Reynolds 2004). Depuis sa formation en 1981, CORI-Justice organise bon nombre de séminaires et de conférences, et ce, non pas seulement en vue de mettre en avant le problème de la pauvreté, mais aussi pour avancer sa revendication pour un revenu minimum garanti, une mesure qui demeure toutefois fort controversée.

CORI-Justice compte environ 135 membres (principalement des congrégations religieuses) et bénéficie d'un financement important provenant de l'Église catholique. D'où les ressources pour organiser les

---

<sup>56</sup> « Area Development Management » (ADM) consiste en une instance établie par le gouvernement irlandais en 1992, de pair avec la Commission européenne. ADM a comme mandat de veiller au développement économique et social en misant sur les initiatives partenariales entre le gouvernement et le milieu communautaire.

conférences et les séminaires. En outre, le groupe publie différents documents afin de promouvoir le projet d'un revenu minimum garanti. Pour ce qui est de sa base sociale, CORI-Justice veut se porter à la défense de personnes défavorisées, bien que la mesure dans laquelle il représente vraiment de telles personnes est remise en cause par d'autres organismes communautaires, notamment le INOU.

Le troisième organisme d'importance est le Community Workers' Cooperative (CWC). Établi en 1981, cet organisme vise surtout à favoriser la démocratie participative. Par ailleurs, en 1996, le CWC a mis sur pied le Community Platform, un regroupement d'organismes communautaires, notamment en vue de représenter le milieu communautaire dans le cadre des partenariats sociaux, l'objectif était d'en faire le principal représentant du milieu communautaire. La base sociale du CWC relève ainsi d'organismes communautaires misant sur les différents problèmes que doivent affronter les personnes défavorisées ou démunies.

Sur le plan organisationnel, le CWC a mis sur pied un comité exécutif formé de huit à douze membres avec des mandats de trois ans. Ce comité exécutif compte notamment un président, un vice-président et un trésorier. Ceux-ci sont sélectionnés dans le cadre d'assemblées générales annuelles. Outre le comité exécutif, le CWC comporte aussi des groupes de travail dans les domaines suivants : le milieu communautaire (plus précisément, le Community Platform), les difficultés scolaires (« educational disadvantage »), des inégalités en santé, la pauvreté rurale,

le développement durable, le développement local, le développement global et l'égalité.

Sur le plan du financement, le CWC bénéficiait largement, à ses débuts, d'un financement provenant des Fonds Structurels établis par la Commission européenne en vue de préparer les États membres aux exigences liées à la levée des barrières commerciales (« trade barriers ») – tel que stipulé par l'Acte unique européen – et ce, en vue de réduire les disparités entre les États membres. La participation par des membres du CWC à la gestion des Fonds Structurels a par ailleurs conduit à la formation du Community Platform, alors que la nécessité d'accroître le dialogue entre le gouvernement et le milieu communautaire par le biais des partenariats sociaux, gagnait du terrain parmi les membres du CWC. Mais au départ, vers le début des années 1980, le CWC, comme bon nombre d'organismes communautaires, bénéficiait surtout de fonds provenant de la Commission européenne (Jaffro 1996, 51). Ce n'est que par la suite que le gouvernement irlandais s'est mis à financer des organismes communautaires, notamment par le biais du Combat Poverty Agency, mis en place en 1986 (Jaffro 1996, 52).

## 1.2 Les acteurs gouvernementaux-clé dans le renforcement du milieu communautaire et dans la question de l'exclusion sociale

Du côté gouvernemental, le Combat Poverty Agency (CPA) représente un acteur-clé en ce qui concerne non seulement l'élaboration de mesures anti-pauvreté, mais aussi la reconnaissance des organismes communautaires. Sa mise sur pied et la définition de son mandat en 1986 en vertu de la Combat Poverty Agency Act marque le début d'une période importante pour cette agence gouvernementale, notamment en ce qui concerne l'appui qu'il a apporté aux organismes communautaires concernés par des problèmes relatifs à l'exclusion sociale. Comme le stipule le Combat Poverty Agency Act de 1986, le CPA agit sous l'égide du Ministère des Affaires sociales (« Department of Social Welfare »). Plus spécifiquement, le CPA est appelé à remplir quatre fonctions majeures, à savoir la formulation de recommandations auprès du ministre des affaires sociales (« social welfare ») relativement à la pauvreté, et ce, en matière de politique économique et sociale (« on all aspects of economic and social planning in relation to poverty in the State »); la mise sur pied de mesures visant à lutter contre la pauvreté ainsi que l'évaluation de celles-ci; la recherche quant à la nature, les causes et l'étendue du problème de la pauvreté de même que la promotion de cette recherche; et, enfin, la sensibilisation auprès du public quant au problème de la pauvreté<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Il est intéressant de noter que, selon l'article 4 section 3 de la loi concernant le CPA, le ministre a la possibilité d'amender ces fonctions. En effet, il est écrit le suivant : « The Minister may, with the consent of the Minister of Finance, by regulations amend

En ce qui concerne la deuxième fonction du CPA, soit la mise sur pied de mesures anti-pauvreté, cela implique entre autres choses de renforcer les organismes communautaires dans leurs projets respectifs (CPA 1990, 1.1). Parmi de tels programmes, on doit mentionner le Community Development Programme, mis en place par le CPA en 1991, dont l'objectif était d'appuyer les organismes communautaires sur les plans financier et organisationnel (Cullen 1994, vi).

Un regard plus approfondi quant au mode de fonctionnement du CPA révèle la mainmise du Ministère des affaires sociales. D'abord, il revient au ministre, en vertu de la loi concernant le Combat Poverty Agency (« Combat Poverty Agency Act, 1986 »), de nommer les membres du CPA – entre six et huit membres – dont le mandat ne doit pas dépasser trois ans. De plus, le ou la ministre a aussi le devoir de nommer un président ainsi qu'un vice-président pour le CPA. Ceux-ci doivent provenir de l'agence, bien qu'ils cessent d'être membres dès leur entrée en fonction.

Concernant la nomination du directeur du CPA, la sélection est effectuée par les membres, bien que celui-ci ne soit pas membre du CPA. Cependant, ce choix requiert l'approbation du Ministre des affaires sociales. Il en est de même quant à la durée du mandat du directeur, mandat déterminé par les membres du CPA, mais qui dépend de

---

subsection (2) of this section so as to modify or withdraw any function to which that subsection relates, or to confer such additional functions on the Agency, as the Minister thinks proper. »

l'approbation du même ministre qui, lui, doit agir selon le consentement du Ministre des travaux publics (« Minister for the Public Service »).

Le directeur bénéficie d'une rémunération, ce qui n'est pas le cas pour les membres du CPA. Finalement, le CPA est doté d'une équipe administrative, d'une équipe de recherche ainsi que d'une équipe chargée de l'organisation de projets, dont bon nombre d'entre eux misent sur le renforcement de la capacité organisationnelle et financière des organismes communautaires. À noter, le CPA compte aussi sur une équipe chargée de la communication et des relations publiques.

Toujours en vertu de la loi sur le CPA (« Combat Poverty Agency Act, 1986 »), il revient au Ministère des Affaires sociales (« Minister of Social Welfare »), de pair avec le Oireachtas (Parlement), de procurer une subvention sur un plan annuel au CPA (« Oireachtas Grants-in-aid »). De tels fonds ont par ailleurs permis la mise sur pied par le CPA de projets visant entre autres choses à renforcer le milieu communautaire, dont le « Community Development Programme » en 1991. Quant à l'évolution du montant relié à cette subvention, celui-ci est passé de 1 million de livres en 1988 à 4 millions en 2001.

La Communauté européenne, et plus tard l'Union européenne, a aussi joué un rôle important dans le financement du CPA. Entre 1987 et 1995, 55 % des coûts reliés à de tels projets étaient obtenus dans le cadre de programmes anti-pauvreté élaborés par la Communauté européenne (« EC Poverty Programme »). De plus, en 1994, 50 % des coûts étaient

payés directement par la Commission européenne en ce qui concerne les projets spécifiques comme le « Innovative measure projects » et le « Model action projects ». De plus, entre 1994 et 1997, le financement provenant du Ministère des affaires sociales (« Department of Social Affairs ») s'inscrivait dans le cadre de certains programmes élaborés et financés par l'Union européenne.

Deux autres acteurs gouvernementaux ont constitué des acteurs-clé en ce qui concerne la reconnaissance des organismes communautaires. Le premier est le ministère du Premier ministre (« Department of the Taoiseach »). Celui-ci veille entre autres choses au fonctionnement du processus des partenariats sociaux. Cela implique la direction du National Economic and Social Council (NESC), soit une instance institutionnelle chargée d'encadrer les partenariats sociaux. Plus précisément, c'est dans le cadre du NESC – qui regroupe des représentants du gouvernement, du patronat, des centrales syndicales et, depuis 1996, du milieu communautaire – que sont rédigés les rapports qui conduisent aux discussions préalables aux ententes partenariales. Ces rapports donnent effectivement le ton aux ententes en soulevant notamment les enjeux majeurs dont doivent tenir compte les partenaires sociaux au moment de leurs rencontres. Par ailleurs, le NESC est présidé par le Secrétaire général du ministère du Premier ministre. Ce dernier a joué un rôle primordial dans la reconnaissance du milieu communautaire, en l'incluant par exemple à titre de participant au National Economic and Social Council

(NESC) en 1996<sup>58</sup>. Il a aussi formé le Community and Voluntary Pillar (CVP) qui, lui, regroupe les organismes communautaires ayant été reconnus officiellement comme partenaires sociaux<sup>59</sup>.

Un autre acteur gouvernemental important est le bureau du Vice-Premier ministre (« Office of the Tanaiste »). Ce bureau a été mis en place en 1992, soit au moment où le Parti travailliste s'est vu accorder une place dans un gouvernement de coalition avec le parti Fianna Fail puis ensuite de 1994 à 1997 dans le cadre d'un autre gouvernement de coalition, cette fois-ci aux côtés de Fine Gael et Democratic Left. En effet, le bureau a été occupé par un membre du Parti travailliste durant toute cette période. En fait, ce bureau a cessé d'exister un moment en 1997, alors que Fianna Fail a obtenu une majorité aux élections. Bref, l'existence du bureau du Vice Premier ministre allait de pair avec la présence du Parti travailliste dans le cadre de ces deux gouvernements de coalition.

La présence du Parti travailliste dans le cadre de ces gouvernements en ce qui concerne la reconnaissance des organismes communautaires est un élément important de ce qui est survenu en Irlande. À la différence des partis travaillistes dans d'autres pays, les centrales syndicales ne constituent pas l'allié naturel du Parti travailliste irlandais. Ceux-ci ont davantage tendance à être associés au parti Fianna

---

<sup>58</sup> Plus précisément, le INOU avait été invité à participer à la rédaction du rapport précédant l'entente Partnership 2000 intitulé « A Strategy into the 21st Century ».

<sup>59</sup> Ces organismes communautaires faisant partie du Community and Voluntary Pillar (CVP) sont les suivants : Le Irish National Organization of the Unemployed (INOU), le Conference of Religious of Ireland – Justice Commission (CORI-Justice), la Société de St-Vincent-de-Paul, le National Council of Women of Ireland, le National Youth Council, Protestant Aid et le Community Platform.



Fail (Allen 1997). Alors que la capacité organisationnelle du milieu communautaire s'accroissait, celui-ci représentait une occasion pour le Parti travailliste de faire des organismes communautaires, maintenant désireux de se joindre aux partenariats sociaux, des alliés potentiels sur lesquels le parti pourrait s'appuyer. D'autant plus que, l'Irlande étant caractérisé par un système électoral de représentation proportionnelle par quota, la politique à l'échelle locale prend plus d'importance. Il en est de même pour ce qui est du poids politique des organismes communautaires.

En effet, c'est dans le cadre du travail entrepris par le bureau du Vice Premier ministre qu'a été formé le National Economic and Social Forum (NESF) en 1994. Le NESF regroupe des représentants du gouvernement, des centrales syndicales, du patronat ainsi que des organismes communautaires. Son mandat consiste à favoriser le consensus entre le gouvernement, les partenaires sociaux et surtout les organismes communautaires autour de questions relatives aux politiques économiques et sociales. Il s'agit en fait de la première instance reliée aux partenariats sociaux à laquelle des organismes communautaires ont été appelés à participer et, par conséquent, de la première fois où ceux-ci se sont engagés dans des rencontres avec les autres partenaires sociaux sur une base routinière. La participation des organismes communautaires dans le cadre du NESF a par ailleurs contribué à leur reconnaissance officielle en tant que partenaires sociaux.

## 2 Les principales composantes de la lutte contre l'exclusion sociale en Irlande

La lutte contre l'exclusion sociale en Irlande s'inscrit dans le cadre du processus de reconnaissance des organismes communautaires dans les partenariats sociaux, période qui se situe entre 1994 et 2002. Durant cette période, certains organismes communautaires, notamment le Irish National Organization of the Unemployed (INOUE), le Conference of Religious of Ireland-Justice Commission (CORI-Justice) et le Community Workers' Cooperative (CWC), ont entrepris des démarches afin d'être reconnus comme partenaires sociaux. De telles démarches se sont traduites par la mise en avant du problème de l'exclusion sociale.

### 2.1 Le rôle du gouvernement dans le renforcement du milieu communautaire

Alors que persistaient le chômage et la pauvreté dans le pays, une agence gouvernementale (« statutory organization ») – le Combat Poverty Agency (CPA), mise en place en 1986 par le gouvernement irlandais – a eu le mandat de conseiller le gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté. Ce mandat incluait notamment le renforcement du milieu communautaire sur les plans financier et organisationnel. En 1991, le « Community Development Programme » était justement conçu par le CPA en vue de procurer du financement aux organismes communautaires, en plus de les aider à peaufiner leurs techniques de recherche ainsi que leur

mode de gestion. En venant renforcer la capacité financière et organisationnelle des organismes communautaires, le CPA accroissait leur légitimité en tant qu'acteurs politiques.

Ce renforcement du milieu communautaire a dès lors conduit certains organismes communautaires à vouloir être reconnus comme partenaires sociaux. Ainsi, le Conference of Religious of Ireland-Justice Commission (CORI-Justice), le Community Workers' Co-operative (CWC) et le Irish National Organization of the Unemployed (INOUE) ont entrepris des démarches dans ce sens. CORI-Justice a pu participer aux discussions qui ont eu lieu dans le cadre du *Programme for Economic and Social Progress* (PESP) (1990-93) ainsi que dans celui du *Programme for Competitiveness and Work* (PCW) (1994-96). Cependant, cette participation s'est avérée limitée. Elle s'est résumée essentiellement en la présentation d'un mémoire. Le CWC, quant à lui, s'était engagé en 1996 à mettre sur pied un secteur à travers la formation d'une coalition nommée le Community Platform (CP). L'objectif était de faire de cette coalition le principal représentant du milieu communautaire, en particulier dans le cadre des partenariats sociaux. Enfin, le INOUE, formé en 1987, soit la même année que la première entente tripartite, demandait aussi à être reconnu comme partenaire social, dans le but de remédier au problème de l'emploi, alors que le taux de chômage demeurait toujours fort élevé.

C'est pourquoi le INOUE a revendiqué l'établissement d'un forum de discussion portant sur l'emploi. Le processus des partenariats sociaux

faisait alors l'objet d'une remise en question, notamment en raison du taux de chômage élevé. Le INOU jugeait qu'il était erroné que les partenaires sociaux, notamment le ICTU – une centrale syndicale – ne misent que sur les ententes salariales pendant que persistaient le chômage et la pauvreté. C'est ce qui a conduit le INOU à initier une campagne de signatures en faveur d'un forum sur l'emploi alors que se déroulait la campagne électorale de 1989. Bien que cette idée a été reprise par John Bruton, chef du parti Fine Gael, les initiatives qu'il a pris en ce sens une fois au pouvoir ont été voués à l'échec (Allen 1998, 290). Il en a résulté cependant la création d'une commission parlementaire, soit le « Joint Oireachtas<sup>60</sup> Committee on Unemployment ». Ce n'est que plus tard, avec l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement de coalition Fianna Fail / Parti travailliste (Labour Party) en 1992 que l'idée d'un forum de discussion sur l'emploi prendra véritablement son envol.

## 2.2 La reconnaissance des organismes communautaires comme partenaires sociaux : les principales étapes

En ce qui concerne les premières étapes menant à la reconnaissance du milieu communautaire à titre de partenaire social, l'élection du gouvernement de coalition Fianna Fail-Labour (Parti travailliste) de 1992 à 1994 puis ensuite d'un gouvernement de coalition Fine Gael-Labour-Democratic Left de 1994 à 1997, ont constitué un

---

<sup>60</sup> Le terme « Oireachtas » réfère au terme « parlement » en gaélic.

élément important pour la reconnaissance du milieu communautaire, notamment en raison de la présence du Parti travailliste dans ces deux gouvernements de coalition. Car en échange de sa participation dans le cadre du gouvernement de coalition, le chef du Parti travailliste s'est vu accordé le poste de Tanaiste (Vice-Premier ministre). C'est d'ailleurs ce bureau qui a été chargé de la création du National Economic and Social Forum (NESF), une instance gouvernementale dont le mandat était de développer des initiatives en matière de politique économique et de politiques sociales d'une manière qui tend à favoriser le consensus (NESF 1994, 94). C'est dans le cadre d'une telle instance institutionnelle que les organismes communautaires ont été appelés à formuler des mesures en vue de favoriser l'emploi et ce, aux côtés d'autres partenaires sociaux (soit les centrales syndicales et le patronat) ainsi que des parlementaires. Le NESF a surtout servi de tremplin pour les organismes communautaires désireux de participer aux partenariats sociaux. En effet, au cours de la rédaction d'un rapport portant sur le chômage de longue durée (NESF 1994), les organismes communautaires ont gagné de la légitimité auprès des autres partenaires sociaux qui, jusque-là, étaient demeurés méfiants envers eux. Les partenaires sociaux traditionnels, soit les centrales syndicales et le patronat, avaient entre autres été craintifs que les organismes communautaires viennent alourdir le processus en formulant des demandes démesurées.

Outre la formation du NESF, le développement du National Anti-Poverty Strategy (NAPS), qui s'est déroulé entre 1995 et 1997, a lui aussi contribué à la reconnaissance de milieu communautaire, notamment en renforçant la légitimité du milieu communautaire sur le terrain des politiques sociales. Dans le cadre d'un Sommet organisé par l'ONU portant sur le développement social en 1995, le Ministre des Affaires sociales (« Minister of Social Welfare ») a annoncé que son gouvernement développerait une politique anti-pauvreté par l'entremise d'un comité interministériel. Ce comité a été formé en vue d'assurer la coordination entre les ministères au cours de l'élaboration ainsi que la mise en œuvre de la politique anti-pauvreté (NAPS 1997, 24). Le Combat Poverty Agency (CPA)<sup>61</sup> a joué un rôle primordial pour assurer la participation des organismes communautaires dans l'élaboration de cette politique. Le rôle du CPA a été de coordonner le processus de consultation dans le cadre duquel s'inscrivait l'élaboration du NAPS. À partir de mémoires soumis par divers organismes communautaires, le CPA a rédigé un document (« overview statement ») sur la base duquel le comité interministériel a entrepris des discussions en vue d'identifier les éléments prioritaires d'une telle politique. Ce comité s'est ensuite divisé en cinq groupes de travail selon les priorités suivantes : la sécurité du revenu (« income adequacy »),

---

<sup>61</sup> Par ailleurs, le CPA, dès sa mise en place en 1986, recommandait l'élaboration d'une politique pour lutter contre la pauvreté auprès du gouvernement. Une telle politique, soutenait le CPA, devait être basée sur une définition multi-dimensionnelle de la pauvreté, soit une définition qui souligne les différents aspects de la pauvreté et les interactions entre eux.

le chômage de longue durée (« long-term unemployment »), les lieux urbains défavorisés (« disadvantaged urban areas »), les lieux ruraux (« rural areas ») et les difficultés scolaires (« educational disadvantage »). À la suite de la publication du rapport de ce comité, une consultation publique à l'échelle du pays a eu lieu. Il est ensuite revenu au comité interdépartemental de rédiger la version finale de la stratégie intitulée « Sharing in Progress » qui a été publiée en 1997. Bien que ce document représentait une déception pour le milieu communautaire, le processus d'élaboration de cette politique, qui a eu lieu entre 1995 et 1997, a néanmoins donné aux organismes communautaires ayant participé aux consultations publiques la possibilité de faire part de leurs connaissances en matière de pauvreté et d'exclusion sociale et, par le fait même, d'accroître leur légitimité politique.

Outre la formation du NESF et l'élaboration du NAPS, la participation, en 1996, du INOU à la rédaction du rapport du NESC intitulé « A Strategy into the 21st Century », rapport rédigé en préparation de l'entente *Partnership 2000* (1997-2000), a aussi constitué un événement-clé en ce qui a trait à la reconnaissance du milieu communautaire à titre de partenaire social. Le milieu communautaire a ainsi été appelé à participer à la rédaction de ce rapport, et ce, alors que celle des rapports précédents – qui étaient produits sur une base triennale en vue d'encadrer les pourparlers autour des ententes tripartites – avaient regroupé des représentants gouvernementaux, syndicaux et patronaux. Ainsi, dans le

cadre de la rédaction de ce rapport, le INOU est parvenu à faire reconnaître la nécessité de mettre en place des services pour aider à la recherche d'emploi, mesures que les autres partenaires sociaux avaient, jusque-là, ignorées.

Cet appel à prendre part à l'élaboration du rapport du NESC a été suivi, en 1996, par une invitation à participer aux discussions en vue de la prochaine entente, *Partnership 2000*. Toutefois, les organismes communautaires sont demeurés exclus des discussions tripartites concernant les ententes salariales. Les discussions portant sur les mesures d'inclusion sociale se sont déroulées exclusivement entre le gouvernement et les organismes communautaires. Il en a été de même pour les ententes subséquentes auxquelles le milieu communautaire a participé. Pour ce qui est de *Partnership 2000*, les organismes communautaires sont parvenus à convaincre le gouvernement de hausser les paiements de sécurité du revenu<sup>62</sup> (« social welfare payments »), cela à la suite de la menace de se retirer des ententes si le gouvernement ne répondait pas à leur demande.

---

<sup>62</sup> Une telle revendication était par ailleurs basée sur une cible (« benchmark ») qui avait été établie en 1986 dans le cadre de la Commission on Social Welfare (CSW) en vue de hausser ces paiements (McCashin 2004, 44). Cette commission, mise en place en 1983 par le gouvernement, avait le mandat de revoir le système de sécurité sociale en entier. Dans son rapport, publié en 1986, le CSW recommandait l'expansion de ce système et, plus particulièrement, la hausse des paiements de sécurité de revenu (« social welfare payments ») à un taux apte à assurer une qualité de vie adéquate (cf. McCashin 2004, 44-45).



### 2.3 La reconnaissance officielle des organismes communautaires et ses répercussions

À la suite de *Partnership 2000* (1996-2000), les organismes communautaires ont officiellement été reconnus en tant que partenaires sociaux. Le gouvernement a dès lors créé le Community and Voluntary Pillar (CVP). Celui-ci était composé de huit organismes considérés par le gouvernement comme des représentants du secteur. Ces organismes étaient les suivants : la Société St-Vincent-de-Paul, le Conference of Religious of Ireland-Justice Commission (CORI-Justice), le Irish National Organization of the Unemployed (INOUE), le Irish Congress of Trade Union's Centres for the Unemployed, Protestant Aid, le Community Platform, le National Women's Council of Ireland (NWC) et le National Youth Council (NYC) (Larragy 2006, 386). De plus, les ententes entre partenaires sociaux étaient dorénavant caractérisées par un volet comportant des mesures pour lutter contre l'exclusion sociale. C'est ainsi que les initiatives des organismes communautaires ont eu pour effet d'élargir le processus des partenariats sociaux. Cependant, les organismes communautaires demeuraient exclus des pourparlers concernant les ententes salariales.

La formation du Community and Voluntary Pillar (CVP) par le gouvernement a toutefois entraîné un chevauchement dans le membership avec le Community Platform (CP). Le Community Platform (CP) avait été formé par le Community Workers' Co-operative (CWC) en vue de former un secteur communautaire apte à agir comme partenaire social. Ce

chevauchement en termes de membership, voire la formation même du Community and Voluntary Pillar (CVP) a eu pour effet de miner la possibilité que le Community Platform (CP) devienne le principal représentant du milieu communautaire dans le cadre des partenariats sociaux. Puisque le CVP fonctionnait par droit de vote, il a été entendu que le CP obtiendrait deux droits de vote en tant que membres du CVP. Outre leur exclusion des ententes salariales, la reconnaissance des organismes communautaires comme partenaires sociaux s'est donc aussi avérée difficile eu égard à la représentation du milieu communautaire dans le cadre des partenariats sociaux.

La reconnaissance officielle des organismes communautaires a aussi impliqué que ceux-ci s'adaptent aux exigences liées aux partenariats sociaux, à savoir un processus institué. De plus, en comparaison avec *Partnership 2000* (1997-2000), l'entente suivante, le *Programme for Prosperity and Fairness* (PPF) (2001-2003), avait une plus grande envergure. En effet, l'élargissement des partenariats sociaux, de par l'ajout de mesures d'inclusion sociale et ce, à la suite des démarches prises par les organismes communautaires à cet effet, s'est traduit par la mise sur pied de différents comités et groupe de travail conçus notamment en vue de discuter de mesures à prendre en matière d'exclusion sociale.

L'élargissement du processus des partenariats sociaux s'inscrivait aussi dans une période marquée par certains changements sur le plan économique et social. Malgré la forte baisse du taux de chômage, les

inégalités socio-économiques, quant à elles, s'accroissaient. Pendant que les revenus d'emploi augmentaient rapidement, les paiements de sécurité de revenu (« social welfare payments »), en dépit d'une hausse en termes réels, n'augmentaient pas aussi rapidement. Les réductions d'impôt faisaient en sorte que les revenus nets augmentaient beaucoup plus rapidement (McCashin 2004, 68; 73-74). De plus, sur le plan politique, l'élection d'un nouveau gouvernement en 1997, un gouvernement Fianna Fail-Progressive Democrats (un parti politique néo-libéral) s'est traduit par une baisse d'enthousiasme envers les organismes communautaires et leur participation comme partenaires sociaux. Bref, à la suite de leur reconnaissance officielle, le contexte politique était devenu moins favorable au milieu communautaire.

Tandis que persistaient les inégalités socio-économiques, l'attention s'est tournée davantage vers la sécurité du revenu que vers l'emploi. Par ailleurs, parmi les groupes de travail établis dans le cadre du *Programme for Prosperity and Fairness* (PPF) (2001-2003), un d'entre eux portait sur l'établissement de nouvelles modalités à partir desquelles il était possible d'établir une hausse dans les paiements de sécurité du revenu (« social welfare payments »). Tandis que l'objectif établi dans le cadre de *Partnership 2000* (1996-2000) avait été atteint en 1999, la nécessité de s'entendre sur une nouvelle cible (« benchmark ») était à la source de la mise sur pied de ce groupe de travail. Le rapport final, soit le « Final Report of the Social Benchmarking and Indexation Group » (Ireland 2001),

reflète une entente provisoire entre les membres autour d'une hausse d'une valeur de 27 % de la moyenne brute de la rémunération industrielle (« Gross Average Industrial Earnings »), en plus de la possibilité de hausser ce taux à 30 %.

Toujours dans le cadre du PPF, les membres du Community and Voluntary Pillar (CVP), outre une nouvelle hausse dans les paiements de sécurité du revenu, ont aussi fait des demandes pour que le National Anti-Poverty Strategy (NAPS) fasse l'objet d'une révision, notamment une mise à jour de ses cibles. Cette entente ayant reconnu la nécessité d'une telle révision a précipité l'élaboration de la deuxième version du NAPS. Celle-ci a fait suite à un processus de consultation entrepris auprès des partenaires sociaux. En ce qui a trait à la sécurité du revenu, l'entente concernait la hausse des paiements de sécurité du revenu, établie dans le cadre du groupe de travail. Cette hausse a d'ailleurs été retenue comme cible en cette matière, telle que retrouvée dans le document de la deuxième version du NAPS, « Building an Inclusive Society ».

L'établissement de cette cible résulte cependant de négociations entre CORI-Justice, le ministère du Taoiseach et des hauts fonctionnaires. Des différences idéologiques en matière de sécurité du revenu, notamment entre CORI-Justice et le INOU, y compris des difficultés à s'ajuster au processus des partenariats sociaux, ont réduit la possibilité d'une mobilisation sociale concertée à cet effet. Il n'en demeure pas moins que des organismes communautaires ont pu faire certains gains et infléchir

dans une certaine mesure le développement des politiques sociales. Il importe donc de mieux comprendre le caractère de leur mobilisation sociale dans le contexte des partenariats sociaux, notamment compte tenu de la reconnaissance partielle acquise par les organismes communautaires à titre de partenaires sociaux.

### 3 La mobilisation sociale des organismes communautaires dans le cadre des partenariats sociaux autour de l'exclusion sociale : entre le référentiel d'action publique et le référentiel d'action collective

Selon Muller, dans le domaine de l'élaboration des politiques publiques, il existe deux types de référentiel qui tendent à se superposer par diverses manières. Le premier relève d'un référentiel d'action publique proprement dit, c'est-à-dire un « cadre cognitif et normatif à partir duquel un problème social [...] est formulé » (2005, 174). Dans le cas irlandais, l'exclusion sociale relève d'un tel type de référentiel. Le deuxième type de référentiel dont parle Muller est le référentiel d'action collective qu'il définit comme suit : « la façon dont un groupe social (une profession, par exemple) en fonction de ses stratégies identitaires et de ses stratégies de pouvoir, entend définir les conditions de l'action publique dans un domaine donné » (2005 174). Les partenariats sociaux relèvent d'un tel référentiel. À cela Muller ajoute que : « le référentiel d'action collective d'un groupe dominant constituera le socle autour duquel sera construit le référentiel d'action publique ». (2005, 175). C'est ce qui caractérise le cas irlandais.

En effet, les organismes communautaires devaient chercher à s'insérer dans la logique partenariale s'ils espéraient exercer une influence à l'endroit des politiques sociales, notamment en ce qui concerne l'exclusion sociale. Cette dernière, en tant que référentiel d'action publique, a ainsi été façonnée par la quête de reconnaissance de la part des organismes communautaires au processus des partenariats sociaux, quête qui a fini par se répercuter sur la définition de l'exclusion sociale. Dans la présente section, il est question de mieux comprendre la relation qui prévaut entre le référentiel d'action publique et le référentiel d'action collective, à savoir la manière dont ceux-ci se superposent dans le cas irlandais.

### 3.1 La formation d'un réseau de politiques publiques autour de l'exclusion sociale et la reconnaissance du milieu communautaire comme partenaire social

Dans le contexte irlandais, les partenariats sociaux ont pris une telle ampleur par rapport au processus politique qu'il importait pour les organismes communautaires d'y trouver une place s'ils espéraient pouvoir exercer une influence sur le développement des politiques sociales. Les démarches entreprises par des acteurs communautaires et gouvernementaux en vue de la reconnaissance du milieu communautaire comme partenaire social se sont traduites par la formation d'un réseau de politiques publiques autour de l'exclusion sociale. Celui-ci a été le résultat de la convergence entre des lectures différentes en ce qui a trait à la

reconnaissance des organismes communautaires comme partenaires sociaux. Herbert Gottweiss, en s'inspirant du concept de gouvernementalité de Foucault, caractérise un tel processus de forme de gouvernement réflexif (« reflexive government »), soit une dynamique selon laquelle le processus lui-même fait l'objet de débats : « a processus in which the governmentalization of the state is being called into question and re-inscribed and recoded in a process where the mechanisms of government themselves become the subject of problematization and scrutiny. » (2003, 263). Ainsi, des perspectives divergentes eu égard à la coordination des partenariats sociaux se sont répercutées sur la définition de l'exclusion sociale.

La perception parmi les organismes communautaires que les partenariats sociaux en tant que mécanisme exclusif dont l'apport sur le développement des politiques publiques prenait de l'ampleur gagnait en légitimité. Ceux-ci n'étaient pas moins critiques envers un processus qu'un membre de l'équipe permanente du NESF caractérisait comme exclusif, voire élitiste : « very much a closed shop essentially between the traditional social partners, government, employers, trade unions and farmers » (entretien no 13). Plus particulièrement, le National Economic and Social Council (NESC) – cette entité institutionnelle où sont produits les rapports en préparation aux discussions pour les ententes partenariales – était perçu comme ayant un plus grand pouvoir décisionnel que le

gouvernement, comme le reflète cette affirmation provenant d'un ancien membre de la Société St-Vincent-de-Paul:

« Because what was happening was that government weren't really deciding policy. Policy was being, if you like, farmed out to this grouping, this social partnership grouping. And the social partnership grouping was being educated by and informed by the NESC, the National Economic and Social Council. And what was happening at the social partnership talks was that the NESC had become the bible. So, government policy was no longer the driver. The driver was the National Economic and Social Council. And their documents were seen to be balanced, because the employers, the farmers, academics, the unions and some if you like, political players, were all in attendance. » (entretien no 4)

Cette perception grandissante de l'importance des partenariats sociaux en matière de politiques publiques parmi les organismes communautaires les a poussés à vouloir prendre part au processus lui-même.

Une remise en question des partenariats sociaux était par ailleurs menée par le Irish National Organization of the Unemployed (INOUE). La formation même du INOUE relevait en partie d'un mécontentement chez certains membres, à l'égard du Irish Congress of Trade Unions<sup>63</sup> (ICTU) en ce qui concerne leur rôle dans les partenariats sociaux. Dans le cadre de la première entente tripartite établie en 1987, le *Programme for National Recovery* (PNR) (1987-1990), le INOUE reprochait au ICTU de n'avoir pas suffisamment fait pression auprès du gouvernement afin de hausser les paiements en matière de sécurité du revenu (« social welfare payments ») en fonction de l'établissement d'une cible (« benchmark »). Dans le document faisant état de l'entente établie dans le cadre du PNR, celui-ci comporte plutôt un engagement à tenter de hausser les paiements de

---

<sup>63</sup> Il s'agit d'une centrale syndicale regroupant en grande partie des travailleurs du secteur public.



sécurité du revenu dans la mesure du possible (PNR 1987). Cependant, il existait, parmi les membres du INOU, une attitude ambivalente à l'égard de la centrale syndicale, soit le ICTU, comme le révèle d'ailleurs un ex-membre du INOU lorsqu'il traite de la dynamique interne de son organisme à cette époque :

«Well, the INOU was set up in 1987-88, which is also the first year, around the same time as social partnership was coming to play. So it was always there as an issue for us. And the INOU was a voluntary organization because of the issue it was dealing with, which was unemployment, and the people who were in it saw itself as having some sort of alignment with the trade union movement, more our sort of natural place rather than the voluntary sector as it then was. And so it was always there the issue of social partnership and the trade union movement's role within that. And in the early stages of the INOU, there were some people who simply opposed social partnership on political grounds and there were other people who were reasonably happy that the trade union movement would represent our interests in social partnership because they believed that on political grounds or felt that the trade union movement was best to do it simply because we weren't strong enough. No point in going into a negotiation if you're not a strong organization. »  
(entretien no 7)

Cette ambivalence parmi les membres du INOU à l'égard des partenariats sociaux et, surtout, le rôle du ICTU dans ce processus, coïncide ainsi avec la faible capacité organisationnelle du INOU, du moins à ses débuts. De plus, certains membres du INOU étaient aussi des syndiqués du ICTU, de telle sorte que certains membres préféraient appuyer davantage la centrale syndicale, le INOU demeurant faible sur le plan organisationnel.

Mais à mesure que la capacité organisationnelle du INOU s'est améliorée, l'ambivalence parmi ses membres eu égard aux partenariats sociaux s'est estompée. Une fois la décision prise par les membres du INOU d'entreprendre des démarches afin que celui-ci soit reconnu à titre de partenaire social, l'organisme a par la suite tourné son attention, sur un

plan stratégique, vers l'emploi plutôt que la sécurité du revenu. Plus spécifiquement, le INOU a mis en avant l'idée d'un forum de discussion sur l'emploi. Tandis que le taux de chômage demeurait toujours élevé, cela a permis au INOU de souligner l'incapacité des partenariats sociaux de remédier à ce problème. De plus, cela lui a fourni une justification, comme l'expliquait un ancien membre du INOU au sujet de la reconnaissance de son organisme, pour que soient reconnus les sans-emploi dans le cadre des partenariats sociaux :

« And so it was in the mid-90s then that the organization formerly adopted a position that we wanted to be part of social partnership. And we wrote up a booklet that was called *If you think the economy is working, speak to someone who isn't*. And that sets out not an argument for the voluntary and community sector we represented, but an argument for the unemployed to be represented in a very labour-market sort of model, that we envisaged social partnership as a negotiation between government, employers and labour, and the bit of labour who was missing was those who were unemployed. And that was what we campaigned on and essentially, what, I think, at a political level, won the argument for broadening out social partnership. » (entretien no 7)

Pour le INOU, il s'agissait en fait de présenter le problème du chômage de manière à s'insérer dans une logique partenariale. On y retrouve ce que Benford et Snow (2000, 616) nomment le « prognostic framing », c'est-à-dire une activité de cadrer un problème de manière à proposer des solutions, et ce, en vue de favoriser le consensus («consensus mobilization ») (Benford & Snow 2000, 615). D'où la mise en avant, par le INOU, de l'idée d'un forum de discussion portant sur le problème de l'emploi. De cette façon, non seulement le INOU misait sur un problème reconnu comme tel par le gouvernement, mais il proposait un moyen de l'affronter de manière à encourager la discussion et, par le fait même, à

demeurer non-confrontationnel. En effet, si le INOU est parvenu à contribuer à l'élargissement des partenariats sociaux, c'est parce qu'il a su encadrer le problème de l'emploi de manière à miser sur l'établissement d'un consensus.

Alors que le gouvernement de coalition Fianna Fail-Labour, en place entre 1992 et 1994, se montrait favorable aux demandes faites par le INOU à propos de l'établissement d'un forum de discussion sur l'emploi, le bureau du Tanaiste (Vice Premier Ministre) s'apprêtait à reconnaître en 1994 des organismes communautaires comme partenaires sociaux, notamment par le biais de l'établissement du National Economic and Social Forum (NESF). Une telle tâche a fait du bureau du Vice Premier ministre ce que Jobert et Muller (1987) nomment un médiateur. En effet, la formation du NESF résulte d'un travail de médiation entrepris par le bureau du Tanaiste entre les organismes communautaires, les partenaires sociaux traditionnels (c'est-à-dire les centrales syndicales et le patronat) et certains ministères.

D'abord, pour ce qui est des partenaires sociaux traditionnels, ceux-ci ne partageaient pas l'enthousiasme qu'avait ce gouvernement envers le milieu communautaire. Les partenaires sociaux craignaient notamment les répercussions de l'inclusion des organismes communautaires concernant le déroulement du processus lui-même. Comme l'explique une ancienne haut fonctionnaire qui travaillait alors au bureau du Tanaiste et dont le rôle

était de concilier les attitudes divergentes envers le milieu communautaire, la crainte était que celui-ci ne vienne déséquilibrer le processus :

« The real thing that was on our minds [...] was, if this works, and it goes beyond a safe talking shop, which was what the NESF was designed to be, and moves into real social partnership, how do you ever reach a deal ? Because, at a certain point, if you have employers at one side of the table, government here and trade unions here, you could say would you settle for that pay increase in return for that tax concession in return for. So, you can see the ingredients of a deal. I've given up something, but I've got something. The problem with the voluntary and community sector was their appetite could be potentially endless and how could you broker them into a deal. How could you satisfy them and what were you getting from them. With trade unions, you're getting no strikes. With employers, you're getting pay restraints or pay increases. With the government, you're getting tax concessions. But, what were they going to, if you like, give up ? And at the end of the day, what it comes down to is buying into a broader consensus about the way of managing the economy and less contentious consensus about managing the economy in society. So, you know, so that people are saying, ok, we mightn't got all that we want, but we accept that the government, in good faith, is genuinely trying to tackle long-term unemployment. » (entretien no 6)

Outre les partenaires sociaux traditionnels, le Ministère des Finances entretenait aussi beaucoup d'appréhension envers les organismes communautaires. Il craignait que ceux-ci ne viennent alourdir le processus en faisant des demandes incessantes. Un haut fonctionnaire du ministère du Taoiseach (Premier ministre), qui coordonnait les partenariats sociaux – et, par le fait même, veillait à la reconnaissance du milieu communautaire dans ce processus – , a lui aussi souligné la crainte que le nœud des partenariats sociaux, soit les ententes salariales (« pay deals »), perdent de leur efficacité avec la reconnaissance du milieu communautaire à titre de partenaire social:

«There were others who felt that this, and this was a recurring concern, that this extension of the process would lead to a blurring of focus for social partnership overall. That it would attempt to do too much by covering ever wider issues and collapse under its own weight and perhaps lose its capacity to deliver what had been the core economic

benefit of stability and so on in the labour market. So those would have been the principle concerns that we would have heard. » (entretien no 8)

Ainsi, de nombreux doutes planaient concernant l'inclusion d'organismes communautaires dans le processus des partenariats sociaux, incitant de ce fait le gouvernement à procéder à la reconnaissance des organismes communautaires avec précaution.

Mis à part les réticences à l'égard du comportement des organismes communautaires, d'autres éléments faisaient obstacle à leur reconnaissance. Entre autres, le bureau du Tanaiste (Vice Premier ministre) avait du mal à entrevoir ce qui pourrait être la structure de représentation des organismes communautaires. Comme l'explique une ancienne haut fonctionnaire du bureau du Tanaiste (Vice Premier ministre), il était difficile pour ce bureau de saisir quels organismes communautaires étaient les mieux placés pour représenter les plus vulnérables de la société :

« And I think it would be fair to say that the tension at that time would have been around those who had been used to the traditional way of doing things in social partnership, who were understandably weary of this. And particularly weary because, at least, where you got trade unions, you have paid up members, who elect their representatives, who can vote them out, if the representatives aren't representing, and who come with a very clear mandate. The problem with the voluntary and community sector, the challenge with the voluntary and community sector is who has the mandate and for who. Do you get people who are self-appointed spokespersons ? Do you get people who emerge from communities ? What mix do you get ? What balance do you get and how credible are these people within the communities that they purport to serve or the groups they purport to serve ? And also, apart from being very demanding, what have they got to offer ? What they can bring along. » (entretien no 6)

À cela s'ajoutait la crainte provenant de plusieurs ministères à savoir que la reconnaissance d'organismes communautaires viendrait interrompre les relations que ces ministères entretenaient déjà avec certains organismes communautaires, comme le rapporte un haut fonctionnaire du ministère du Taoiseach à ce sujet :

« I suppose they were all less convinced. At least, some of those who are involved. I mean, for different reasons, some departments may have felt that issues in their areas of responsibility would be targeted by the community and voluntary sector in a way that they felt was ultimately unrealistic. That they wouldn't be able to meet the expectations and that this would lead to confrontation and so on. And better not to create expectations which couldn't be met. There were others who were concerned about the, effectively, the legitimacy of those invited to participate who would have been dealing with a much wider range of community and voluntary organizations in their own policy area and who might have felt that the ones selected for social partnership status overall didn't fully or properly reflect that range of contacts that they would have on a departmental basis. » (entretien no 8)

Ainsi, en plus des inquiétudes par rapport au rôle des organismes communautaires dans les partenariats, il existait de l'appréhension concernant le choix des organismes communautaires à être invités à participer. Du point de vue des organismes communautaires, leurs efforts en vue d'être reconnu comme partenaires sociaux impliquaient entre autres choses de faire échec à cette perception négative provenant des partenaires sociaux traditionnels.

C'est le bureau du Tanaiste (Vice Premier ministre) qui, au cours de la formation du NESF, a joué un rôle de médiateur entre ces préoccupations divergentes au sujet de la reconnaissance du milieu communautaire comme partenaire social. Il importait par conséquent que

le bureau du Vice Premier ministre réussisse, d'une part, à introduire les organismes communautaires aux exigences liées aux partenariats sociaux et d'autre part, à amoindrir les craintes provenant des partenaires sociaux traditionnels ainsi que de certains ministères. D'où la décision prise par le bureau du Vice Premier ministre de limiter le mandat du NESF à l'égard du processus des partenariats sociaux. Comme le soulignent les affirmations d'une haut fonctionnaire du bureau du Vice Premier ministre au sujet de la formation du NESF, celui-ci avait été présenté auprès des partenaires sociaux traditionnels ainsi qu'à certains ministères réticents envers les organismes communautaires comme un moyen d'encadrer les revendications et critiques de ceux-ci :

« ... it wouldn't be fair to say government departments weren't supportive. I think people were 'what's this about?'. Is this dangerous? I remember a government minister who shall be nameless saying to me, (...) what are we doing here? Are we funding anarchy? You know, are we funding the rebels? You see, don't forget, if you're the established government and you're putting money into part of the voluntary and community sector which is the voice of the oppressed or the voice of struggle, you can be indirectly or inadvertently funding your opposition in government. (...) And the other side of that argument was that in fact, what you're doing is that you're bringing people in from the margins instead of leaving them out there crying from the wilderness and shouting from the outside, you're bringing them inside the tent. And you're, in a sense, I suppose, levelling the playing field and neutralizing a lot of the anger. So that was a tension. I would say and at the time, within the Taoiseach's department, which was the home of the traditional social partnership, there was a distinct weariness about this. But a feeling it was part of a price of coalition government, it had to be tolerated, but can we keep it safe. » (entretien no 6)

En ce qui concerne les organismes communautaires, précise-t-elle, l'objectif du bureau du Tanaiste a plutôt été de convaincre les organismes communautaires, notamment le INOU, quant à la pertinence de se joindre au NESF en dépit de son mandat limité :

« And I remember saying to [...] at the time, [...] who [...] was the head of [a community] organization [...], and they had been used to the politics of struggle, of placards, of marches, this was at a time of very high long-term unemployment, marches in the street about long-term unemployment and that's one kind of role you can have a voluntary and community sector. It's very different if instead of being outside of the tent, you're inside the tent and you're part of the solution, part of crafting the solution. So I recognized and, I think, people like [...] recognized that this was asking them to step across a line from outside to inside, from saying to all the rest of us, you have a problem or we have a problem, you have to solve it for us, to sitting down with us to try and craft solutions. So that's essentially the background to it. And from that the National Economic and Social Forum was born and, essentially, it was a first step. You know, I don't mean this cynically, but it was almost like sanitizing the voluntary and community sector, getting used to having them around, being sure that this was manageable before the next step of bringing them as a Pillar into social partnership could be contemplated or could be considered. »  
(entretien no 6)

C'est ainsi que le NESF, dans sa conception, englobe cette nécessité pour le gouvernement à la fois d'introduire les organismes communautaires au processus des partenariats sociaux et à la fois d'amoinrir les craintes provenant des partenaires sociaux traditionnels à l'égard du milieu communautaire.

La pertinence du NESF réside davantage dans le rôle qu'il joue dans la reconnaissance du milieu communautaire que par rapport à sa contribution à la compréhension de divers problèmes sociaux, dont le chômage de longue durée. La publication d'un rapport à ce sujet en 1994 a permis au INOU de convaincre le Irish Business and Employers Confederation (IBEC) entre autres de la crédibilité des mesures qu'il proposait en matière d'emploi. C'est ce que rapporte un ancien membre du INOU au sujet de l'élaboration de ce rapport :

« I think, the main thing, the breakthrough in terms of reports there was the one on long-term unemployment. And we had a particular analysis on that which was about the importance of labour market institutions, the



importance of an employment agency, proactively seeking jobs for people and making sure of a certain number of jobs are distributed in a society in a year, that it is not only the short term unemployed that get them, that people from the back end of the cue get a chance too. And we have some very worked out ideas about how that would work. IBEC went into that long-term unemployment thing thinking really there were no solutions, and certainly, they didn't think the solution would be in labour market structures. And by seeing some pilot schemes and I suppose, the quality of the arguments were put and the fact that we knew what we were talking about both theoretically and from other countries. They changed their minds. They saw, yeah, ok, this works and it'll do us good too. Because there were beginning to be some labour shortages in niche areas even at that point. By working on a particular piece of work and a particular problem, you're able to build this degree of trust, that you were there to do something rather than just to (inaudible). Then, once you're in there and you're meeting at various times, then you'd have the conversations. Someone from IBEC might say, well, we know why you're here, and say why, and, so you can walk out, and so you'd say, you'd be able to talk to them and say, we didn't spend ten years getting here just to walk out. We know that if we walk out once, we never get back in again. We are prepared to walk out if we can't get what we need. But it wouldn't make any sense to us to have spent all this time getting here just to walk out once. Because you can only walk out once. And they'd say, oh, yeah, I never thought of it like that. » (entretien no 7)

Le succès du NESF réside ainsi dans la possibilité qu'il donnait aux organismes communautaires de faire leurs preuves, notamment face aux partenaires sociaux traditionnels, facilitant ainsi leur reconnaissance. De plus, à travers la série de rencontres dans le cadre duquel ce rapport en particulier a été rédigé, les organismes communautaires ont pu démontrer l'étendue de leur connaissance approfondie des problèmes sociaux. Voici ce qu'a dit à ce sujet une des personnes interviewées qui a agi comme représentant d'une centrale syndicale : « ...the community and voluntary sector brought to those discussions...a greater awareness of the issue and a much more in depth, what is actually happening on the ground, as it were, perspective in this issue » (entretien no 12). De cette façon, les organismes communautaires, à travers leur participation au NESF, ont pu

modifier la mauvaise perception qu'avaient les partenaires sociaux traditionnels à leur égard.

Tandis que leur participation au NESF a permis aux organismes communautaires de faire leurs preuves, il était devenu apparent pour le ministère du Taoiseach (Premier ministre) d'inclure les organismes communautaires dans le cadre du NESF, dont il était chargé de la coordination. Le taux de chômage élevé, de pair avec la remise en question du processus des partenariats sociaux suscitée par les organismes communautaires eux-mêmes, ont cependant contribué à la baisse de légitimité politique des partenariats sociaux. Ainsi, comme l'explique un haut fonctionnaire du ministère du Taoiseach, qui est aussi président (« chairperson ») du NESF, il était devenu nécessaire pour le ministère du Taoiseach d'inclure les organismes communautaires dans le cadre du NESF, sans quoi les partenariats sociaux ne pouvaient plus être considérés comme un arrangement politique bénéfique en termes économiques et sociaux :

« It was difficult to justify, saying that these people had no role to play, when, at the same time, we were arguing that social partnership was a broad strategic process which was benefiting everyone. Well, if it was benefiting everyone and, certainly, affecting everyone, then, there was an argument for including people who wanted to be included. So, plus, by that time, we had a couple of years of experience of the National Economic and Social Forum and that was working reasonably well and there were no particular problems with having the voluntary sector involved. Their representatives were credible and effective and so on. »  
(entretien no 8)

Si le ministère du Taoiseach s'est montré favorable envers les organismes communautaires qui voulaient participer aux partenariats sociaux, c'est en

raison de la crise de légitimité politique que traversait l'ensemble du processus, et ce, alors que le taux de chômage demeurait toujours élevé. Car, en fait, le ministère du Taoiseach comptait parmi ceux qui se méfiaient des organismes communautaires et surtout des attentes que ceux-ci risquaient d'avoir une fois reconnus comme partenaires sociaux. D'où la décision de les maintenir hors des ententes salariales (« pay deals ») de peur que leurs demandes viennent entraver le bon déroulement des partenariats sociaux. C'est ce que révèle d'ailleurs l'explication d'un haut fonctionnaire du ministère du Taoiseach à ce sujet :

« Well, the tensions were, as I say, primarily about the scope of ambition, if you like, of what could be achieved. I mean, I think, for example, some people who joined at that point were surprised and disappointed that they had no active role in the pay negotiations for example on the basis that the pay outcomes represented a major demand for resources and that if there was more put into pay, there'd be less for anything else...there was never any possibility that the pay negotiations would be widened beyond the labour market players with government. And, so that was perhaps one issue. » (entretien no 8)

Malgré cela, le processus relatif à la reconnaissance des organismes communautaires comme partenaires sociaux a conduit à la formation d'un réseau de politiques publiques qui a abouti en l'élargissement des partenariats sociaux. Ce réseau des politiques publiques résulte ainsi de la nécessité chez le gouvernement d'inclure les organismes communautaires dans les partenariats sociaux, mais ce, tout en minimisant les craintes provenant des partenaires sociaux traditionnels, entre autres.

### 3.1.1 L'émergence de l'exclusion sociale en tant que référentiel d'action publique et la construction d'une idéologie molle

La reconnaissance du milieu communautaire à titre de partenaire social relevait d'une préoccupation quant à la viabilité des partenariats sociaux advenant la reconnaissance des organismes communautaires. Le recours au référentiel d'action publique de l'exclusion sociale était ainsi infléchi par les interprétations différentes concernant les partenariats sociaux, notamment du côté des organismes communautaires. C'est à travers ces rapports entre acteurs qu'a été construite une idéologie molle (Jobert et Muller 1987, 69) autour du référentiel de l'exclusion sociale. Ainsi, la définition de l'exclusion sociale qui découle d'une certaine convergence de points de vue divergents en ce qui concerne la pauvreté et l'exclusion sociale, une convergence d'ailleurs sous-tendue par les demandes de reconnaissance formulées par les acteurs du milieu communautaire.

L'exclusion sociale a d'abord émergé comme référentiel d'action publique dans le cadre du travail entrepris par le Combat Poverty Agency (CPA). Dès sa mise en place en 1986, cette agence gouvernementale (« statutory organization ») a privilégié une définition multidimensionnelle de la pauvreté et de l'exclusion sociale, c'est-à-dire une définition qui tient compte des différents aspects de la pauvreté. Comme l'indique la directrice du CPA, qui travaillait pour cette agence à l'époque comme chercheuse, cette agence gouvernementale a, depuis son établissement, recommandé

auprès du gouvernement l'élaboration d'une stratégie pour lutter contre la pauvreté :

« Because right from the outset as well, we would have lobbied hard, not lobbied, advised hard around the need of what we would have called at that time an across the board strategy to tackle poverty. So, it was, increasing welfare rates was clearly important, that on its own would not tackle poverty. We talked about the multi-dimensional nature of poverty and the need to have education policies and health policies and housing policies and so on, that all trying to address poverty rather than focusing in on one or two areas. » (entretien no 2)

Le CPA a aussi recommandé, dès le départ, un rôle accru pour les organismes communautaires en matière d'élaboration de politiques sociales. Comme l'explique la directrice du CPA, cette agence gouvernementale recommandait fortement la reconnaissance du milieu communautaire comme partenaire social :

« Well, I think we were just one, really, of a number of voices who would have been saying that if there were social partners, and we wanted to tackle issues on the ground or amongst the broader sector, that the community and voluntary sector really needed to have a voice. And we would have made submissions in that regard. And we would have talked to policy makers in that regard, the government, basically, in that regard. And after some time, that argument was accepted and taken on board. [...] I think, really, from the beginning, you know, [...] We were established, as I said, in 1986 and we were kind of up and running in 1987 and right from the very outset, that would have been a very important principle of ours to ensure that the voice of the community and voluntary sector was to be heard. So, but, it's like a lot of things, you can say them a lot and not very many people listen. But then, suddenly, something happens and there's an opportunity to have something like this on the table and that's when the kind of dynamic launches it. » (entretien no 2)

Le focus du CPA sur l'exclusion sociale, en préconisant une définition multidimensionnelle de la pauvreté, prônait aussi un rôle accru pour le milieu communautaire en matière de politiques sociales. Encore faut-il rappeler l'établissement par le CPA du Community Development

Programme (CDP) en 1991 dont l'objectif reposait sur le renforcement des organismes communautaires aux plans organisationnel et financier. Le référentiel de l'exclusion sociale impliquait donc au départ une reconnaissance des organismes communautaires comme partenaires sociaux.

Le fait que le CPA privilégiait le référentiel de l'exclusion sociale lui a conféré une légitimité politique dont les organismes communautaires désireux d'être reconnus comme partenaires sociaux ont pu par la suite tirer profit. En effet, le référentiel de l'exclusion sociale a permis aux organismes communautaires de remettre la perspective des partenariats sociaux en matière de sécurité du revenu ainsi que de l'emploi en question. Cette remise en question a d'abord pu avoir lieu dans le cadre du NESF. À partir du moment de la formation du NESF en 1994 – qui visait à regrouper les partenaires sociaux de même que des membres du milieu communautaire afin de discuter de questions relativement aux politiques sociales – les organismes communautaires, dont le INOU, définissaient le chômage comme une forme d'exclusion sociale, et ce, alors que le taux de chômage s'avérait élevé. Le INOU a ainsi pu, dans le cadre du NESF, faire reconnaître le chômage comme un problème social. Comme l'explique une ancienne haut fonctionnaire du bureau du An Tanaiste (Vice Premier ministre) au sujet de la rédaction du rapport du NESF portant sur le chômage (NESF 1994), le faible contenu de ce rapport importait peu en

comparaison de la possibilité qu'il présentait pour les organismes communautaires de mettre le problème du chômage à l'agenda politique :

« ...one of first NESF reports which was a report on long-term unemployment which, frankly, wasn't a great report, because they were at very early stages and the quality of what they were producing wasn't wonderful, but at least it got a debate going, do you know what I mean ? Like, in the early days, I would have said the quality of what was produced was actually quite poor and I would have said that the other social partners would have been somewhat dismissive. They would have said it's not in the same league at all to what we produced in the National Economic and Social Council or even our own policy papers because you had people who weren't used to dialoguing, relying on or maybe taking on an expert or a consultant or, you know, to go off and write and pull together a report. And things were fairly patchy and scrappy in the early days. (...) But all of a sudden, the National Economic and Social Forum would come out with a report on long-term unemployment. It mightn't be a great report, but suddenly it was putting it up to the political system, what are you going to do on long-term unemployment. And I was able to take that, chair a task force on long-term unemployment and turn that into a set of policies which, in all fairness, I would have to say, turned around, back in 1993, we were running at 15 % unemployment and we had about 100 000 people long-term unemployed, that is over one year. It was a serious serious problem that didn't look amenable to a solution. Now, ok, we cut the turn of the tide of the celtic tiger, but by getting a number of things going, we actually flipped that and that began to get people seeing if we do get our voice heard, we may be able to influence a direction of policy, subtly, but we influence it. » (entretien no 6)

Le succès de ce rapport du NESF à mettre le chômage comme relevant d'une forme d'exclusion sociale à l'agenda politique a permis aux organismes communautaires de se tailler une place dans le cadre des partenariats sociaux.

Ce rapport a d'ailleurs souligné la vision trop étroite des politiques d'insertion (« active labour market policies »), notamment en ce qui a trait à l'accent mis sur la formation de la main d'œuvre. Des problèmes plus spécifiques ont ainsi tendance à être délaissés par de telles politiques, souligne le rapport (NESF 1994). C'est pourquoi celui-ci recommande, tel que prôné par le INOU, l'établissement de services plus personnalisés afin

d'assister les personnes dans la recherche d'un emploi, mais tout en les aidant avec d'autres difficultés personnelles qu'elles doivent affronter. Ainsi, la pertinence du référentiel de l'exclusion sociale reposait dans la possibilité de rallier bon nombre d'acteurs, à savoir les partenaires sociaux traditionnels ainsi que le milieu communautaire.

C'est notamment dans le cadre de l'élaboration du National Anti-Poverty Strategy (NAPS) entre 1995 et 1997 qu'est survenu un ralliement important autour du référentiel de l'exclusion sociale. Ce ralliement, porté surtout par des organismes communautaires, a entre autres choses été rendu possible en raison d'un processus de consultation mis sur pied par le Combat Poverty Agency (CPA). Un rapport du CPA qui consistait en un résumé de mémoires ayant été soumis avant que le processus de consultation ne débute indique que la majorité des organismes communautaires appuyaient une définition multidimensionnelle de la pauvreté (CPA 1995). Celle-ci avait d'ailleurs été préconisée dans un document préparatoire au développement du NAPS (« overview statement »), lui aussi ayant été préparé par le CPA. Ainsi, le document final du NAPS, intitulé « Sharing in Progress » (1997) reflète cette adhésion à une définition élargie de la pauvreté et de l'exclusion sociale :

« People are living in poverty, if their income and resources (material, cultural and social) are so inadequate as to preclude them from having a standard of living which is regarded as acceptable by Irish society generally. As a result of inadequate income and resources people may be excluded and marginalized from participating in activities which are considered the norm for other people in society » (NAPS 1997).



L'adhésion par le milieu communautaire à une définition élargie, voire multidimensionnelle de la pauvreté marque d'abord et avant tout la prédominance du référentiel de l'exclusion sociale, du moins en ce qui a trait aux politiques sociales. Le ralliement du milieu communautaire au thème de l'exclusion sociale s'est affirmé et a été transmis au processus des partenariats sociaux alors que le gouvernement et les partenaires sociaux traditionnels envisageaient d'inclure les organismes communautaires dans les partenariats sociaux.

Cela a d'ailleurs été le cas dans le cadre de la rédaction du rapport du NESC de 1996 – intitulé « A Strategy for the 21st Century » – à laquelle le INOU a participé. La définition de l'exclusion sociale dans ce rapport, tandis qu'elle se rapproche de celle du NAPS, fait en sorte que ce rapport se distingue fortement des rapports précédents du NESC, notamment en ce qui concerne les politiques sociales. Alors que les rapports précédents misaient strictement sur les niveaux de revenu pour faire état de la pauvreté<sup>64</sup>, le rapport de 1996 critique non seulement une telle approche, mais, en plus de mettre l'accent sur le caractère multidimensionnel de la

---

<sup>64</sup> Avant que ne soient reconnus les organismes communautaires, lorsque les partenariats sociaux consistaient strictement en des ententes salariales, le NESC préconisait une intervention des partenaires sociaux en matière de politiques sociales se limitant au maintien d'un certain niveau de vie tout en assainissant les finances publiques, notamment par le biais de réductions d'impôt. Hormis les ententes salariales, cela impliquait plus spécifiquement s'assurer que les paiements de sécurité du revenu destinés aux sans-emplois (Unemployment Assistance (UA) et Unemployment Benefits (UB)) ne dépassent le revenu disponible des employés (« disposable earnings of employees »). Bref, avant que la reconnaissance du milieu communautaire ne survienne, pour le NESC, la priorité en ce qui concerne le chômage, était de maintenir l'écart entre les paiements de sécurité du revenu destinés aux personnes sans-emplois et aux salariés, question d'inciter à la recherche d'un emploi.

pauvreté, souligne aussi la difficulté pour les personnes socialement exclues de participer pleinement à la société. C'est entre autres ce que le rapport de 1996 retient de la définition de l'exclusion sociale du NAPS :

« Precise definitions of social exclusion are hard to agree upon. But the common thread is that it involves a condition or process whereby a person is cut off from access to the normal expectations or standards considered acceptable in a society. Social exclusion takes many forms and connotes different things for different social groups such as disabled people, the long-term unemployed, Travellers, or other welfare dependent categories such as lone parents. Firstly, exclusion implies significant deprivation of resources, including income and other material assets (wealth), or less tangible resources such as educational attainment. Secondly, exclusion can arise directly as a result of economic, social, cultural, legal barriers, attitudes and discrimination. These factors usually set the conditions for participation in the normal life of the community (Townsend, 1988) or determine the capacity of people to function as citizens and members of society (Sen, 1993). » (NESC 1996, p. 173-74)

Le recours, dans le rapport du NESC de 1996, au référentiel de l'exclusion sociale, renvoie à une plus grande acceptation du milieu communautaire comme partenaire social. En effet, l'exclusion sociale, en tant que référentiel, permet de rassembler des visions différentes, parfois même contradictoires, de la pauvreté.

Mais en dépit d'un tel ralliement autour de l'exclusion sociale, cela n'a pas empêché que des divergences émergent entre acteurs. En fait, le ralliement autour de l'exclusion sociale a constitué un point de départ permettant que des discussions plus approfondies aient lieu. Plus spécifiquement, ces divergences entre le INOU et le gouvernement ainsi qu'avec les autres partenaires sociaux, toujours au cours de la rédaction du rapport du NESC de 1996, touchaient la mesure dans laquelle les paiements de sécurité du revenu destinés aux personnes sans emploi

(« Unemployment Assistance » (UA) et « Unemployment Benefits » (UB)) devaient être rattachés à des conditions relativement à la recherche d'un emploi. Les rédacteurs du rapport du NESC de 1996 ont mis en avant la notion de « supportive conditionality » (NESC 1996, 201), ou appui conditionnel, afin de refléter à la fois les préoccupations des organismes communautaires et à la fois celles des autres partenaires sociaux et ce, à l'égard du problème du chômage. Cette notion visait à établir certaines balises pour l'appui des personnes sans emploi. Dans le rapport, la définition de cette notion d'appui conditionnel (« supportive conditionality ») est la suivante :

« each person in the target group had some obligation to be available for consideration for appropriately targeted measures. At the same time, it is acknowledged that many discouraged workers, particularly those out of work for a long time, require encouragement if they are ever to re-enter employment, and it may be counter-productive to attempt imposing conditions in individual situations without regard to their real potential »(NESC 1996, 202)

Selon le rapport du NESC, bien que des mesures liées à la recherche d'emploi sont ciblées envers certains groupes, il importe néanmoins que, toujours selon le rapport, sur le plan individuel, l'admissibilité au programme d'assistance-emploi (« Unemployment Assistance (UA)») et programme d'assurance-emploi (« Unemployment Benefits (UB)») dépende de la participation à des programmes de recherche d'emploi. Le rapport reconnaissait aussi le cas particulier des personnes sans emploi pour de longues durées et la nécessité de leur procurer un appui plus important, responsabilité que des Services locaux d'aide à l'emploi (« Local Employment Services ») seraient, selon le rapport, le mieux aptes à

remplir. De façon générale, le rapport du NESF préconise une aide spécialisée pour les personnes sans emploi, question de tenir compte des besoins et des obstacles spécifiques que peut rencontrer un individu à la recherche d'un emploi. Bref, à ce sujet, ce rapport stipule l'importance de combiner l'aide et le contrôle en ce qui concerne les personnes sans emploi.

La notion d'appui conditionnel (« supportive conditionality »), telle qu'élaborée dans le cadre de la rédaction du rapport du NESF de 1996, s'avère en fait une réponse à des recommandations provenant du INOU en matière d'emploi, des recommandations qui se retrouvent d'ailleurs dans le rapport du NESF de 1994 traitant du chômage de longue durée (NESF 1994, 58-61). Outre l'établissement de Services locaux d'aide à l'emploi (« Local Employment Services »), le INOU recommandait aussi la participation volontaire à de tels services. En même temps, le INOU précisait que ceux-ci devaient constituer un moyen de dernier recours pour les personnes sans emploi. D'autant plus que, selon le INOU, certaines personnes sans emploi connaissent des difficultés majeures qu'une approche trop coercitive tend à ignorer. À cela le INOU ajoute le risque que la participation obligatoire se traduise par des services d'aide à l'emploi de piètre qualité, en plus de potentiellement diminuer les possibilités d'embauche pour les personnes sans emploi qui participent à des programmes d'insertion. C'est ainsi que la notion d'appui conditionnel (« supportive conditionality »), en reconnaissant la nécessité de calibrer

appui et contrôle, a toutefois impliqué un rejet de la participation volontaire telle que préconisée par le INOU. De cette façon, le référentiel de l'exclusion sociale a permis la formulation de la notion d'appui conditionnel (« supportive conditionality ») et, conséquemment, l'atteinte d'un compromis entre des points de vue qui s'avèrent somme toute divergents.

La reconnaissance des organismes communautaires comme partenaires sociaux a été consolidée à travers des rencontres avec le gouvernement ainsi qu'avec les autres partenaires sociaux dans le cadre du NESF, du NESC et du NAPS. C'est dans le cadre de telles rencontres qu'a été construite une idéologie molle autour de l'exclusion sociale. La pertinence de la construction de celle-ci résidait dans sa capacité de permettre au gouvernement, aux partenaires sociaux traditionnels (c'est-à-dire les centrales syndicales et le patronat) ainsi qu'aux organismes communautaires engagés dans le processus des partenaires sociaux de concilier des points de vue qui étaient au départ divergents, voire même contradictoires. La construction d'une idéologie molle, autour de la définition de l'exclusion sociale a donc facilité la reconnaissance des organismes communautaires en leur permettant de se faire valoir en tant que partenaires sociaux.

### 3.2 L'élargissement des partenariats sociaux et l'émergence de réseaux thématiques

La reconnaissance du milieu communautaire a d'abord impliqué la formation d'un réseau de politiques publiques et, par conséquent, a abouti

en l'élargissement des partenariats sociaux pour que les ententes comprennent des mesures d'inclusion sociale. Cependant, cette reconnaissance, de pair avec l'élargissement des partenariats sociaux, a d'abord suscité des difficultés pour les organismes communautaires de se constituer en acteur politique. La formation même du Community and Voluntary Pillar (CVP) – cette instance créée par le ministère du Taoiseach et regroupant les organismes communautaires reconnus officiellement à titre de partenaires sociaux – a engendré des problèmes pour le milieu communautaire en termes de mobilisation sociale. Car avant que les organismes communautaires soient reconnus comme partenaires sociaux, des efforts avaient été entrepris par le Community Workers' Co-operative (CWC) de constituer un secteur communautaire. C'est ce qu'il espérait accomplir en formant le Community Platform (CP) en 1996. D'ailleurs, son objectif prioritaire était de faciliter l'élaboration d'une prise de position commune entre organismes communautaires de telle sorte à les renforcer à titre de partenaire social. Ainsi, pour un ancien membre du CWC, la volonté de forger un meilleur dialogue entre le gouvernement et les organismes communautaires sous-tendait la conception du CP :

« So we began to be concerned about how do you structure that, do you create, as in many other jurisdictions, a national council of the voluntary sector. And we didn't like that model, because, essentially, that put another structure between the sector and government even though the sector might own the structure, what we saw in other jurisdictions is where that new structure became the voluntary sector at the expense of the national networks and the national groups. Like in Britain, you have the National Council for Voluntary Organizations. So there was a lot of debate around, we had a conference on it, if I remember, a lot of debate around structure. And we had heard a bit about a Danish model that we then began to adopt, that talked about a platform where essentially, groups could pool their ideas, pool their resources, develop joint agendas,

identify who were the most groups were to represent the sector at different moments and at different times. So, the Community Workers' Coop decided to try and build a community platform and began inviting organizations in to, this is before we got social partnership, so it was moving very very slowly. And then, the possibility opened up that the community sector could be involved in a process of negotiating a new national agreement. » (entretien no 14)

La formation du Community Platform (CP) consistait ainsi à regrouper les différentes préoccupations, ressources et revendications provenant d'organismes communautaires sous un même toit, mais ce, tout en demeurant flexible, et dans l'espoir de faire du CP le représentant principal du milieu communautaire.

Toutefois, cela s'est avéré plus difficile que prévu dans le contexte des partenariats sociaux irlandais. Car l'élargissement des partenariats sociaux a pris une autre tournure et ce, aux dépens du Community Platform (CP). Alors que celui-ci s'apprêtait à devenir le principal représentant du secteur communautaire, la formation, par le ministère du Taoiseach, du Community and Voluntary Pillar (CVP) a eu pour effet de miner la possibilité que le CP devienne le principal représentant du milieu communautaire. De plus, le ministère du Taoiseach, qui veille au fonctionnement des partenariats sociaux a procédé de manière ad hoc dans sa sélection de ces organismes, comme le rapportent les propos d'un haut fonctionnaire du ministère du Taoiseach lorsqu'il raconte le déroulement de ce processus de sélection:

«...there were a number of organizations which had been campaigning for admission to social partnership publicly. So the National Organization for the Unemployed would be a particular case. Also, the Conference of Religious, CORI-Justice Commission, had made the argument that they should be in. The Women's Council and the National Youth Council, the

National Youth Council, ironically, had always been represented on the NESF. So it was always sort of recognized as having a role to play. So they were clear. And the Women's Council, again, in a sort of broadly representative way. And then, the other organizations which had been appointed to the National Economic and Social Forum. I mean, there was a natural read-across from one into the other. The only ones that were added who hadn't sought participation or hadn't already been in some sense recognized in the broader social partnership context, were the Society of St Vincent de Paul and it was felt you couldn't credibly have the largest community sector involved if the largest voluntary organization wasn't there. At that time, they hadn't been looking for participation, but, and then, Protestant Aid, which is actually a very small organization, but was seen as desirable to have a denominational mix if there is going to be a predominantly catholic body like the St Vincent de Paul Society. So that was really the basis of the selection or of the invitation to participate. » (entretien no 8)

Une telle sélection ad hoc a abouti en un chevauchement dans le membership entre le CVP et le CP, cela ayant eu pour effet d'entraîner des difficultés en termes de représentation du milieu communautaire dans le cadre des partenariats sociaux. Selon un ancien adhérent du Community Workers' Co-operative (CWC) et également du CP à l'époque, un tel résultat reflétait le manque de dialogue qui existait entre le gouvernement et le milieu communautaire :

« I think because the state didn't dialogue with the sector about how to organize its representation. The state just made its own decision on the knowledge it had at the time. It probably didn't understand what the Platform was about or what the Platform could become, which was the very early days of the Platform. It was probably under pressure from powerful community sector organizations, not powerful, none of them were that powerful, but some of the larger community sector organizations, and I think, didn't understand the debate that was going on in the sector about how do we represent ourselves. So, it was that, I would imagine. And they're under pressure to bring in the community sector, but then, they were under pressure to bring in those who were making a noise in the community sector. The Platform was one of those. They didn't distinguish it, the Irish National Organization of the Unemployed was one of those, but it was also in the Platform. The Women's Council was one of those, but it was also in the Platform. The Coop, but actually had decided not to go for social partnership on its own and wanted to work through the platform. » (entretien no 14)



Ainsi, dès le départ, la reconnaissance du milieu communautaire comme partenaire social s'est avérée problématique, notamment puisque l'effort entrepris pour que le Community Platform (CP) bénéficie d'un statut particulier s'est heurté, entre autres choses, à la préoccupation du gouvernement, plus particulièrement le ministère du Taoiseach, de maintenir le cap sur les partenariats sociaux.

Un tel chevauchement en termes de membership a eu des répercussions sur la dynamique interne du Community and Voluntary Pillar (CVP). Celle-ci était d'ailleurs caractérisée par des affrontements entre le CP et le CVP, des affrontements qui se rapportent à deux visions différentes du milieu communautaire, à savoir celle d'un milieu communautaire comme partenaire social – celle du CVP – et celle du milieu communautaire comme mouvement citoyen – celle du CP. Cet affrontement s'est par ailleurs manifesté autour de la question des droits de vote à accorder au CP en tant que membre du CVP. Le CP revendiquait, en tant que membre du CVP, deux droits de vote, l'argument, comme le raconte un ancien participant du CP, ayant été que le CP était une organisation inclusive en comparaison au CVP:

« The Platform was quite an open organization. So, it tended to include rather than exclude. The Pillar was quite exclusive. But the main bit there was people wanted to be in. And people didn't have a sense that some of the people in there actually didn't want more people in, which they didn't. But the Platform argued for two places, because the Platform said, well, ok, if you don't want more people in, you've got to expand the Platform as the route in, and therefore, you've got you give the Platform more space. They eventually did. » (entretien no 14)

Un tel propos résume bien la confrontation entre les deux visions du milieu communautaire. Bien que le Community Platform (CP) a obtenu ses deux droits de vote en tant que membre du Community and Voluntary Pillar (CVP), la perception du CP par les autres membres du CVP n'avait pas changé pour autant. Ceux-ci continuaient à voir le CP comme un organisme parmi d'autres, et non pas comme un représentant du secteur, tel qu'espéré par le CP, comme le reflète cette affirmation d'un membre de CORI-Justice au sujet des droits de votes :

« And [the Community Platform] had already got an agreement from the Pillar that it would have two votes for everybody else's one. But at this point, they had had that for about four or five years, then they made a motion that they wanted to have four votes instead of everybody else's one. The argument they would have used is that they had a number of organizations, eighteen or twenty organizations, as members. What they always failed to understand was that other organizations present had a multiplicity of organizations. We have 135 organizations as members. The youth Council who were there and who were negative about the Platform's view of this would have about 75 members, their organizations as members. In fact, the Youth Council was in a rather funny place in that one or two of the organizations who were in the Platform were also in the Youth Council. » (entretien no 5)

Pour le CP, le fait d'être considéré exclusivement en fonction du nombre de membres ne rendait pas justice à son organisme. Cela allait à l'encontre de la manière dont le CP se définissait. C'est ce qui a amené un représentant du CP à l'époque de souligner la spécificité de son organisme et surtout à réitérer sa pertinence pour le CVP :

« And the second argument was you would be foolish not to recognize that the Community Platform was not an organization, because we'll disband and become more organizations and, see what happens to the Pillar at that point. You know, in terms of the range of demands for participation. So, eventually, they came to understand very grudgingly that it was in the interests of sustaining their position rather than challenge their position. » (entretien no 14)

Ce chevauchement dans le membership s'est superposé à un processus où, comme le mentionne un ancien membre de la Société St-Vincent de Paul – également un groupe membre du CVP – chacun s'occupait de ses propres revendications :

« Well, the division would have been that, I suppose, you had the National Women's Council there with a very specific agenda; you had CORI, there, with a specific agenda; INOU, for obvious reasons, with a specific agenda; and the National Youth Council with a specific agenda. You've got the youth, you've got women ultimately, you've got unemployed and, then, I suppose, CORI would have been more general but focused probably on education because of their background. And Protestant Action were in there, but they weren't players at all. They just, they never attended really. They were put in to counter-balance us by government. Because they couldn't have a catholic organization without having a protestant organization. And they admitted very early that they couldn't really participate because they didn't have the resources. And then, you had the most extraordinary group, you had the unions, what were they called, they're probably still there too...the Centres for the Unemployed. And that's a union-run organization. So there were difficulties there because they had a very definite agenda. But the agenda was similar enough to the agenda of the INOU. And so, the difficulties were that everybody was bringing, had a constituency. » (entretien no 4)

Bref, la reconnaissance du milieu communautaire comme partenaire social ne s'est pas traduite par une meilleure cohésion entre les organismes communautaires. On doit plutôt parler d'une situation où la reconnaissance des organismes communautaires comme partenaires sociaux est venue exacerber les divergences idéologiques entre ceux-ci. Une telle situation était devenue d'autant plus difficile compte tenu des changements contextuels.

La forte baisse du taux de chômage, allant de pair avec une augmentation dans les inégalités socio-économiques avait changé la donne pour les organismes communautaires. Une fois reconnus comme partenaires sociaux, les changements contextuels ont eu pour effet de

tourner l'attention vers la sécurité du revenu plutôt que sur l'emploi. Outre la plus grande difficulté pour les organismes communautaires de construire un consensus avec le gouvernement au sujet de la sécurité du revenu – à la différence de la question de l'emploi – un tel changement d'attention a eu pour effet d'aggraver les différences idéologiques entre le INOU et CORI-Justice. D'autant plus que, comme l'explique un ancien militant de l'INOU concernant la dynamique interne du CVP, ces organismes communautaires ne travaillaient pas ensemble sur une base quotidienne :

« ...when we arrived, because we weren't, the Pillar, when we were established and brought into the process, quite late in the process of building up to the partnership deal, the first thing we had to do is try to find out some way of working together because these organizations have never worked together before. Some, ourselves and CORI, for instance, would have represented the two extremes of analysis of the unemployment problem. CORI saying this is the end of work, people will never find work again, we need to restructure society around the fact that there'll be a permanent, a large number of people for whom there is no conventional paid employment and us saying full employment is possible, that paid work is crucial to people's lives and we need to organize society in such a way that everyone can get paid work. Those are the diametric positions you can take in a mass unemployment context. And suddenly, we were, supposedly, on the same side negotiating against somebody else. Like, it was, you know, most of the hard negotiations were done between, within the Pillar, before we could say anything coherent to government. » (entretien no 7)

Les différences idéologiques dont fait part l'ancien coordonnateur du INOU entre son organisme et CORI-Justice ont pris une plus grande importance à la suite des changements économiques. Lorsque le taux de chômage était élevé, le INOU avait l'avantage stratégique par rapport à CORI-Justice. Or, une fois que l'attention s'est tournée vers les inégalités socio-économiques, CORI-Justice a gagné du terrain par rapport au INOU.

Compte tenu des changements contextuels, les différences idéologiques qui existaient déjà entre le INOU et CORI-Justice se sont aggravées.

Outre les différences idéologiques entre le INOU et CORI-Justice, les organismes communautaires ont dû s'ajuster aux exigences liées aux partenariats sociaux. De telles difficultés à l'intérieur du Community and Voluntary Pillar (CVP) se sont par ailleurs manifestées dans le cadre des discussions en vue du *Programme for Prosperity and Fairness* (PPF). En comparaison avec *Partnership 2000*, l'entente ayant précédé le PPF, celui-ci relevait d'un processus complexe et exhaustif, notamment en matière d'exclusion sociale. Pour les membres du CVP, il leur importait par conséquent de s'ajuster aux exigences liées au processus des partenariats sociaux. Plus particulièrement, il leur importait d'abord de négocier un montant considérable voué à des mesures d'inclusion sociale. Face à un tel montant, les membres du CVP ne disposaient pas des expertises nécessaires à la formulation d'une prise de position commune en matière d'exclusion sociale.

Un tel élargissement des partenariats sociaux a par ailleurs amené les membres du Community and Voluntary Pillar (CVP) à ajuster leur stratégie en conséquence. Les membres du CVP se sont d'abord divisé en sous-groupes selon leurs spécialités (garde des enfants, emploi, sécurité du revenu, etc.). Chaque sous-groupe devait formuler une prise de position par rapport à leur spécialité. Ceux-ci disposaient d'un temps limité pour élaborer leur prise de position, les membres du CVP n'ayant accès aux

différentes versions de l'entente (« draft agreements ») qu'à la suite des discussions tripartites autour des ententes salariales (« pay deals »). Ces sous-groupes devaient aussi se rencontrer avant de formuler leurs amendements en guise de riposte aux versions préalables de l'entente. Ainsi, la situation dans laquelle se trouvaient les membres du CVP les ont amenés à coordonner leurs activités, sans pour autant que celles-ci ne se traduisent par une plus grande cohésion entre les organismes communautaires agissant en tant que membres du CVP.

La nécessité pour chaque sous-groupe de s'assurer de la portée stratégique de leurs demandes s'est plutôt traduite par la formation de liens bilatéraux avec des fonctionnaires. La formation de tels liens est survenue à la suite de la publication d'une version de l'entente (« draft agreement »). C'est dans le cadre de rencontres informelles que des fonctionnaires-clé prenaient connaissance des demandes provenant des membres du CVP. De telles rencontres permettaient aussi aux membres du CVP de modifier leurs demandes selon les informations que fournissaient ces fonctionnaires. C'est ce que rapporte une ancienne militante de l'INO qui a participé aux discussions dans le cadre du PPF :

« But on the bigger items, alot of stuff went on the basis of, you know, you're walking on the corridors of government buildings informally meeting various different people...So, you would kind of run into an official along the way and you'd kind of move into a corner and you would say, we're looking for this, do you think we can push this. They would say no, you won't get that, but you could get this. Ask for this, you'll get this. I had phone conversations with senior officials who weren't even in the building at the time where I said we're trying to achieve this, and somebody at the end of the phone saying, there's not a hope in hell, nobody's going to concede this, but I'll tell you what you might try, you might try going at it this way. So you would have had that kind of stuff. »  
(entretien no 3)

C'est la formation de tels liens informels qui a entraîné l'émergence de réseaux thématiques, c'est-à-dire des réseaux qui relèvent en fait de liens informels et sporadiques sur des questions spécifiques. L'émergence de ces réseaux thématiques est ainsi venue pallier le caractère fragmenté du Community and Voluntary Pillar (CVP).

La pertinence de ces réseaux thématiques pour les organismes communautaires a aussi résidé dans la possibilité qu'apportait le recours à de tels liens pour les organismes communautaires, membres du CVP, de démontrer leurs capacités en matière de recherche et d'analyse, ayant pour effet de renforcer leur légitimité politique. Toujours selon une ancienne militante du INOU qui a représenté cet organisme au cours de discussions qui ont eu lieu dans le cadre du PPF, cette capacité de recherche et d'analyse a contribué à renforcer la place occupée par les organismes communautaires dans le contexte des partenariats sociaux :

« And I think certainly, at the time, there was a recognition that there was good analysis coming from the community and voluntary sector. That was kind of what we saw as our strength. Like, the trade unions could call strikes. The employers were the people who gave jobs. We had analysis. That was our thing. We understood the issues, we had done our work, we had done our research, whatever it was. And I think that they, you know, sort of recognized that. You could have an informed discussion with somebody with a senior level in Social Welfare and they'd say, well, what about that. We would say, well, if you look at this, at that, at the cost of this, it'll do this. You can do it this way or you can do it this way. We've investigated how your system works and you could deliver it this way, you know. So there was a fair amount of that kind of stuff going on. »  
(entretien no 3)

Le caractère fragmenté du CVP, en plus des difficultés rencontrées par le Community Platform (CP), n'a toutefois pas empêché le recours à des stratégies ayant permis aux organismes communautaires, membres du

CVP, de se mobiliser dans le cadre des partenariats sociaux. Ainsi, la formation de réseaux thématiques reflète l'existence d'une marge de manœuvre en raison de leur participation aux partenariats sociaux, même malgré les contraintes que renfermait ce processus pour les organismes communautaires.

### 3.2.1 La portée de l'émergence des réseaux thématiques quant au référentiel de l'exclusion sociale

L'émergence de réseaux thématiques, à la suite de la reconnaissance officielle du milieu communautaire – celle-ci prenant avant tout la forme du Community and Voluntary Pillar (CVP) – relève d'un nouveau rapport entretenu par les organismes communautaires avec le gouvernement. Un tel rapport s'est traduit par de nouvelles stratégies, dont celle en référence à la mise sur pied de réseaux thématiques. C'est dans le cadre de cette nouvelle lecture des partenariats sociaux par les organismes communautaires que le recours à l'exclusion sociale en tant que référentiel avait été modifié, notamment lorsque le temps est venu de miser sur la sécurité du revenu.

Tandis que le taux de chômage a connu une forte baisse, les inégalités socio-économiques, quant à elles, ont augmenté, de telle sorte qu'elles prennent l'avant-plan par rapport à la question de l'emploi<sup>65</sup>. La

---

<sup>65</sup> L'augmentation dans les paiements de sécurité du revenu (« social welfare payments ») avait toujours été une préoccupation majeure pour les organismes communautaires. Il en a été davantage le cas à la suite de l'augmentation dans les



hausse dans les inégalités socio-économiques s'est traduite par un focus sur la sécurité du revenu. Le rapport du NESCS de 1999 intitulé « Opportunities, Challenges and Capacities for Choice » souligne l'accroissement des inégalités socio-économiques en raison de hausses insuffisantes dans les paiements de sécurité du revenu par rapport aux augmentations dans les revenus d'emploi. C'est pourquoi le rapport préconise l'établissement d'une nouvelle cible (« benchmark ») sur la base de laquelle augmenter les paiements de sécurité du revenu (« social welfare payments ») (NESCS 1999, 387).

Ce rapport recommande trois options à partir desquelles un nouveau « benchmark » puisse être établi. La première option relève d'un calcul fait par le « Commission on Social Welfare » (CSW) en 1986 au moment de la publication de son rapport. La commission recommandait entre autres choses l'expansion de ce système et, plus particulièrement, une augmentation dans les paiements de sécurité du revenu d'une valeur de 50-60 livres, et ce, ajustée à l'inflation (NESCS 1999, 389). Par ailleurs, des organismes communautaires, notamment le INOU et la Société de St-Vincent de Paul (SVP) (Murphy 2006, 223), ont par la suite revendiqué une telle hausse en 1996 dans le cadre de Partnership 2000, soit dix ans après

---

inégalités socio-économiques. En effet, l'accent sur les réductions d'impôt, et ce, aux dépens de hausses dans les paiements de sécurité du revenu, malgré leur augmentation en termes réels, ont fait en sorte que ceux bénéficiant d'un revenu d'emploi l'ont vu augmenter beaucoup plus rapidement que ceux recevant des paiements de sécurité du revenu (McCashin 2004, 68; 73-74). Ainsi, tandis que le taux de chômage avait baissé drastiquement, les inégalités socio-économiques, quant à elles, perduraient, ayant comme conséquence un focus renouvelé chez les organismes communautaires sur la question de la sécurité du revenu.

la publication du rapport de la commission. Bien qu'ils aient dû menacer de se retirer, les organismes communautaires sont parvenus à faire en sorte que cette mesure se retrouve dans l'entente. Enfin, la hausse des paiements de sécurité du revenu selon les modalités du CSW a été atteinte en 1999, notamment en raison de l'intervention des organismes communautaires à cet effet.

Le rapport contenait deux autres options concernant l'établissement d'une nouvelle cible (« benchmark »). Une deuxième option consistait en l'établissement d'un montant minimum en fonction d'un pourcentage de la moyenne brute de la rémunération industrielle. Une troisième option se rapportait plutôt à un taux basé sur un taux de pauvreté (« 50 % of average income threshold or poverty line ») (NESC 1999, 390). Mais c'est surtout la deuxième option qui a été retenue en ce qui a trait à l'augmentation des paiements de sécurité du revenu.

Outre le constat pour une nouvelle cible (« benchmark ») en ce qui concerne les paiements de sécurité du revenu, la déception chez les organismes communautaires face au National Anti-Poverty Strategy (NAPS) constituait elle aussi une source importante de motivation pour les organismes communautaires qui, maintenant reconnus – quoi que partiellement – comme partenaires sociaux, revendiquaient à ce stade une réévaluation du NAPS. Le NAPS était perçu par les organismes communautaires impliqués dans son élaboration entre 1995 et 1997 comme ne disposant pas de cibles suffisamment ambitieuses. Comme

l'explique un ancien membre coordonnateur du INOU en ce qui a trait aux cibles contenus dans le NAPS :

« I know why, you know, I can understand from the other side why what appeared to be such ambitious targets were set, because the government was afraid of setting up standards which it wouldn't meet and therefore it would be criticized as it were. And there was such, the world, then as now, was changing so quickly and the data is so slow in coming through that they took very moderate targets. And it so happened, in fact, that the target they set for, one of the key targets that they set had already been achieved when they set it. It's just that they didn't know because the data didn't come in for two years later. So, that was what we were critical of, the targets that should have been more substantial. » (entretien no 7)

Une autre critique soulevée par les organismes communautaires à l'égard du NAPS touchait le « poverty-proofing », terme employé en Irlande pour désigner le recours à des mécanismes en vue de mesurer l'atteinte de cibles du NAPS (NESC 2001). Comme l'indique un ancien membre du SVP, il s'agissait, pour les organismes communautaires, d'un moyen important permettrait de faire le suivi des actions prises par le gouvernement en matière de lutte contre l'exclusion sociale :

« A key priority would have been poverty-proofing. Because there was a really strong view at the time, particularly with that minister of finance, that, really, the budgets were redistributing money back to the wealthy, which is precisely what they did. And one of the important tools from our perspective would have been to expose that. So that say budgets where there was a transfer of money from one group in society to another would be analysed. If it was their policy to give wealthy people more money, to generate wealth, fine, that's their policy. That's their business. They're the government. They make those decisions. But, we certainly wanted to expose that and to say well, if that's your policy, say it. If it's not your policy, show us how you're doing it differently. And I think that was one of the great successes of the NAPS, the early National Anti-Poverty Strategy, was the fact that poverty-proofing was agreed, that a methodology was agreed, even though it wasn't implemented for a number of years thereafter, because the minister went berserk over it, I think. » (entretien no 4)

L'ancien membre du INOU, tout en reprenant les propos de l'ex-coordonnateur du SVP, se montrait davantage critique à ce sujet :

« Well, all of this, in my mind, is about trying to find tools, mechanisms, ways to lever political progress on poverty out of the system. So, you say, well, look, what could we do. Then, you sort of say what policies could be adopted. And then you sort of got your ideas and you got your policies. And you say, well, how can you get those policies implemented. Well, you have to be at the table where they are discussed. And, you say, we have to have more clout at the table where they're discussed. And they way, well, it's still the civil servants and it's still done in a particular way. We have to in some way control the language or make sure that all the interactions, poverty isn't about one thing, it's about the interactions of things. So we need to find some way of influencing governance as such. And that's where the poverty-proofing comes from. It's another attempt to try and, you know, what is it we can do with this intractable system to get it to deliver better outcomes. The capacity of the system to constantly swallow these things up and return to what it was doing before is what's so frustrating about it. And certainly, a number of people in the sector would have felt that putting the poverty-proofing in each of the departments on any particular initiative to think through its implications on poverty. It sounds like a very powerful idea. I'm not sure there's anybody now that would believe the way it's being operated now has any traction at all on what's happening. » (entretien no 4)

Cette déception face au NAPS était d'autant plus importante compte tenu du processus exhaustif de consultation qui a précédé la publication du document du NAPS intitulé « Sharing in Progress » (Ireland 1997). Par ailleurs, les organismes communautaires n'avaient pas lu le document préalablement à sa publication, ayant appuyé le NAPS dans le cadre de Partnership 2000 un an auparavant.

Ce mécontentement à l'égard du NAPS a amené les organismes communautaires, toujours en tant que partenaires sociaux et, de ce fait, membres du Community and Voluntary Pillar (CVP), à exiger que le NAPS soit révisé dans son ensemble. En particulier, ils ont demandé l'établissement de cibles plus ambitieuses, et ce, dans le cadre de

discussions en préparation de la prochaine entente, le *Programme for Prosperity and Fairness* (PPF). Il en a résulté l'établissement de groupes de travail (« working groups »). Parmi ceux-ci, il y avait un groupe de travail misant sur la sécurité du revenu et, plus particulièrement, l'établissement d'une cible (« benchmark ») sur lequel fonder la hausse des paiements de sécurité du revenu. Il s'agissait en fait d'un groupe de travail d'importance pour les organismes communautaires, la sécurité du revenu ayant, depuis la fin des années 1980, soit depuis la mise sur pied des partenariats sociaux, toujours été une préoccupation majeure pour le milieu communautaire.

Toutefois, il s'agissait aussi d'un groupe de travail controversé qui était marqué par des divergences en son sein et ce, non seulement à cause d'oppositions entre organismes communautaires et certains ministères, mais aussi de conflits entre organismes communautaires eux-mêmes. Dès la mise en place de ce groupe de travail, les membres des organismes communautaires (INOUE, SVP, CORI-Justice) qui y participaient doutaient de leur marge de manœuvre compte tenu de sa composition. La présence de représentants du ministère des Finances, de celui des Affaires sociales et de la famille ainsi que celui du « Enterprise, Trade and Employment » était perçue par les représentants des organismes communautaires, dont le INOUE, comme une tentative de bloquer toute initiative des milieux communautaire et syndical relativement à l'établissement d'une nouvelle cible (« benchmark ») :

« Ok, I suppose, [...] I have to be honest about this, I am quite cynical about this process. I think that that group was, despite the comments that I've made about it being an external chair and it being run in a more professional manner and that kind of thing, I think, the stakes were very high with that group and the terms of reference and the membership of that group were set up to ensure that there wouldn't be the kind of outcome that the community sector wanted out of it. So, I think, if you had social welfare, finance and the employers all forming a block, if you added in people like the NESF and the CPA, they would have added over the Community sector's block and it would have strengthened the other argument. Whereas, you know, I think it was clear that they weren't going to have that happen. [...] So I think the quality of representation was very very good, but there was no way they were going to allow us sort of an institutional block. So that when it came down to it at the end, you'd say, you were right in the final report, you could say the department of social and family affairs, the department of finance, business and employers' organizations are of the view that, the trade unions and Community and Voluntary Pillar are of the view that. So there was less of them, there was more of the others. These were the guys who controlled the purse strings. That's the way it's going to happen. » (entretien no 3)

De plus, dans le rapport final de ce groupe de travail, les termes de référence (« terms of reference ») précisent que l'objectif de ce groupe de travail est celui d'examiner les options possibles eu égard à un nouveau « benchmark » : « examine the issues involved in developing a benchmark » (Ireland 2001, 2). Autrement dit, les termes de référence n'exigeaient pas que les membres du groupe de travail atteignent un consensus autour d'une nouvelle cible (« benchmark »). Donc, les représentants du milieu communautaire doutaient du sérieux de ce groupe de travail quant à l'augmentation des paiements de sécurité du revenu (« social welfare payments »).

Il n'en demeure pas moins que les membres de ce groupe de travail se sont entendus sur une cible (« benchmark »), bien que de manière provisoire. Ceux-ci se sont accordé pour que cette cible (« benchmark ») soit établie à 27 % de la moyenne brute de la

rémunération industrielle en ce qui concerne les paiements de sécurité de revenu les plus modestes en matière de sécurité de revenu (i.e. « Supplementary Welfare Allowance » et « short term Unemployment Assistance ») (Ireland 2001, 24). Ce taux est caractérisé dans le rapport comme n'étant pas déraisonnable : « [...] Recognizing that the exact rate was a matter for Government, and having balanced the various factors set out in the terms of reference, the majority of the Group considered that the target of 27 % of GAIE (on a current-year basis) for the lowest social welfare payment was not an unreasonable policy objective » (Ireland 2001, 61). Mais à cela, le rapport ajoute la possibilité de revoir le taux pour le porter à 30 % (dans les dix-huit mois qui suivaient la publication du rapport). Enfin, le rapport ouvrait la porte pour qu'un tel taux soit inclus dans une deuxième version ultérieure du NAPS (Ireland 2001, 62).

Outre l'établissement d'une telle cible (« benchmark »), le rapport reflétait la double priorité, parfois contradictoire, du maintien d'un certain niveau de vie allant de pair avec la croissance économique. Le rapport de ce groupe de travail réitère une priorité contenue dans l'entente du *Programme for Prosperity and Fairness* (PPF), à savoir celle d'assurer que toute personne puisse vivre avec dignité : « to provide every person with sufficient income to live life with dignity » (Ireland 2001, 6). En même temps, le rapport rappelle les termes de référence, notamment la prise en considération d'impératifs économiques : « regard for long-term economic, PRSI (pay-related social insurance) contribution, distributive and incentive

implications, in light of trends in economic, demographic and labour market patterns » (Ireland 2001, 2). De plus, le rapport souligne la possibilité d'assurer un minimum de revenu sans uniquement passer par une augmentation dans les paiements de sécurité du revenu, citant l'emploi comme source importante de revenu (Ireland 2001, 6). Enfin, le rapport ne contient pas de définition de la sécurité du revenu (« income adequacy »), soulignant l'absence de définition objective à ce sujet (Ireland 2001, 6). Bref, le rapport réitère les balises établies selon les termes de référence, ces balises ayant justement abouti en un consensus provisoire.

Outre ce que les représentants des organismes communautaires avaient considéré comme étant le reflet d'une réticence de la part des autres membres du groupe de travail, soit les représentants des ministères gouvernementaux –, quoi qu'à l'exception des représentants syndicaux – d'établir une nouvelle cible (« benchmark »), il existait aussi des divergences entre organismes communautaires eux-mêmes sur le plan stratégique. Pour CORI-Justice, dont la revendication principale était la mise en place d'un revenu minimum garanti, le débat autour d'un calcul (« benchmark ») lui permettait justement de se rapprocher de son objectif. Mais alors que CORI-Justice misait sur un taux de 30 % de la moyenne brute de la rémunération industrielle (« Gross Average Industrial Earnings »), le INOU et la SVP, quant à eux, avaient des visées plus modestes, préférant demeurer à 27 %, à savoir le taux autour duquel les membres du groupes de travail s'étaient entendus. Un tel désaccord a



conduit CORI-Justice à agir indépendamment des deux autres membres du groupe de travail en vue de faire en sorte que la hausse des paiements de sécurité du revenu soit augmentée d'un taux de 30 % de la moyenne brute de la rémunération industrielle.

Mis à part la recommandation du rapport concernant la prise en considération des conclusions du groupe de travail en vue de l'élaboration de la deuxième version du NAPS, la formation de liens informels, voire un réseau thématique, entre CORI-Justice, Fianna Fail et des hauts fonctionnaires du ministère du Taoiseach a fini par avoir davantage de poids politique que le groupe de travail auquel avaient participé le INOU, CORI-Justice et le SVP. C'est ce réseau thématique qui est parvenu à s'entendre pour que soit incluse dans le document de la deuxième version du NAPS, intitulé « Building an Inclusive Society » (2002), une cible qui garantirait que les paiements de sécurité du revenu soient augmentés de 150 euros par semaine (« in 2002 terms ») pour 2007. Dans le document, cette cible se lit de la manière suivante :

« To achieve a rate of 150 euros per week in 2002 terms by 2007 for the lowest rate of social welfare to be met by 2007 and the appropriate equivalence level of basic child income support (i.e. Child Benefit and Child Dependent Allowances combined) to be set at 33%-35% of the minimum adult social welfare rate. » (Ireland 2002).

Il s'en est suivi, dans les budgets subséquents, une augmentation graduelle des paiements de sécurité du revenu, de manière à rejoindre la cible de 150 euros par semaine. De cette façon, il a été question de liens informels avec des fonctionnaires, notamment afin de contourner les

contraintes liées à un processus institué. Cependant, il importe de souligner que ces paiements de sécurité du revenu n'ont pas été indexés, réduisant ainsi l'importance de ce gain pour le milieu communautaire (Murphy 2006, 224-25).

La construction d'une idéologie molle autour de l'exclusion sociale, à la suite de la reconnaissance des organismes communautaires, en plus de la formation de réseaux thématiques, s'est traduite par un accent sur l'établissement et l'atteinte de cibles (« benchmarks »), comme le démontre le débat portant sur la sécurité du revenu. La formation de réseaux thématiques a en effet conduit à la construction d'une idéologie molle autour de l'exclusion sociale. La nécessité chez les organismes communautaires de s'adapter au processus des partenariats sociaux, tout en leur procurant une marge de manœuvre sur le plan de la mobilisation sociale, s'est cependant traduite par une définition plus étroite de l'exclusion sociale centrée sur l'établissement de cibles (« benchmarks »).

#### 4 Conclusion

L'objectif de ce chapitre était de mieux cerner le lien entre la mobilisation sociale des organismes communautaires et les partenariats sociaux en Irlande. Dans le cas irlandais, malgré les contraintes que présentaient les partenariats sociaux pour les organismes communautaires, ceux-ci ont néanmoins pu se mobiliser, notamment par le

biais de la formation de réseaux thématiques. Ainsi, malgré les divergences entre acteurs communautaires qui ont rendu difficile la formulation d'une prise de position commune, une mobilisation sociale a néanmoins pu avoir lieu.

Le caractère des rapports entre acteurs gouvernementaux et communautaires en ce qui a trait à la reconnaissance du milieu communautaire était intrinsèquement lié à la lutte contre l'exclusion sociale. L'importance grandissante des partenariats sociaux par rapport à l'élaboration des politiques publiques a incité des organismes communautaires préoccupés par l'exclusion sociale à entreprendre des efforts en vue d'être reconnus comme partenaires sociaux. C'est pourquoi, sur le plan stratégique, ces organismes, notamment le INOU, ont mis l'accent sur l'obtention d'une telle reconnaissance. Compte tenu des fortes réticences provenant des partenaires sociaux traditionnels à cet égard, cela impliquait, pour les organismes communautaires, de démontrer une capacité de favoriser le consensus, question de se montrer aptes à agir comme partenaires sociaux.

Une telle démarche a d'abord consisté en un focus sur l'emploi étant donné le taux de chômage élevé. Il en a résulté la formation du National Economic and Social Forum (NESF) en 1994. L'élaboration de la première version du National Anti-Poverty Strategy (NAPS) a, quant à elle, facilité la reconnaissance du milieu communautaire en matière d'exclusion sociale. La participation du INOU à la rédaction du rapport du National

Economic and Social Council (NESC) en 1996 a constitué un point tournant en ce qui concerne la reconnaissance du milieu communautaire à titre de partenaire social. C'est d'ailleurs dans le cadre de ces initiatives qu'a été construite une idéologie molle autour de l'exclusion sociale. Par ailleurs, la crainte chez le gouvernement quant à la légitimité politique des partenariats sociaux et ce, alors que le taux de chômage était très élevé, a fortement caractérisé les rapports que le gouvernement a entretenus avec les organismes communautaires.

La situation pour les organismes communautaires a toutefois changé une fois le milieu communautaire reconnu de manière officielle comme partenaire social. L'objectif, pour les organismes communautaires, était devenu celui de s'ajuster aux exigences liées aux partenariats sociaux. Cela a entraîné des divergences entre les organismes communautaires devenus membres du Community and Voluntary Pillar (CVP) relatives à sa représentativité par rapport au Community Platform (CP). Car tandis que le CVP avait été formé par le gouvernement, le CP, quant à lui, relevait du milieu communautaire. De telles divergences, en plus de celles qui existaient entre le INOU et CORI-Justice au sujet de la sécurité du revenu et l'emploi, ont ajouté aux difficultés chez le CVP d'agir de manière concertée. D'où la formation de réseaux thématiques. Ceux-ci relevaient ainsi de difficultés que connaissaient les organismes communautaires en référence aux partenariats sociaux. La formation de réseaux thématiques est aussi venue façonner la définition de l'exclusion

sociale de telle sorte à être centrée sur l'atteinte de cibles. Cette définition, qui relevait de la construction d'une idéologie molle, a été sous-tendue par la reconnaissance du milieu communautaire et sa participation aux partenariats sociaux.

**Chapitre 5**  
**La comparaison Québec-Irlande :**  
**La mobilisation sociale, les rapports État-société civile**  
**et les modèles de gouvernance**

Depuis les années 1980 et 1990, au Québec comme en Irlande, les rapports État-société civile ont été engagés dans un processus de redéfinition. Dans les deux cas, les gouvernements ont fait appel aux organismes communautaires pour que ceux-ci participent à l'élaboration de nouvelles politiques sociales, notamment en ce qui a trait à la lutte contre la pauvreté. Une telle participation s'est inscrite dans le cadre de nouveaux modes de gouvernance. Cependant, ces deux cas diffèrent en ce qui concerne la mesure dans laquelle ces formes de gouvernance relèvent d'un processus institué.

Au Québec, les mécanismes de concertation découlent d'un processus qui peut être défini comme se rapportant à des instances à partir desquelles des acteurs – gouvernementaux, syndicaux, patronaux ou communautaires – sont parvenus, de manière volontaire, à mettre en commun leurs ressources en vue d'affronter ce qu'ils considèrent un problème qui requiert leur attention. En Irlande, les partenariats sociaux ont relevé principalement d'ententes tripartites établies à chaque trois ans qui consistent en des réductions d'impôts en échange de hausses salariales modérées. Depuis 1996, les organismes communautaires étaient reconnus à titre de partenaires sociaux, quoi que ceux-ci demeuraient exclus des ententes salariales. Enfin, les variations entre le Québec et l'Irlande en termes de gouvernance se sont répercutées sur le plan de la mobilisation sociale des organismes communautaires.

Au Québec, le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté s'est mobilisé en faveur d'une loi pour lutter contre la pauvreté. La mobilisation sociale a été caractérisée, entre autres choses, par la rédaction d'une proposition pour un projet de loi pour lutter contre la pauvreté. Cela a suscité l'intérêt du gouvernement compte tenu de l'approche des élections. Des rencontres entre le Collectif et une équipe ministérielle chargée de l'élaboration d'un projet de loi anti-pauvreté ont eu lieu. Toutefois, le projet de loi 112, bien qu'il s'inspirait de la proposition pour un projet de loi anti-pauvreté rédigée par le Collectif, comportait certaines omissions.

En Irlande, la mobilisation sociale autour de l'exclusion sociale a été intimement liée au processus de reconnaissance du milieu communautaire comme partenaire social. Les efforts entrepris par des acteurs communautaires de même que gouvernementaux – notamment le Combat Poverty Agency (CPA) – en vue de faire reconnaître le milieu communautaire comme partenaire social se sont traduits par l'élargissement de ce processus de telle sorte que les ententes partenariales comprennent des mesures d'inclusion sociale. À cela il faut ajouter l'élaboration du National Anti-Poverty Strategy (NAPS) qui a contribué à la reconnaissance du milieu communautaire, bien que cette politique a été perçue par les organismes communautaires comme une déception sur le plan de son contenu. Lorsque le temps est venu d'élaborer une deuxième version du NAPS, des organismes



communautaires, désormais reconnus comme partenaires sociaux, ont dû modifier leur approche, en particulier sur le plan de la mobilisation sociale. Alors que ces organismes communautaires ont dû faire face à des contraintes en raison de leur reconnaissance au sein des partenariats sociaux, ils ont aussi pu néanmoins se mobiliser de manière à contourner ces obstacles malgré les divergences qui existaient entre eux.

Dans ce chapitre, on comparera la mobilisation sociale des organismes communautaires autour de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au Québec et en Irlande. Plus particulièrement, il importe de comprendre en quoi ces mobilisations se distinguent et ce qui sous-tend leurs différences. La première section de ce chapitre réitère les enjeux sociaux et politiques auxquels les acteurs sociaux et les gouvernements ont dû faire face dans les deux cas, à savoir l'accroissement des inégalités sociales, la redéfinition de l'État-providence de même que l'émergence de nouvelles formes de gouvernance. La deuxième section aborde les interactions entre les acteurs. La troisième section porte sur les transformations dans le discours sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La quatrième section traite des changements dans les rapports État-société civile depuis les années 1960, afin de comprendre ce sur quoi reposent les différences en termes de mobilisation sociale entre le Québec et l'Irlande. Enfin, la cinquième section consiste à examiner l'approche québécoise de concertation et les

partenariats sociaux irlandais en ce qui concerne la redéfinition de l'État-providence.

## 1 Enjeux politiques et sociaux

L'accroissement des inégalités sociales a suscité une remise en question de l'État-providence au Québec et en Irlande, et ce, alors que la capacité des gouvernements à financer les politiques sociales s'était amoindrie considérablement. L'effondrement des arrangements fordistes à la suite de la crise du pétrole du début des années 1970 a entraîné une baisse de productivité ainsi qu'une baisse des salaires et des pertes d'emplois, réduisant les impôts gouvernementaux, les amenant par conséquent à s'endetter.

Cette difficulté chez les gouvernements de financer les politiques sociales, de pair avec l'accroissement des inégalités sociales, a engendré une crise de l'État-providence keynésien. Cette crise a donné lieu à une remise en question quant à la conception des politiques sociales au cours de cette période. Ces politiques reposaient sur l'objectif de protéger les individus contre les effets inattendus du marché du travail (Jenson 2000, 7). Rosanvallon (1995, 121) souligne comment l'aide versée par l'État dans le cadre de ces politiques avait pour effet d'aggraver l'exclusion, la personne devant demeurer hors du marché pour obtenir de l'assistance. Castel (1995), pour sa part, souligne la nécessité d'une redéfinition de

l'État-providence de telle sorte à affronter la précarisation du travail et, plus particulièrement, l'insuffisance des salaires. Bref, selon ces auteurs, l'État-providence keynésien non seulement ne parvenait pas à remédier aux inégalités sociales, mais contribuait à les empirer.

C'est de la remise en question qui s'en est suivie que de nouvelles politiques sociales ont émergé. À la différence des politiques antérieures, qui consistaient à protéger les individus contre les risques inattendus liés au marché du travail, les nouvelles politiques sociales, quant à elles, misaient sur la recherche d'emploi, voire la réinsertion dans le marché. Ces politiques étaient vues par les gouvernements comme des politiques pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en faisant appel à une définition multidimensionnelle de la pauvreté. Cela a été le cas au Québec avec la Loi 112, la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et, en Irlande, avec la National Anti-Poverty Strategy (NAPS).

Outre la remise en question de l'État-providence, l'élaboration de ces nouvelles politiques sociales s'inscrit aussi dans l'établissement de nouvelles formes de gouvernance. Celles-ci découlent d'une remise en cause de la centralité de l'État, et ce, tandis que s'accroît le rôle des organismes communautaires dans la fourniture des services sociaux. Alors que les gouvernements éprouvaient des difficultés à financer les politiques sociales, leur légitimité politique s'en trouvait affectée, notamment en raison des critiques provenant d'organismes communautaires. Ceux-ci, et ce, tant au Québec qu'en Irlande, ont remis en cause la gestion

technocratique dans les services sociaux. Ceci les a conduits à revendiquer un nouveau rôle pour le milieu communautaire dans la fourniture et la gestion des services sociaux de même que dans l'élaboration des politiques sociales. C'est ce qui explique, de pair avec les autres défis – à savoir l'accroissement des inégalités sociales, le financement des politiques sociales et la précarisation du travail – la raison pour laquelle les gouvernements comme ceux du Québec et de l'Irlande ont fait appel à des organismes communautaires pour que ceux-ci participent dans le cadre de nouvelles formes de gouvernance au développement de nouvelles politiques sociales.

Ces nouvelles politiques visant à lutter contre la pauvreté se distinguent donc non pas seulement sur le plan de leur conception, mais aussi compte tenu de la participation des organismes communautaires à leur élaboration. Cet accroissement de leur rôle s'est par la suite traduit, dans les deux cas, par une reconnaissance du milieu communautaire dans le cadre de ces nouvelles formes de gouvernance, qui se sont matérialisées par des partenariats sociaux en Irlande et pour la concertation au Québec. Mais alors que le milieu communautaire a été reconnu de manière plus formelle en Irlande, cela a entraîné un certain nombre de changements au plan de la mobilisation sociale.

## 2 Les interactions entre acteurs

### 2.1 Les interactions entre acteurs au Québec

Au Québec, les interactions entre acteurs communautaires ont principalement gravité autour de prises de position divergentes eu égard à la concertation. Ces divergences se sont reflétées par ailleurs dans les préférences stratégiques énoncées par les acteurs. Ainsi, bien qu'il a été question de la formation d'une coalition de cause, à savoir le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, des divergences ont néanmoins caractérisé les interactions entre les forces en présence au point d'affaiblir la capacité de mobilisation de la coalition.

Ces divergences se sont d'abord manifestées à l'occasion de la mobilisation contre la réforme sur l'aide sociale. Les organismes communautaires qui formaient alors les membres de la Coalition nationale sur l'aide sociale avaient des divergences quant aux décisions stratégiques à prendre. Celles-ci reposaient sur des attitudes différentes eu égard à la concertation. Tandis que le coordonnateur de la Coalition nationale sur l'aide sociale préférait négocier avec le gouvernement pour que soient apportés des amendements au projet de loi 186 – le projet de loi qui comprenait la réforme de l'aide sociale – certains des membres, notamment ceux provenant de Montréal, préféraient affronter le gouvernement. L'idée d'une loi pour lutter contre la pauvreté, telle que

proposée par le CAPMO, s'est alignée avec ce que préconisait le coordonnateur de la Coalition nationale sur l'aide sociale qui, lui, non seulement appuyait l'idée d'une loi pour lutter contre la pauvreté, mais aussi une approche davantage basée sur la concertation. D'où la campagne de signatures entreprise par le CAPMO auprès d'organismes communautaires qui n'étaient pas membres de la Coalition nationale sur l'aide sociale. La formation du Collectif reposait ainsi dans l'objectif de certains organismes communautaires, comme le CAPMO, d'atténuer les divergences au sein du milieu communautaire en vue de faciliter la mobilisation sociale.

La formation du Collectif n'a cependant pas eu pour effet d'atténuer les divergences. Bien que la rédaction d'une proposition pour un projet de loi pour lutter contre la pauvreté a consisté en une série d'arbitrages, ceux-ci n'ont pas suffi pour que soient surmontées les divergences initiales relatives à la concertation. Celles-ci ont d'ailleurs refait surface à nouveau une fois la proposition pour un projet de loi rédigée. Lorsque le moment a été venu d'élaborer les stratégies d'action, tandis que certains membres du Collectif préféraient miser sur des rencontres avec l'équipe ministérielle chargée de l'élaboration du projet de loi pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, d'autres membres ont plutôt privilégié une approche plus militante qui consistait à accompagner de telles rencontres par des actions de mobilisation. La nécessité d'arbitrer des divergences prévalait donc toujours, même à l'intérieur du Collectif.

Cette tension propre à la dynamique du Collectif s'est répercutée sur les rencontres qui ont eu lieu entre le Collectif et l'équipe ministérielle. La difficulté pour l'équipe ministérielle de faire accepter un projet de loi pour lutter contre la pauvreté auprès du Conseil des ministres se trouvait aggravée par l'idéologie militante préconisée par certains à l'intérieur du Collectif. La mobilisation était aussi affaiblie en raison de l'approche prise par les membres du Collectif ayant participé aux rencontres. Ceux-ci adoptaient une approche réticente au moment de ces rencontres. Ainsi, le projet de loi 112 découlait moins d'un dialogue entre le gouvernement et le Collectif, que d'une version formulée par le gouvernement, que le Collectif devait, au bout du compte, avaliser. C'est ce qui permet de comprendre en quoi les relations au sein du Collectif ont entraîné en un affaiblissement de sa mobilisation par rapport à la loi anti-pauvreté.

## 2.2 Les interactions entre acteurs en Irlande

Les interactions entre les acteurs sociaux en Irlande se distinguaient par le caractère flou et sporadique des liens qu'ils entretenaient. La formation d'un réseau de politiques publiques plutôt que celle d'une coalition de cause a conduit à la reconnaissance du milieu communautaire de même qu'à la prise en compte de l'exclusion sociale dans le cadre des ententes partenariales. La formation de ce réseau a d'abord gravité autour de la nécessité des organismes communautaires de pallier les inquiétudes

venant des partenaires sociaux traditionnels à leur égard. En effet, les partenaires sociaux traditionnels craignaient que le milieu communautaire entrave les ententes partenariales en faisant des demandes incessantes. Il importait ainsi aux organismes communautaires de démontrer leur capacité à favoriser le consensus, étant donné la perception qu'avaient les partenaires sociaux traditionnels du milieu communautaire comme risquant de déséquilibrer le modèle partenarial.

La formation du réseau de politiques publiques a aussi été façonnée par une volonté politique chez le gouvernement à l'époque de reconnaître le milieu communautaire comme partenaire social. La perception grandissante des partenariats sociaux sous l'angle d'un processus exclusif dont la portée sur les politiques publiques prenait de l'ampleur dans l'opinion publique allait en s'accroissant. C'est ce qui a suscité une remise en question des partenariats sociaux, notamment par des organismes communautaires. Ceux-ci ont souligné la difficulté des partenariats sociaux à remédier au taux de chômage élevé. La volonté politique de reconnaître le milieu communautaire résidait ainsi dans la nécessité du gouvernement de maintenir la légitimité politique des partenariats sociaux face aux critiques du taux de chômage et de la pauvreté. La formation du réseau des politiques publiques autour de l'exclusion sociale relevait d'une logique qui reflétait des lectures interdépendantes liées à la reconnaissance du milieu communautaire.



Bien qu'il a été question de la formation d'une coalition de cause – c'est-à-dire le Community Platform (CP) – celle-ci n'a pas constitué le principal représentant du milieu communautaire dans le cadre des partenariats sociaux comme l'avait souhaité le Community Workers' Co-operative (CWC), l'organisme communautaire ayant créé le CP. La formation, par le bureau du Taoiseach (Premier ministre), du Community and Voluntary Pillar (CVP) a par ailleurs entraîné des divergences en raison du chevauchement dans le membership entre le CVP et le CP. Tandis que celui-ci était devenu membre du CVP, il en a été de même pour certains de ses membres, résultant en un chevauchement entre le CVP et le CP. Ces divergences gravitaient notamment autour de la représentativité du Community Platform dans le cadre du Community and Voluntary Pillar (CVP). D'autres divergences, de nature idéologique, ont aussi caractérisé les rapports entre les organismes communautaires, plus spécifiquement entre le Irish National Organization of the Unemployed (INOUE) et le Conference of Religious of Ireland-Justice Commission (CORI-Justice). Tandis que le premier misait sur l'emploi comme principal moyen de combattre l'exclusion sociale, le deuxième privilégiait la sécurité du revenu, plus particulièrement un revenu minimum garanti. À cela se sont ajoutés les difficultés à s'ajuster aux partenariats sociaux une fois le milieu communautaire ayant été reconnu officiellement comme partenaire social.

Il n'en demeure pas moins qu'une mobilisation importante a eu lieu, permettant aux organismes communautaires, reconnus comme partenaires sociaux, de participer à l'élaboration des politiques sociales. La nécessité des membres du CVP de s'ajuster aux exigences liées à leur participation en tant que partenaires sociaux a façonné leur mobilisation. La difficulté de formuler une prise de position commune, notamment en raison de la complexité du processus, a fait en sorte que les membres du CVP sont divisés en sous-groupes, selon le domaine dans lequel les organismes communautaires étaient spécialisés. Ces groupes entretenaient des liens informels et sporadiques avec des fonctionnaires qui leur permettaient d'obtenir de l'information pertinente en vue de formuler leurs revendications de manière stratégique. Bref, la mobilisation sociale des organismes communautaires dans le cadre des partenariats sociaux a relevé d'un processus moins cohésif sur le plan des interactions, mais néanmoins efficace, si on compare avec le Québec.

### 2.3 La comparaison dans les interactions entre acteurs

Sur le plan des interactions entre acteurs, la comparaison entre le Québec et l'Irlande montre que la nature des liens entre les organismes communautaires ne correspond pas nécessairement à un modèle de mobilisation établi au préalable. Au Québec, bien que des organismes communautaires, en tant que membres du Collectif, ont participé, entre

autres choses, à la rédaction de la proposition pour un projet de loi anti-pauvreté, il reste que les divergences qu'ils ont entretenu entre eux au plan idéologique et stratégique ont affaibli leur mobilisation. En Irlande, au contraire, en dépit des divergences qui prévalaient entre acteurs, une mobilisation a pu avoir lieu, contribuant à dissiper certains conflits ou affrontements entre acteurs communautaires.

Cette comparaison montre en fait que dans un contexte de gouvernance, lorsque le champ institutionnel est caractérisé par l'incertitude, la mobilisation sociale est affectée d'une manière négative si des divergences prévalent entre les acteurs sociaux. Au Québec, l'incertitude institutionnelle a contribué à déstabiliser les organismes communautaires. Il en a résulté un accroissement des divergences entre les acteurs et des difficultés accrues à s'engager dans une démarche de concertation au cours de la lutte contre la pauvreté. En Irlande, bien qu'un processus institué mis en place par l'État a présenté des contraintes pour les organismes communautaires, la possibilité de former des liens informels, notamment avec des fonctionnaires – , ce qui a permis de créer des réseaux thématiques – a conduit les organismes communautaires à participer au développement des politiques sociales en tant que partenaires sociaux.

### 3 Les transformations dans le discours sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

#### 3.1 Le discours sur la lutte contre la pauvreté au Québec

Au Québec, le discours sur la lutte contre la pauvreté a d'abord permis aux organismes communautaires de renforcer leur capacité de mobilisation dans un contexte caractérisé par la concertation. La lutte contre la pauvreté s'est avérée utile en tant que « master frame » puisqu'il a permis aux organismes communautaires de se rallier autour d'un même ensemble d'idées sans devoir délaissier leurs propres revendications. De cette façon, le « master frame » a permis le recours à des stratégies qui ont encouragé la mobilisation sociale du milieu communautaire dans un contexte de concertation. L'organisation de la Marche du pain et des roses de 1995 a par ailleurs été rendue possible en raison du recours, par la FFQ, à la notion de lutte contre la pauvreté, ce qui a permis à la FFQ d'obtenir l'appui de groupes communautaires ainsi que de groupes de femmes qui étaient habituellement méfiants envers la FFQ.

Le « master frame » de la lutte contre la pauvreté s'est aussi avéré utile pour les organismes communautaires en raison de sa flexibilité. La mise en avant de la clause d'appauvrissement zéro par la délégation communautaire au moment de la deuxième partie du Sommet socio-économique de 1996, en octobre de la même année, a permis à la délégation communautaire de se distancier de la question de l'aide sociale.

Au moment de la première partie du Sommet, tenue en mars 1996 – nommée le Sommet sur le devenir économique et social du Québec – la délégation communautaire avait choisi, en guise de stratégie, de miser sur les coupures alors faites au programme d'aide sociale. Mais alors que l'attention au cours du Sommet était tournée vers le déficit budgétaire ainsi que le taux de chômage élevé – celui-ci étant alors à 12 % – l'accent sur l'aide sociale a eu pour effet de marginaliser la délégation communautaire. En effet, celle-ci s'est trouvée exclue des pourparlers décisifs tenus à huis clos autour de l'atteinte du déficit zéro. La formulation de la clause d'appauvrissement zéro au moment de la deuxième partie du Sommet, soit le Sommet sur l'économie et l'emploi, s'est ainsi avérée plus efficace sur le plan stratégique, au point de susciter l'appui des centrales syndicales et du patronat. Malgré la réponse partielle du gouvernement à l'égard de cette clause – , ce qui a provoqué le retrait de trois membres de la délégation communautaire – la clause d'appauvrissement zéro a contribué à augmenter la légitimité politique du milieu communautaire.

Par la suite, les transformations liées au discours sur la lutte contre la pauvreté étaient fortement rattachées à la formation d'une coalition de cause, soit la création du Collectif. La campagne de signatures en vue de rallier l'appui autour de l'idée d'une loi anti-pauvreté relevait d'une forme de « motivational framing », puisqu'une telle stratégie canalisait la définition de la lutte contre la pauvreté de manière à ce que celle-ci puisse servir de base à une coalition de cause. En effet, cette manière de « cadrer »

(« frame ») la définition de la lutte contre la pauvreté, en suscitant suffisamment d'appui pour former une coalition, a eu pour effet de discréditer d'autres acteurs communautaires qui ne partageaient pas ce point de vue, ayant des doutes par rapport à une loi pour lutter contre la pauvreté. Bref, dans le cas québécois, la lutte contre la pauvreté, notamment le recours à celle-ci par des organismes communautaires dans le but de former une coalition, a favorisé la mobilisation sociale.

Le discours sur la lutte contre la pauvreté a ensuite fait l'objet de transformations à la suite de la rédaction par le Collectif d'une proposition pour un projet de loi pour lutter contre la pauvreté. La rédaction de cette proposition pour un projet de loi a donné lieu à l'expression de perspectives différentes eu égard à sa pertinence stratégique. Certains groupes participaient à la rédaction de la proposition pour un projet de loi en vue de convaincre le gouvernement de la pertinence de faire adopter une loi similaire. D'autres visaient davantage à faire du Collectif un lieu permanent de lutte contre la pauvreté et considéraient ainsi la proposition pour un projet de loi anti-pauvreté comme un moyen pour mettre la lutte contre la pauvreté à l'agenda politique plutôt qu'une fin en soi. Par conséquent, ces derniers ont tenté de radicaliser la proposition pour un projet de loi anti-pauvreté, notamment par l'établissement de mesures urgentes. Au contraire, les membres qui essayaient davantage de susciter l'attention du gouvernement quant à la pertinence d'une loi anti-pauvreté ont misé sur une approche plus modérée au plan rédactionnel. Le discours

sur la lutte contre la pauvreté a donc été façonné par un arbitrage entre ces deux perspectives.

Au Québec, le « master frame » de la lutte contre la pauvreté a facilité la mobilisation sociale des organismes communautaires notamment parce qu'il a permis le recours à des stratégies qui ne se seraient pas avérées aussi efficaces sans lui. Ces stratégies comprenaient, entre autres choses, la possibilité de regrouper bon nombre d'organismes communautaires en vue d'organiser la Marche du pain et de roses de 1995. Une autre stratégie rendue possible en raison du recours à un « master frame » de la lutte contre la pauvreté résidait dans sa plasticité, comme l'a démontré la formulation de la clause d'appauvrissement au moment du Sommet socio-économique de 1996. À mesure que s'est précisée la mobilisation autour de la lutte contre la pauvreté, surtout avec la formation du Collectif, le besoin d'atténuer les divergences entre les membres a façonné le discours de la lutte contre la pauvreté. C'est ainsi que ce discours reflétait davantage les arbitrages entre les membres du Collectif que le contexte politique à l'intérieur duquel ceux-ci s'inscrivaient. Par conséquent, plusieurs difficultés ont surgi au moment des rencontres entre le Collectif et l'équipe ministérielle chargée de l'élaboration du projet de loi 112, amenant le Collectif à faire des concessions et, appuyer, dans une certaine mesure, le projet de loi 112, déposé en juin 2002.

### 3.2 Le discours sur l'exclusion sociale en Irlande

En Irlande, le discours sur la lutte contre l'exclusion sociale gravitait autour de l'objectif chez les organismes communautaires d'être reconnus à titre d'acteurs légitimes au sein des partenariats sociaux. Dans le cas irlandais, l'exclusion sociale a servi de référentiel d'action publique puisqu'il s'agissait du cadre cognitif et normatif autour duquel étaient définies la pauvreté et l'exclusion sociale. À titre de référentiel d'action publique, l'exclusion sociale traduisait un problème social d'importance – la pauvreté – pris en charge par l'action collective à partir des partenariats sociaux. Le discours sur l'exclusion sociale dans le cas irlandais a ainsi relevé du rapport entre un référentiel d'action publique et un référentiel d'action collective.

D'abord, pour ce qui est du référentiel d'action publique, soit l'exclusion sociale, celui-ci a émergé par le biais du Combat Poverty Agency (CPA), un organisme gouvernemental (« statutory organization ») dont le mandat est de conseiller le gouvernement en matière de lutte contre l'exclusion sociale. La définition de cette lutte par le CPA comprenait un rôle accru pour les organismes communautaires dans l'élaboration des politiques sociales. L'accroissement d'un tel rôle impliquait une reconnaissance du milieu communautaire en tant que partenaire social. En définissant la lutte contre l'exclusion sociale d'une telle manière, outre l'appui financier et organisationnel qu'il accordait aux



organismes communautaires, le CPA a fourni à ceux qui tentaient d'être reconnus comme partenaires sociaux – dont le INOU, CORI-Justice et le CWC – un moyen à partir duquel justifier leur reconnaissance dans les partenariats sociaux. La lutte contre l'exclusion sociale, en tant que référentiel d'action publique, s'inscrivait donc dans des efforts mutuels – provenant d'acteurs gouvernementaux et communautaires – en vue de la reconnaissance du milieu communautaire comme partenaire social. À titre de référentiel d'action publique, la lutte contre l'exclusion sociale a aussi été façonnée par les réticences exprimées par les partenaires sociaux traditionnels – le patronat et les centrales syndicales – concernant une reconnaissance du milieu communautaire dans les partenariats sociaux.

Les stratégies discursives employées par les organismes communautaires, notamment le Irish National Organization of the Unemployed (INOUE), leur a servi à démontrer aux partenaires sociaux traditionnels leur capacité à favoriser le consensus. Le « prognostic framing », qui consiste à présenter un problème de manière à proposer un remède (Benford & Snow 2000, 616), a permis de souligner la pertinence de les reconnaître comme partenaires sociaux et ce alors que persistaient la pauvreté et le chômage. En mettant de l'avant l'idée d'un forum de discussion sur l'emploi, le INOU est parvenu à remettre les partenariats sociaux en question, mais tout en initiant une démarche pour favoriser le consensus.

La construction d'une idéologie molle autour de la lutte contre l'exclusion sociale a reflété cette interaction entre le référentiel d'action publique et le référentiel d'action collective. D'un côté, la participation des organismes communautaires, notamment le INOU, dans le cadre du NESF et du NESC, sans oublier leur participation à l'élaboration du National Anti-Poverty Strategy (NAPS), ont eu pour effet d'élargir les partenariats sociaux pour que ceux-ci comprennent des mesures d'inclusion sociale. C'est d'abord la rédaction en 1994 d'un rapport du NESF portant sur le chômage de longue durée qui a donné au INOU la possibilité de faire part de la pertinence de services plus personnalisés dans le cadre de politiques d'insertion, de telle sorte à aider des personnes sans emploi à affronter certaines difficultés mettant un frein à leur recherche d'emploi (NESF 1994). Pour ce qui est de la rédaction du rapport du NESC de 1996 intitulé « A Strategy for the 21st Century », la participation du INOU a eu pour effet d'élargir les partenariats sociaux de telle sorte que l'entente qui a suivi, Partnership 2000, comprenne des mesures d'inclusion sociale.

D'un autre côté, la lutte contre l'exclusion sociale a été redéfinie en fonction de la logique partenariale à partir d'un référentiel d'action collective. Bien que le rapport du NESC comprend une définition multidimensionnelle de l'exclusion sociale, celle-ci a été incorporée à la logique partenariale en matière de politiques sociales. Un exemple percutant d'une telle relation réside dans une notion employée dans le rapport et connue sous le nom d'appui conditionnel (« supportive

conditionality ») (NESC 1996, 201) selon lequel il importe d'établir, en ce qui concerne les politiques d'insertion, un équilibre entre l'aide et le contrôle. La lutte contre l'exclusion sociale, en tant que référentiel d'action publique, a aussi été modifiée par un accent mis sur l'établissement de cibles (« benchmark »). Cet accent sur les cibles s'est avéré le reflet de la mise sur pied, dans le cadre du Programme for Prosperity and Fairness (PPF), de groupes de travail, dont un portant sur la sécurité du revenu. Le déroulement de celui-ci s'est révélé pertinent en raison du virage pris par le milieu communautaire sur un plan stratégique – si on pense au Community and Voluntary Pillar (CVP) – allant de l'emploi vers la sécurité du revenu, et ce, dans un contexte caractérisé par une forte baisse du taux de chômage, mais accompagné par contre par un accroissement des inégalités socio-économiques.

### 3.3 La comparaison

Enfin, les cas irlandais et québécois se distinguent en ce qui concerne la place occupée par le discours sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale par rapport à la mobilisation sociale des organismes communautaires. Au Québec, la lutte contre la pauvreté en tant que « master frame » a permis à des acteurs communautaires de déclencher une mobilisation sociale en faisant appel à des stratégies qui facilitaient le ralliement d'un grand nombre d'acteurs. Cependant, ce « master frame » a

comporté ses limites lorsque le temps est venu d'inscrire la mobilisation sur un horizon à plus long terme.

Dans le cas irlandais, alors qu'il existait un lien plus étroit entre, d'un côté, les transformations faites au discours sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et, de l'autre, les échanges reliées aux partenariats sociaux, la mobilisation sociale des organismes communautaires s'est avérée plus efficace. Outre l'élargissement des partenariats sociaux à la suite de *Partnership 2000* de sorte que ceux-ci comprennent des mesures d'inclusion sociale, il a aussi été question de l'établissement de cibles (« benchmarks ») en raison des groupes de travail mis en place tel que prévu par le *Programme for Prosperity and Fairness* (PPF). De telles cibles se sont retrouvées dans la deuxième version du *National Anti-Poverty Strategy* (NAPS). Le fait que la mobilisation sociale des organismes communautaires irlandais s'est inscrite dans le cadre des partenariats sociaux s'est traduit par un rôle plus actif dans la définition de l'exclusion sociale en comparaison avec les organismes communautaires québécois en ce qui a trait à la lutte contre la pauvreté. Cette comparaison montre ainsi que la tentative faite par des organismes communautaires, comme ceux au Québec, de se constituer en un acteur social n'entraîne pas nécessairement un renforcement de la mobilisation sociale, comme le soutiennent Laclau et Mouffe (2001).

Les transformations du discours sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au Québec et en Irlande reflète la mesure dans laquelle

les rapports entre acteurs, dépendamment s'ils se situent dans un processus plus ou moins institué, sont venues influencer sur les transformations du discours sur la lutte contre la pauvreté. De façon plus précise, la comparaison Québec-Irlande montre comment, dans un processus plus fortement institué, comme c'est le cas des partenariats sociaux irlandais, la logique partenariale entraîne une plus grande portée sur la définition de la lutte contre l'exclusion sociale.

#### 4 Les rapports État-société civile

##### 4.1 Les rapports État-société civile au Québec

À partir des années 1960 et 1970, alors que l'État québécois a pris le contrôle des services sociaux autrefois aux mains de l'Église catholique, celui-ci a connu des difficultés à répondre aux demandes sociales provenant des comités de citoyens, la forme organisationnelle principale caractérisant alors le milieu communautaire. Ces demandes n'ont cessé de s'accroître (White 1996, 28). À cette époque, les comités de citoyens revendiquaient une intervention de l'État afin qu'il améliore les services sociaux (White 1996, 29). De telles demandes se sont traduites par l'intégration d'une approche de santé communautaire au moment de la première réforme du système de soins de santé dans le cadre de la Commission Castonguay-Nepveu en 1971. C'est cette réforme qui a

conduit à l'établissement de Centres locaux de santé communautaire (CLSC) qui prévoyait une participation des membres issus du milieu communautaire.

Toutefois, les membres provenant du milieu communautaire ont été heurtés par la logique technocratique qui continuait de prévaloir dans la gestion des services sociaux, même en dépit de la mise sur pied des CLSC (Bergeron & Gagnon 2003, 19). Cette situation a marqué le début d'un rapport tendu entre l'État et le milieu communautaire, incitant certains acteurs de ce milieu à adopter un point de vue plus militant, inspiré notamment du marxisme-léninisme. De là ont émergé des « groupes populaires », lesquels ont pris leurs distances à l'endroit des initiatives de l'État telles que la création des CLSC, préférant miser sur la défense des droits. Pour ces groupes, il s'agissait plutôt de diffuser largement leurs revendications et de confronter le gouvernement (Panet-Raymond & Meyer 1997, 38-40). Dès lors, le milieu communautaire se trouvera désormais divisé sur la base de son rapport à l'État.

Mais ce radicalisme s'est estompé à partir des années 1980. Tandis que la capacité de l'État à jouer un rôle de garant de la stabilité économique et politique était sérieusement remise en doute, des organismes communautaires ont misé davantage sur la fourniture des services sociaux. Le rôle des organismes communautaires en matière des services sociaux a d'ailleurs été reconnu dans le cadre de la Commission Rochon chargée de la deuxième réforme du système de soins de santé

(Bergeron & Gagnon 2003, 25) et réaffirmé lors de la réforme Côté en 1994. Une telle reconnaissance peut aussi être vue comme une manière pour le gouvernement de minimiser ses dépenses dans les services sociaux. Il n'en demeure pas moins que les organismes communautaires, en raison de cette reconnaissance, ont bénéficié d'un financement accru, moyennant leur participation aux régies régionales (Laforest & Phillips 2001, 56-57).

Bien qu'en matière de services sociaux, les organismes communautaires ont pu bénéficier d'une reconnaissance accrue, cela n'a pas entraîné de changement en ce qui concerne leur rôle dans l'élaboration des politiques sociales. D'où la nécessité chez les organismes communautaires de se mobiliser en vue d'infléchir ou orienter ces politiques. C'est ce qui explique l'émergence de la mobilisation sociale autour de la lutte contre la pauvreté. Celle-ci s'est déroulée dans un contexte où le milieu communautaire cherchait à être reconnu comme acteur politique face à un État qui demeurerait réticent à lui conférer un rôle dans la formulation et l'élaboration des politiques sociales, limitant leur participation à celle de fournisseurs des services sociaux. Néanmoins, c'est ce qui a permis la création de mécanismes de concertation et ce dans divers domaines. On peut mentionner les Centres locaux de développement (CLD), autour du développement économique régional, ainsi que les Centres locaux d'emploi (CLE) destinés à faciliter la création d'emplois (Lévesque et al. 1999, 6). Certes, le rôle des organismes

communautaires, notamment dans la fourniture des services sociaux, s'est accru, au fil des ans, contribuant à l'accroissement de la mobilisation des acteurs. Cependant, cette reconnaissance du milieu communautaire ne valait pas alors pour l'élaboration des politiques sociales.

C'est ce à quoi la mobilisation sociale autour de la lutte contre la pauvreté a tenté de suppléer en cherchant à faire du milieu communautaire un acteur politique. Au-delà des divergences entre organismes communautaires, il reste que ceux-ci néanmoins fait face à un État qui, lui, demeurait ambivalent à l'égard de leur reconnaissance, notamment sur le plan de l'élaboration des politiques sociales. Cette ambivalence de l'État vis-à-vis du milieu communautaire, telle que reflétée dans le caractère peu institué des mécanismes de concertation, a rendu difficile la possibilité pour le milieu communautaire de réinventer la mobilisation sociale de manière à ce que celle-ci soit efficace dans un contexte de concertation. Des rapports État-société civile tendus se sont traduits par une forme de gouvernance non seulement peu instituée mais aussi et surtout très politisée.

#### 4.2 Les rapports État-société civile en Irlande

En Irlande, les rapports État-société civile ont davantage été marqués par la continuité. Avant que des organismes communautaires se profilent dans les années 1960 et 1970, l'État partageait avec l'Église



catholique, par l'entremise des organismes bénévoles religieux, la gestion des domaines de l'éducation et la santé. À la différence du Québec, il n'a donc pas été question d'une situation où l'Église catholique cédait la place à l'État en matière de services sociaux. Ainsi, dans le cas irlandais le financement par l'État d'organismes bénévoles (« voluntary organizations »)<sup>66</sup> dans la fourniture des services sociaux existait préalablement à la période des années 1980.

À partir des années 1960 et 1970, de pair avec un accroissement de l'intervention étatique dans les services sociaux, une diminution du rôle du milieu bénévole a suivi, en plus d'une incorporation de son rôle par l'État (Donoghue 1998a, 5; Donoghue 1998b, 19-20). Par le biais du Health Act de 1953, des organismes bénévoles bénéficiaient d'un financement venant du gouvernement (Donoghue 1998b, 19). À partir de 1970, ce financement a été octroyé par le biais de régies régionales (« regional health boards »), quoi que des critiques ont été soulevées quant au caractère ad hoc de ce financement (Jaffro 1996, 48; Donoghue 1998b, 17). D'autres sources de financement comprenaient celle qui a été attribuée dans le cadre du Housing Act de 1962 (Donoghue 1998b, 20) et celle qui est provenue de la loterie nationale (« National Lottery ») (Jaffro 1996, 48). Pendant ce temps, des organismes communautaires ont émergé, dont l'attention relevait

---

<sup>66</sup> En Irlande, les organismes bénévoles diffèrent des organismes communautaires. D'abord, les organismes bénévoles, dont certains d'entre eux sont religieux, occupaient un rôle important dans la fourniture des services sociaux avant les années 1960. Les organismes communautaires, quant à eux, ont émergé au cours des années 1960. Les organismes bénévoles se rapportent au principe de la charité, tandis que les organismes communautaires sont davantage orientés vers la démocratie participative.

davantage de la démocratie participative que de la charité telle que préconisée par les organismes bénévoles (Donoghue 1998a, 4). Mais ce n'est qu'à partir de la fin des années 1980 que ces organismes communautaires ont bénéficié d'un financement étatique. Ce financement s'est inscrit par ailleurs dans un contexte de crise économique alors qu'on reprochait au gouvernement de ne pas procurer suffisamment d'aide aux personnes défavorisées (Donoghue 1998a, 5).

Toutefois, à partir des années 1970, ces organismes communautaires ont pu bénéficier d'un appui provenant de la Commission européenne (Donoghue 1998b, 20). De plus, des partenariats locaux (ceux-ci étant connus sous le nom de « area-based partnerships ») ont été mis sur pied sous l'égide des partenariats sociaux – plus spécifiquement, le « Programme for Economic and Social Progress » (PESP) (1990-1993) et le « Programme for Competitiveness and Work » (PCW) (1994-96) (Donoghue 1998a, 6-7). De telles initiatives ont par ailleurs permis aux organismes communautaires de développer leurs expertises de telle sorte à leur permettre d'intensifier leurs activités d'« advocacy » à partir de la fin des années 1980 (Jaffro 1996, 52).

Outre ces appuis financiers et organisationnels, les organismes communautaires ont été reconnus par le Combat Poverty Agency (CPA), un acteur gouvernemental qui a joué un rôle-clé dans la reconnaissance des organismes communautaires, plus particulièrement en ce qui concerne l'élaboration des politiques sociales. C'est cette présence du Combat

Poverty Agency (CPA) qui permet d'établir une différence importante entre les cas irlandais et québécois. D'ailleurs, depuis sa mise sur pied en 1986, le CPA revendiquait un rôle accru pour les organismes communautaires dans l'élaboration des politiques sociales.

Bien que l'action de l'État s'est accrue en Irlande au cours des années 1960 et 1970, le rôle des organismes bénévoles dans le domaine des services sociaux est demeuré, même s'il a diminué. L'émergence d'organismes communautaires a toutefois été accompagnée d'une remise en question de l'approche privilégiée par l'État dans la fourniture des services sociaux ainsi que l'accent sur la charité, telle que promue par les organismes bénévoles. Les organismes communautaires se sont surtout mis à critiquer la gestion étatique des services sociaux au moment de la crise économique au cours des années 1980. Ainsi, l'intervention accrue de l'État puis l'émergence d'organismes communautaires dans la fourniture des services sociaux ainsi que l'« advocacy » ont donné lieu à des rapports État-société civile plus institués et à une plus grande propension à reconnaître le milieu communautaire dans l'élaboration des politiques sociales, du moins en comparaison avec le Québec.

#### 4.3 La comparaison des rapports État-société civile

La comparaison Québec-Irlande en ce qui a trait aux rapports État-société civile rejoint ce qu'avance Micheal Walzer (1992) concernant le

retour de la société civile. Alors que certains voient dans le retour de celle-ci une alternative autant à la logique étatique qu'à la logique marchande, Walzer met en garde contre une tendance au simplisme dans la pensée politique, et ce, tant à droite qu'à gauche. Il souligne que la société civile ne parvient à contribuer à la démocratie que dans la mesure où elle est accompagnée d'un État fort et démocratique. Cela implique un État qui, tout en étant ouvert sur la société civile, vient en même temps l'encadrer dans ses activités (Walzer 1992, 103). Par cette idée, Walzer (1992) attire notre attention sur le fait que les idéologies politiques, comme celles qui font la promotion de la société civile, ne permettent pas de rendre compte de la complexité de la réalité sociale et politique. Dans cette foulée, il remet en question la trop grande importance que certains accordent à la société civile, comme s'il s'agissait d'une sphère où tous les maux sociaux et politiques, comme l'accroissement des inégalités sociales, peuvent être résolus.

À cette critique s'ajoutent les points de vue avancés par Ehrenberg (1999) et Sennett (1976) à l'égard de l'engouement pour ce retour de la société civile. Ces auteurs mettent en garde contre la trop grande place accordée à l'atteinte d'un consensus (Ehrenberg 1999) et la tournure narcissique que peut impliquer un trop grand accent mis sur les liens interpersonnels (Sennett 1976). De plus, alors que la société civile est vue comme une source de démocratisation, le risque que la société civile

menace la démocratisation tend à être ignoré (Foley & Edwards 1996). Bref, tant l'État que la société civile peut agir à l'encontre de la démocratie.

Au Québec, alors que la mobilisation sociale des organismes communautaires s'est inscrite dans le cadre d'un processus moins institué, l'État s'est montré plus réticent envers le milieu communautaire, du moins en comparaison avec l'Irlande. Par conséquent, les organismes communautaires québécois ont dû se tailler une place par eux-mêmes dans l'élaboration des politiques sociales. L'encadrement de l'État s'est avéré limité, se résumant en une série de rencontres avec le Collectif portant sur l'élaboration du projet de loi anti-pauvreté. Cela a résulté en une situation où le Collectif a dû se plier aux attentes du gouvernement, et ce, alors que les membres du Collectif sont demeurés divisés sur le plan stratégique.

Ainsi, la mobilisation sociale des organismes communautaires au Québec s'est trouvée affaiblie non pas en raison d'un État qui tentait d'enlever l'autonomie au milieu communautaire, comme écrit White (2006, 22), mais plutôt d'un État qui est demeuré incertain, incapable de préciser le rôle que le milieu communautaire pouvait jouer dans l'élaboration des politiques sociales. Cette fermeture a d'ailleurs fait de la concertation un processus flou dans lequel il a été difficile pour les organismes communautaires d'agir de manière stratégique. C'est donc cette réticence chez l'État qui a eu pour effet d'enfreindre l'autonomie du milieu communautaire. En effet, si la concertation s'est avérée un instrument de

pouvoir, c'est en raison de son caractère peu institué. Cette caractéristique a d'ailleurs permis au gouvernement québécois de définir la concertation selon ses préoccupations politiques, du moins davantage que dans le cas de l'Irlande.

Pour ce qui est du cas irlandais, certains auteurs (Murphy 2002; O'Carroll 2002; Meade 2005) ont critiqué les partenariats sociaux en les caractérisant comme un processus qui tend trop vers le consensus. Selon ces auteurs, la participation du milieu communautaire s'avère limitée dans ce cadre, les acteurs communautaires devant agir de manière conforme à la logique partenariale. Bien que l'étude du cas irlandais dans cette thèse rejoint les critiques apportées par ces auteurs – c'est-à-dire la nécessité pour le milieu communautaire de s'aligner avec la logique partenariale – il n'en demeure pas moins qu'il existait une marge de manœuvre pour les organismes communautaires participant dans le cadre des partenariats sociaux, celle-ci s'étant traduite par la formation de réseaux thématiques. Cette marge de manœuvre a par ailleurs permis au milieu communautaire irlandais de faire des avancées en matière des politiques sociales. Une telle marge de manœuvre n'était pas à la disposition pour les organismes communautaires québécois. Ceux-ci ont opté pour la formation d'une coalition étant donné qu'ils devaient entreprendre leurs propres démarches afin d'être en mesure de prendre part à l'élaboration de nouvelles politiques sociales. Par conséquent, la préoccupation par rapport à la

cohésion de cette coalition a supplanté celle avec l'environnement politique externe.

## 5 L'approche québécoise et les partenariats sociaux irlandais en tant que modèles de gouvernance et la redéfinition de l'État-providence

### 5.1 Le modèle québécois

Le modèle québécois s'inscrit dans une remise en question de l'action technocratique de l'État, et ce, tant sur les plans du développement économique que social. Cependant, en comparaison avec l'Irlande, le modèle québécois n'a pas pris une forme aussi cohérente. À la fin des années 1970 et au début des années 1980, une vingtaine de conférences socio-économiques et de sommets régionaux, sectoriels et provinciaux<sup>67</sup> ont eu lieu (Tanguay 1984, 372). Toutefois, le gouvernement gardait une emprise quant à la coordination de ces processus, consultant très peu les centrales syndicales et le patronat à cet égard. Autrement dit, le gouvernement avait la possibilité et le pouvoir d'organiser des sommets et des conférences socio-économiques à sa guise (Tanguay 1984, 374). Ainsi, malgré la construction d'un modèle québécois comme une alternative à l'intervention étatique directe, l'État exerçait un contrôle important sur le déroulement des processus concernés. Au moment du

---

<sup>67</sup> Durant cette période, trois « grands » Sommets ont eu lieu, deux d'entre eux ayant eu lieu en même temps que les négociations des conventions collectives avec le secteur public (Tanguay 1984, 372).

Sommet socio-économique de 1996, bien qu'il y a eu une entente autour du déficit zéro, il avait été entendu que l'atteinte de celui-ci n'impliquerait pas l'ouverture des conventions collectives (des Rivières 1996, A2). Bref, l'entente ne concernait que l'échéancier en vue d'atteindre le déficit zéro. Les moyens pris pour l'atteindre, quant à eux, n'ont pas été précisés.

À la fin de la première partie du Sommet en 1996, soit le Sommet sur le devenir social et économique, le consensus établi entre les « partenaires sociaux » gravitait autour des mesures suivantes : l'élimination du déficit budgétaire, la création d'une commission d'étude sur la fiscalité et le financement des services publics et la mise sur pied de grands chantiers sur l'économie et l'emploi de même que sur la réforme des services publics. Cependant, la question à savoir si les conventions collectives seraient ouvertes à nouveau en vue d'atteindre le déficit zéro demeurait toujours vague. Plus spécifiquement, tandis que le Premier ministre de l'époque, Lucien Bouchard, avait assuré les centrales syndicales que les conventions collectives – qui avaient été négociées l'année précédente – ne seraient pas ouvertes dans le but d'assainir les finances publiques, il laissait entendre la possibilité à savoir que des ajustements puissent être apportés aux conventions collectives (des Rivières 1996, A2), ce à quoi les centrales syndicales s'opposaient.

Peu après le Sommet, le gouvernement a soumis une proposition aux centrales syndicales. Celle-ci découlait de l'objectif du gouvernement d'atteindre le déficit zéro, notamment par le biais de réductions dans le



coût de la main-d'œuvre de l'État, qui représentait alors 58 % des dépenses de l'État (Cloutier 1996a, A1). À cette fin, le gouvernement a offert un congé de cotisation aux régimes de retraite en échange d'une réduction du temps de travail (Pichette 1996, A1). Tandis que la réduction du temps de travail aurait permis au gouvernement d'économiser un milliard de dollars, le congé de cotisation faisait en sorte que les revenus nets des employés soient maintenus en dépit d'une telle réduction. Les centrales syndicales se sont opposées à cet offre, critiquant le gouvernement de se servir des régimes de retraite en vue d'assainir des finances publiques (Lessard 1996, A1). Cette opposition de la part des centrales syndicales s'est d'ailleurs traduite par des manifestations, quoi que les pourparlers entre le gouvernement et les centrales syndicales se poursuivaient (Cloutier 1996c, A1). Après tout, les centrales syndicales avaient appuyé, au moment du Sommet, l'atteinte du déficit zéro. Le gouvernement n'hésitait pas à le mentionner, question de le rappeler à la population (Cloutier 1996d, A1) et ce alors que l'opinion publique était défavorable aux centrales syndicales (Cloutier 1996b, A1). Cela a eu pour effet de discréditer les centrales syndicales dans leur affrontement avec le gouvernement.

N'empêche que le gouvernement a finalement formulé une contre-proposition qui consistait cette fois-ci en « le départ ou la retraite de 15 000 employés de l'État, sans remplacement », comme l'avaient souhaité les centrales syndicales (Cloutier 1996e, A1). Ce qui a permis au

gouvernement d'économiser 800 millions de dollars. Le gouvernement a par la suite déposé une loi spéciale qui incluait ces mesures, en plus d'une réduction salariale de 6 % pour les députés et le personnel de l'Assemblée nationale. À cela s'est ajouté le dépôt de crédits budgétaires qui annonçaient une série de coupures, dont les 800 millions de dollars qui correspondaient à l'abolition de 15 000 postes (Presse canadienne 1997, A5).

Ces moyens pris par le gouvernement visaient à pousser les syndicats demeurés réticents à appuyer la contre-proposition du gouvernement. Comme on sait, cela a fonctionné. Une entente a pu être établie autour d'une réduction salariale de 6%<sup>68</sup> et de l'abolition de 10 500 postes en échange de quoi les conventions collectives n'ont pas été ouvertes à nouveau (Roy & Lessard 1997, A1). Bref, si les centrales syndicales ont fini par appuyer le gouvernement, c'est sans doute en partie parce qu'elles avaient le dos au mur, ayant au préalable appuyé le déficit zéro. Cependant, la réticence des centrales syndicales par rapport à la réouverture des conventions collectives s'est traduite par des mises à pied massives, avec des effets certains très négatifs sur le système de soins de santé.

---

<sup>68</sup> Cette compression salariale s'adressait, plus spécifiquement, aux députés, au personnel politique, aux médecins, aux juges, mais excluait les policiers de la Sûreté du Québec ainsi que les syndiqués d'Hydro-Québec, du Musée du Québec de la Société des établissements du plein air du Québec (SEPAQ) (Cloutier 1997, A1).

## 5.2 Les partenariats sociaux en Irlande

L'entrée de l'Irlande dans la Communauté européenne en 1973 a incité le gouvernement à privilégier une négociation centralisée des salaires (« centralized wage bargaining »), question de minimiser les hausses salariales. Au cours des années 1970, ces ententes salariales consistaient en l'acceptation de contraintes salariales en échange de mesures nouvelles en matière de politiques sociales (« social policy measures »). Celles-ci consistaient en un moyen pour le gouvernement irlandais d'intervenir dans les partenariats sociaux de manière à faire en sorte que les hausses salariales demeurent au minimum (Hardiman 1988, 60-61). Vers la fin des années 1970, de telles mesures ont fait partie intégrante de ces ententes et relevaient de discussions entre le gouvernement et les centrales syndicales (Hardiman 1988, 64), et ce, même si cela représentait une hausse dans les dépenses sociales.

Un tel arrangement a toutefois entraîné une crise économique au cours des années 1980, de telle sorte que les partenariats sociaux ont été délaissés durant cette période. La nécessité de compenser les centrales syndicales sous forme de politiques sociales pour leur acceptation de contraintes salariales a pris de l'ampleur, surtout à la suite de la crise du pétrole des années 1970. Pour être en mesure de financer les politiques sociales, le gouvernement a dû emprunter, en plus d'augmenter les impôts (Cradden 2004, 90). Cependant, les salaires ont continué à augmenter

(Hardiman 1988, 76; 82-83) et les difficultés économiques à s'aggraver, amenant les corporations transnationales à investir ailleurs (O'Hearn 2000, 71). Une hausse du taux de chômage s'en est suivie, celui-ci étant de 17,4 % en 1986 (Hardiman 2002, 8).

Par la suite, les partenariats sociaux irlandais ont fait l'objet d'une redéfinition vers la fin des années 1980, notamment compte tenu de la crise économique à laquelle le pays a fait face durant cette période. Cette redéfinition a été nourrie par les exigences liées à l'intégration européenne qui, elles, se sont précisées en raison de l'Acte unique européen voté en 1986 et visant l'élimination des tarifs. Cela a favorisé une analyse différente de la crise économique irlandaise qui s'est traduite par une attention portée sur la compétitivité économique afin d'inscrire l'économie irlandaise dans le cadre d'un marché globalisé (O'Donnell 1998, 11). Ce changement de perspective s'est traduit notamment dans un rapport du NESAC de 1986 intitulé « A Strategy for Development » par un accent sur l'assainissement des finances publiques ainsi que la réduction des impôts. C'est dans ce rapport qu'on retrouve les fondements de la redéfinition des partenariats sociaux. Dorénavant, il n'était plus question de compenser les centrales syndicales pour leurs contraintes salariales à travers des mesures découlant des politiques sociales (« social policy measures ») comme cela avait été le cas au cours des années 1970, mais plutôt à travers des réductions d'impôts (Hardiman 2002, 8).

Outre les exigences liées à l'intégration européenne, cette réémergence des partenariats sociaux vers la fin des années 1980 s'inscrivait dans un contexte politique particulier. Celui-ci était par ailleurs caractérisé par une volonté politique de la part du gouvernement de l'époque eu égard aux partenariats sociaux, et ce, même si ceux-ci, tels qu'ils ont été conçus au cours des années 1970, étaient considérés comme ayant entraîné la crise économique qui a suivi. Le retour de ce processus relevait en fait de craintes chez le gouvernement minoritaire Fianna Fail de représailles sur le plan politique s'il s'engageait dans une série de réductions dans les dépenses publiques, et ce, alors qu'il était sous pression par le parti d'opposition, Fine Gael, d'affronter la crise économique au plus vite (Larragy 2006, 380-81). Le rapport du NESC de 1986, qui faisait appel à une entente entre les partenaires sociaux sur la base de hausses salariales modérées en échange de réductions d'impôts, s'est ainsi avéré fort utile en termes politiques pour le gouvernement à l'époque. Ainsi, outre les recommandations du rapport du NESC de 1986, le leadership politique a constitué un élément important ayant permis le retour des partenariats sociaux (Hardiman 2002, 6).

Les partenariats sociaux avaient aussi l'appui tant des centrales syndicales que du patronat. Du côté des centrales syndicales, bien qu'il existait des points de vue divergents parmi les syndiqués eu égard au contenu et à l'organisation de ces partenariats (Cradden 2004, 88), la crainte de se retrouver dans une situation similaire à celle des centrales

syndicales britanniques – le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher privilégiait une approche fortement néo-libérale – risquant d'affaiblir les centrales syndicales a prévalu (Hardiman 2005, 44). Pour ce qui est du patronat, celui-ci a fait preuve d'un intérêt significatif pour ce processus. Comme le précise Hardiman (2005, 44), des consultations ont eu lieu à l'intérieur du Irish Business and Employers' Confederation (IBEC), dont certains membres relevaient de compagnies multinationales qui, eux ne comptaient pas d'employés syndiqués. De telles consultations ont eu pour effet de contribuer à la légitimité politique des partenariats sociaux au sein du milieu des affaires (Hardiman 2005, 44). D'autant plus que les partenariats sociaux permettaient aux employeurs, par le biais d'une clause spéciale, de mettre en œuvre les termes établis dans le cadre des ententes de manière décentralisée, c'est-à-dire en tenant compte des conditions locales liées au marché du travail (Taylor 2002, 40). Une stabilisation des salaires ainsi qu'une harmonisation entre le secteur public et le secteur privé sur le plan salarial ont suivi (Hardiman 2005, 43-44).

Le succès des partenariats sociaux ont fait de ce processus un élément important dans le développement des politiques publiques. N'empêche que les élites politiques demeurent toujours en mesure de se soustraire aux ententes compte tenu de leur pouvoir décisionnel. Comme l'écrit Hardiman (2006, 365), l'application de mesures établies dans le cadre des ententes partenariales dépendait en grande partie de la mesure dans laquelle il existait un appui provenant d'un ministre. De plus, il

demeure toujours facile pour un gouvernement de contourner les aspects d'une entente qui ne répondent pas à ses objectifs politiques (Hardiman 2006, 366). Néanmoins, comme le montre d'ailleurs le chapitre de cette thèse portant sur l'Irlande, la portée des partenariats sociaux est telle qu'en dernière analyse, la légitimité politique du gouvernement en dépend.

Malgré le succès économique rattaché aux partenariats sociaux, il n'en a pas été de même sur le plan social. En dépit du rôle joué par le milieu communautaire en tant que partenaire social, les inégalités socio-économiques se sont accrues. Tandis que la pauvreté persistante (« consistent poverty<sup>69</sup> ») en Irlande a connu une forte baisse, les inégalités, elles, avaient augmenté. Bien que les ententes partenariales depuis 1987 ont tenu compte des paiements de sécurité du revenu, l'accent mis sur les réductions d'impôts par l'État a eu pour effet surtout de bénéficier avant tout aux personnes ayant un haut revenu. Pour ce qui est des personnes ayant un bas revenu, bien que leur revenu a augmenté en termes réels, cette augmentation n'a pas été aussi rapide en comparaison à celle à laquelle ont eu droit les personnes à haut revenu en raison des réductions d'impôts (McCashin 2004, 73-74). Cela s'est ainsi traduit par un accroissement des inégalités socio-économiques. Donc, la reconnaissance du milieu communautaire en tant que partenaire social, bien qu'elle a

---

<sup>69</sup> La pauvreté persistante (« consistent poverty »), telle que définie en Irlande, se rapporte à une mesure de la pauvreté qui combine le seuil de pauvreté mesuré ne fonction du revenu moyen (« relative income poverty ») et la difficulté chez certains ménages de se procurer certains biens de consommation de base : « The 'consistently poor' are those whose incomes are below a specified (relative) income poverty line and who also suffer a certain degree of basic deprivation. Basic deprivation means an inability to afford certain things [...] that are widely endorsed as necessary » (McCashin 2004, 79).

permis à des organismes communautaires de mettre le problème de l'exclusion sociale à l'avant-plan, notamment en leur procurant une marge de manœuvre en termes de mobilisation sociale, ne leur a pas permis de contribuer à réduire les inégalités socio-économiques.

### 5.3 La comparaison au sujet des modèles de gouvernance dans le redéfinition de l'État-providence

Cette comparaison Québec-Irlande sur le plan des modèles de gouvernance souligne le lien étroit qui prévaut entre la redéfinition de l'État-providence et les arrangements tripartites (Ebbinghaus & Hassel 2000, 45). De tels arrangements, au-delà des ententes salariales, permettent l'établissement d'un équilibre, et ce, tandis que les gouvernements doivent composer avec les exigences contradictoires en ce qui a trait aux politiques sociales, à l'emploi, aux contraintes salariales et à l'assainissement des finances publiques (Ebbinghaus & Hassel 2000, 45). Ainsi, les gouvernements qui font davantage appel aux partenaires sociaux tendent à avoir davantage de succès pour entreprendre les réformes nécessaires. C'est ce que démontre par ailleurs la comparaison Québec-Irlande.

Si, dans des sociétés caractérisées par des modes de gouvernance fortement institués, il se produit davantage un virage de « gouvernement » à « gouvernance », voire d'un changement institutionnel, c'est d'abord en raison de la capacité d'un gouvernement à inciter les partenaires sociaux,



soit le patronat et les centrales syndicales, d'aboutir à une même compréhension quant aux problèmes sociaux et économiques à affronter (Culpepper 2005, 4). Une telle compréhension facilite ainsi la coordination entre ces acteurs, celle-ci se traduisant par une forme de changement institutionnel qui implique notamment une distanciation de la centralité du rôle de l'État où il devient impertinent pour un gouvernement d'agir de manière unilatérale par la voie législative (Culpepper 2005, 4).

L'arrivée à une même compréhension des problèmes à affronter entre les acteurs implique plus particulièrement la reconnaissance quant à la nécessité d'une politique monétaire restrictive. De façon plus précise, cela implique pour un gouvernement de tenter de convaincre les partenaires sociaux de la nécessité de réduire les dépenses publiques afin d'assurer la compétitivité économique (Hassel 2003, 722). Pour que cela se produise, il n'est pas tant question qu'un gouvernement agisse de manière unilatérale, mais que les centrales syndicales soient en mesure de mobiliser leurs membres de manière à ce que ceux-ci appuient une entente fondée sur une politique monétaire restrictive. Cela peut se produire par le biais de discussions établies à l'intérieur de centrales syndicales. De telles discussions peuvent engendrer de nouvelles connaissances auxquelles un gouvernement n'a pas nécessairement accès et qui peuvent faciliter l'établissement d'une nouvelle entente. Cela se rapporte à ce que Culpepper (2002, 776) nomme la capacité dialogique (« dialogic capacity »). Bref, l'arrivée à de telles ententes, surtout dans le

cadre d'une politique monétaire restrictive, est rendue possible lorsque les centrales syndicales parviennent à mobiliser leurs membres de manière favorable, notamment par le biais d'informations pertinentes, c'est-à-dire des informations techniquement et politiquement valables.

Le Québec représente un cas où la capacité dialogique des centrales syndicales n'a pas été suffisante pour qu'émerge une entente convenue avec le gouvernement qui redéfinirait les rapports entre le gouvernement, le patronat et les centrales syndicales, comme il en a été le cas en Irlande. D'abord, bien qu'au cours du Sommet socio-économique de 1996, les centrales syndicales ont appuyé l'objectif d'atteindre le déficit zéro, leurs membres, notamment ceux de la Confédération des syndicats nationaux (CSN), sont demeurés sceptiques, voire opposés à un tel appui<sup>70</sup>. Il s'est par conséquent avéré difficile de mobiliser les membres autour d'une entente quant aux modalités pour atteindre le déficit zéro et, plus précisément, autour d'idées susceptibles de faire avancer une telle entente. De plus, à la suite du Sommet de 1996, lorsque le temps est venu de discuter des moyens à prendre en vue de l'atteinte du déficit zéro, ce qui a prévalu, pour emprunter les termes de Culpepper (2002), a été la logique de l'échange au détriment d'une logique de l'information. Outre la forte réticence chez les membres eu égard au déficit zéro, la décision du gouvernement d'opter pour la voie législative de manière à coincer les centrales syndicales afin qu'elles appuient la contre-proposition

---

<sup>70</sup> Information obtenue dans le cadre d'un entretien avec un membre de la CSN.

gouvernementale qui consistait en l'abolition de 10 500 postes a considérablement freiné la possibilité d'une entente qui serait inscrite dans le cadre d'une nouvelle vision élargie du développement économique et social. Enfin, l'attitude négative du patronat par rapport à la tenue même du Sommet de 1996, et ce, même s'il est parvenu à faire reconnaître la nécessité d'assainir les finances publiques et d'améliorer la compétitivité économique, a aussi constitué un obstacle à l'établissement d'une nouvelle relation entre le gouvernement et les partenaires sociaux (Graefe 2004; 2005). Ainsi, le Sommet socio-économique de 1996, plutôt que de contribuer à l'établissement d'une vision commune sur le plan économique et social, s'est plutôt traduit par un instrument employé par le gouvernement pour répondre à des objectifs à court terme. La possibilité en vue de négocier autour de nouvelles modalités permettant l'établissement d'une nouvelle relation entre le gouvernement et les partenaires sociaux s'est avéré être vouée à l'échec.

En Irlande, si les partenariats sociaux ont pris une ampleur grandissante dans le développement des politiques publiques, ce n'est pas seulement en raison du fait qu'ils relèvent d'un processus fortement institué – du moins en comparaison avec la concertation au Québec – mais aussi, et surtout, en raison du fait qu'ils émergent de l'établissement d'une vision commune qui, dans le cas irlandais, s'est traduit par une meilleure coordination entre le gouvernement et les partenaires sociaux. Le caractère fortement institué des partenariats sociaux relèvent ainsi du

constat chez les partenaires sociaux de la nécessité d'inscrire le développement économique irlandais dans le cadre d'un marché globalisé. Cette nécessité a d'ailleurs relevé de la persistance d'une grave crise économique au cours des années 1980, de pair avec les exigences liées à l'intégration européenne. Nonobstant les craintes politiques du gouvernement minoritaire à l'époque, l'émergence des partenariats sociaux à partir de 1987 et surtout leur maintien au cours des années 1990, et ce, jusqu'en 2006, a reposé dans la convergence entre les préoccupations respectives des partenaires sociaux et l'établissement de nouvelles priorités économiques et sociales pour le pays. De là découle cet établissement d'une compréhension commune des partenaires sociaux dont traite Culpepper (2005).

## 6 Conclusion

Ce chapitre a consisté en une comparaison entre le Québec et l'Irlande sur le plan de la mobilisation sociale des organismes communautaires dans un contexte de gouvernance. Plus spécifiquement, l'objectif était de comprendre la portée de nouvelles formes de gouvernance sur la mobilisation sociale. L'intérêt de la comparaison Québec-Irlande réside dans le fait qu'il s'agit de deux cas forts similaires qui diffèrent toutefois sur le plan de la gouvernance. Tandis que les partenariats sociaux en Irlande ont fait appel à un processus plus institué que la concertation au Québec, cette comparaison révèle que la

mobilisation sociale des organismes communautaires irlandais s'est avérée plus efficace que celles des organismes communautaires québécois dans la mesure où les divergences entre eux n'ont pas autant affaibli leur mobilisation.

Des différences se sont d'abord dessinées sur le plan des interactions entre acteurs. Celles-ci revêtent un caractère plus sporadique dans le cas irlandais que dans le cas québécois. Cela n'a toutefois pas empêché que la mobilisation sociale des organismes communautaires irlandais se soit mieux déroulé que celle de leurs homologues québécois. En ce qui concerne le milieu communautaire au Québec, les divergences ont eu pour effet d'affaiblir la mobilisation. En Irlande, bien que des divergences entre organismes communautaires ont prévalu, celles-ci ont été tempérées par la possibilité de former des réseaux thématiques, chose rendue possible en raison d'un processus davantage institué que celui qu'a été observé au Québec.

Les transformations dans la matrice cognitive de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a aussi révélé des différences dans les deux cas. Au Québec, l'évolution du « master frame » a été influencée par les divergences entre organismes communautaires. En Irlande, où la lutte contre l'exclusion sociale se rapportait à un référentiel d'action publique, les changements qui y ont été apportés ont été façonnés par la logique partenariale, c'est-à-dire les partenariats sociaux. Au bout du compte, en ce qui concerne la construction d'une idéologie molle, celle-ci s'est avérée

plus efficace en Irlande qu'au Québec, où les divergences ont fini par prédominer et entraver la mobilisation sociale.

Cette comparaison Québec-Irlande vient aussi nuancer la portée de la société civile en ce qui concerne la démocratisation du social. En effet, cette comparaison souligne non seulement le rôle de la société civile dans cette démocratisation, mais aussi que celui-ci relève d'une complémentarité à établir entre la société civile et ceux de l'État. Un certain encadrement par l'État de la société civile, comme cela a été le cas en Irlande, bien qu'il présentait des contraintes pour les organismes communautaires, a pu néanmoins permettre aux acteurs sociaux de canaliser leurs efforts de manière à faciliter la mobilisation sociale. Au Québec, où les acteurs sociaux se sont situés dans un champ institutionnel incertain, soit la concertation, ces acteurs se sont trouvés laissés à eux-mêmes. Ceux-ci ont dû ainsi faire face à un État qui demeurerait, somme toute, méfiant quant à leur participation à l'élaboration des politiques sociales.

Enfin, cette comparaison Québec-Irlande permet de souligner l'importance de la négociation centralisée des salaires (« centralized wage bargaining ») dans la redéfinition de l'État-providence. Cette comparaison vient par ailleurs mettre en évidence le caractère flou, voire improvisé, de l'approche québécoise de la concertation. Cette approche, lorsqu'on la compare aux partenariats sociaux irlandais, relève non pas tant d'une approche de concertation que d'une approche étatiste. En effet, le

gouvernement a agi de manière unilatérale par la voie législative, donnant peu de choix aux centrales syndicales que d'appuyer sa proposition qui a consisté à abolir des postes. Une telle situation était aussi caractérisée par une forte réticence de plusieurs membres des centrales syndicales par rapport au consensus établi au cours du Sommet de 1996 eu égard au déficit zéro.

## **Conclusion**



Cette thèse a voulu rendre compte des changements survenus sur le plan de la mobilisation sociale d'organismes communautaires alors que ceux-ci participaient à l'élaboration de nouvelles politiques sociales dans un contexte de gouvernance. Tandis que les gouvernements ne parvenaient pas à résoudre le problème de l'accroissement des inégalités sociales, des organismes communautaires ont été invités à prendre part à l'élaboration de nouvelles politiques sociales et à la prestation de services sociaux. L'exemple qui a été retenu est celui des politiques pour lutter contre la pauvreté. Le développement de ces nouvelles politiques sociales est survenu dans le cadre de nouvelles formes de gouvernance. Celles-ci se rapportent à de nouveaux arrangements politiques qui reposent sur l'objectif de mieux coordonner les rapports entre acteurs publics et privés. Cependant, la redéfinition de l'État-providence ainsi que celle des relations entre État et société civile demeurent difficile à cerner. De plus, il existe de variations sur le plan socio-politique qui ajoutent à la complexité quant à la compréhension de ces redéfinitions. De telles variations caractérisent les cas du Québec et de l'Irlande. Ainsi, l'objectif de cette thèse était de comprendre comment les nouvelles formes de gouvernance ont façonné la mobilisation sociale d'organismes communautaires dans la formulation des politiques pour lutter contre la pauvreté.

D'abord, les partenariats sociaux irlandais relèvent d'un processus davantage formalisé en comparaison des mécanismes de concertation québécois. En Irlande, entre 1986 et 2006, les ententes entre les

partenaires sociaux étaient établies sur une base triennale. Ces ententes gravitaient principalement autour d'ententes salariales qui consistaient en un contrôle des hausses salariales en échange de réductions d'impôts. Bien que le milieu communautaire bénéficiait d'une reconnaissance à titre de partenaire social, il demeure exclu des ententes salariales. Sa participation se résumait donc en des discussions bilatérales avec le gouvernement au sujet de mesures d'inclusion sociale.

Préalablement à chaque entente, le National Economic and Social Council (NESC) publie, depuis 1986, un rapport qui vient encadrer les négociations entre partenaires sociaux. Ces rapports sont rédigés conjointement par des représentants des partenaires sociaux ainsi que des élus. Une autre instance, en place depuis 1994, le National Economic and Social Forum (NESF), bien que secondaire par rapport au NESC, publie aussi des rapports en prévision des ententes partenariales. Le NESF accorde une plus grande place aux revendications des organismes communautaires en matière d'exclusion sociale, ceux-ci bénéficiant d'un rôle plus important dans le cadre du NESF. C'est ainsi que les partenariats sociaux sont caractérisés non seulement par des ententes routinières, mais aussi par des structures dans lesquelles participent les partenaires sociaux, dont le milieu communautaire. De tels arrangements, de par leur caractère formalisé, ont facilité l'établissement d'une compréhension commune des problèmes économiques et sociaux.

Au Québec, les mécanismes de concertation relèvent d'un processus plus sporadique et informel par comparaison avec les partenariats sociaux en Irlande. Les mécanismes de concertation consistent en des arrangements qui regroupent des représentants du gouvernement, du patronat, des centrales syndicales et du milieu communautaire. Ils peuvent exister sur le plan local, régional ou provincial. Comme écrivent Fontan et Lachapelle (2000, 5), la concertation implique la mise en scène d'un petit groupe d'acteurs dans le cadre d'un arrangement plus ou moins formel. La participation s'explique avant tout par la reconnaissance d'un problème commun et la nécessité d'élaborer un consensus à ce sujet. À l'échelle provinciale, un exemple percutant en termes de concertation est le Sommet socio-économique de 1996. Celui-ci faisait suite à d'autres sommets ayant eu lieu à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Au cours du Sommet de 1996, les partenaires sociaux, y compris le milieu communautaire, s'étaient entendu autour de l'assainissement des finances publiques ainsi que des mesures pour relancer l'emploi. Le Sommet de 1996 se rapportait à un processus qui se rapproche le plus des partenariats sociaux irlandais. Mais il reste que le Sommet de 1996 ne s'inscrivait pas dans un processus aussi fortement institué que celui qu'on observe en Irlande. Le Sommet reflétait plutôt une forme de gouvernance surtout orientée vers la négociation, laissant peu de place à l'échange d'informations sur la nature des problèmes et des enjeux. La résultante a été l'établissement de mesures à court terme visant

à réduire le déficit budgétaire pour une durée de trois ans, et ce au détriment de la mise sur pied de mesures de moyen terme, comme cela a été le cas en Irlande.

Malgré des héritages culturels communs, en plus d'un appui similaire de la part du gouvernement à l'endroit du milieu communautaire, les différences en matière de gouvernance distinguent les cas québécois et irlandais. Les partenariats sociaux en Irlande relèvent d'un processus plus institué que les mécanismes de concertation au Québec. Les mobilisations sociales en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans les deux cas se sont très différentes. Ainsi, dans le cadre d'un processus moins institué, alors que les organismes communautaires sont davantage laissés à eux-mêmes, la formation d'un réseau, voire d'une coalition de cause, comme cela a été le cas au Québec, a pris plus d'importance par comparaison avec un processus davantage institué, tel que celui retrouvé en Irlande.

Ces différences en termes de gouvernance ont eu des répercussions, notamment en ce qui a trait à l'influence du milieu communautaire dans l'élaboration des politiques sociales. Si la mobilisation sociale du milieu communautaire en Irlande s'est avérée plus efficace concernant l'élaboration des politiques sociales que celle mise sur pied par le milieu communautaire au Québec, c'est en raison de la possibilité qu'ont eue les organismes communautaires irlandais de miser sur les enjeux liés à l'exclusion sociale plutôt que sur leur inclusion dans le

cadre des partenariats sociaux. En effet, une fois qu'ils sont parvenus à être reconnus à titre de partenaires sociaux, les organismes communautaires irlandais ont pu se concentrer à exercer une influence sur les politiques sociales, notamment en s'ajustant aux règles du jeu établis par les partenariats sociaux, en plus de forger des liens bilatéraux avec des fonctionnaires.

Au Québec, les organismes communautaires étaient avant tout préoccupés par leur inclusion dans le processus politique afin d'exercer une influence sur la définition du contenu de politiques sociales. En effet, en raison de la mise à l'écart du milieu communautaire eu égard au développement des politiques sociales – du moins si on compare cette situation à celle du milieu communautaire irlandais –, la mobilisation sociale des organismes communautaires autour de la lutte contre la pauvreté au Québec a gravité autour de la nécessité de rallier autant d'appuis que possible. La formation d'une coalition – c'est-à-dire la formation du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté – était ainsi essentielle pour les organismes communautaires, dans le cadre d'un processus aussi peu formel que la concertation, s'ils espéraient attirer l'attention du gouvernement et participer à l'élaboration des politiques sociales. Cette nécessité de former une coalition a cependant entraîné des divergences entre organismes communautaires, des divergences qui ont caractérisé la mobilisation sociale autour de la lutte contre la pauvreté limitaient d'autant la capacité du milieu communautaire à exercer une

influence sur la Loi 112, la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*<sup>71</sup>.

De façon plus précise, l'efficacité de la mobilisation sociale autour de la lutte contre la pauvreté au Québec n'a pas tant été amoindrie par la nécessité pour le Collectif de faire des concessions par rapport à sa « Proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté » au moment de l'élaboration du projet de loi 112, mais plutôt par le manque de cohésion ayant caractérisé cette coalition. La confusion semée en raison de l'incertitude du champ institutionnel lié à la concertation s'est traduite par des divergences entre les membres du Collectif. En même temps, cette incertitude relevant de la concertation et les divergences qu'elle a engendrées parmi les organismes communautaires a permis au gouvernement d'avoir les coudées franches, le projet de loi répondant mieux à ses propres préoccupations en matière de lutte contre la pauvreté. Le Collectif, ayant participé à l'élaboration du projet de loi, n'a eu d'autre choix que de l'appuyer au moment de son dépôt, et ce, malgré l'opposition

---

<sup>71</sup> Néanmoins, il importe de préciser que la Loi 112 comporte des éléments qui constituent des avancées en matière de lutte contre la pauvreté. D'abord, elle prévoit la mise sur pied d'un plan d'action gouvernemental, d'un Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et d'exclusion sociale et, enfin, d'un Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Quant au plan d'action gouvernemental, la Loi prévoit que celui-ci soit élaboré dans les soixante jours suivant son adoption. Dans le cadre de ce plan d'action, la Loi 112 prévoit, entre autres choses, dans l'article 20, que chaque ministre doit faire part, au besoin, des impacts sur le revenus des personnes ou des familles que peuvent avoir certaines propositions de nature législative ou réglementaire élaborées sous leurs auspices (Québec 2002b). Le plan d'action prévoit aussi des modifications au Programme d'assistance-emploi, dont l'introduction d'une prestation minimale, « soit un seuil en deçà duquel une prestation ne peut être réduite en raison de l'application de sanctions administratives, de la compensations ou du cumul de celles-ci » (Québec 2002b). Ces mesures relèvent en bonne partie des demandes du Collectif en matière de lutte contre la pauvreté, telles que formulées dans la « Proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté ».

qui existait parmi certains de ses membres. Par conséquent, le gouvernement a pu donner l'impression de bénéficier de l'appui d'organismes communautaires, même si cet appui était plutôt mitigé.

Outre les effets quant à la capacité des organismes communautaires d'exercer une influence par rapport à l'élaboration des politiques sociales, les variations dans les modes de gouvernance se sont aussi répercutées sur le milieu communautaire en tant que tel. Plus précisément, la formation de coalitions a constitué, au Québec comme en Irlande, un apprentissage en termes de mobilisation sociale. Toutefois, cet apprentissage a été d'un ordre différent dans chaque cas.

En Irlande, bien que les organismes communautaires sont parvenus à être reconnus comme partenaires sociaux, ceux-ci ont dû néanmoins s'ajuster aux exigences de même qu'aux contraintes liées aux partenariats sociaux, plus particulièrement dans le cadre du «Programme for Prosperity and Fairness» (PPF). Face à celles-ci, les organismes communautaires ont réalisé la nécessité de formuler une prise de position commune dans le cadre des pourparlers eu égard aux ententes partenariales en dépit de leur difficulté à former une coalition. Il en a résulté la formation de sous-groupes selon les domaines de spécialisation des organismes communautaires et ensuite la présentation de leurs demandes sous forme de prise de position par rapport à l'entente. De cette façon, à travers leur participation dans le cadre des partenariats sociaux, les organismes communautaires irlandais ont pu comprendre qu'une mobilisation efficace

ne passe pas nécessairement par la formation d'une coalition. Une mobilisation efficace peut faire appel à diverses stratégies. Elle n'est pas tenue de miser exclusivement sur la formation d'une coalition. En participant aux partenariats sociaux, malgré les contraintes rencontrées, les organismes communautaires ne conservaient pas moins une marge d'autonomie.

Au Québec, alors que la mobilisation sociale s'inscrivait dans le cadre d'une démarche plus ouverte que dans le cas de l'Irlande, son succès reposait dans la formation d'une coalition. Les organismes communautaires québécois ont dû composer avec la difficulté à affronter l'État alors que le succès de la mobilisation dépendait du maintien de leur coalition. Tandis qu'en Irlande, la difficulté résidait dans la formation même d'une coalition, au Québec, c'est plutôt le maintien de la coalition qui a posé problème. La nécessité de satisfaire les membres de la coalition s'est heurtée à une contrepartie, celle de faire des concessions à l'État au moment de l'élaboration du projet de loi. Cette dernière tâche s'est avérée difficile pour le Collectif compte tenu des divergences qui se sont intensifiées parmi ses membres. Le Collectif ayant été affaibli en raison de ces divergences, cela a eu pour effet d'amoindrir l'efficacité de sa mobilisation lorsque le moment est venu de participer à l'élaboration du projet de loi. Ainsi, les caractéristiques qui font qu'une mobilisation forte parvient à attirer l'attention du gouvernement deviennent moins pertinentes lorsqu'il s'agit de participer à l'élaboration d'une politique sociale.



En effet, l'analyse des cas québécois et irlandais en ce qui concerne la mobilisation sociale dans un contexte de gouvernance permet entre autres choses de nuancer ce que soutiennent des auteurs comme Rhodes (1996) et Kooiman (1993) respectivement à propos des nouvelles formes de gouvernance. Pour ces auteurs, les nouvelles formes de gouvernance se rapportent à des arrangements plus efficaces que l'intervention étatique directe ou l'application d'une logique marchande, du moins en ce qui concerne la prestation des services sociaux. Cette efficacité, toujours selon ces auteurs, réside dans l'importance accordée à l'input des acteurs non-gouvernementaux eu égard à des problèmes sociaux ou aux inégalités sociales. De plus, pour ces auteurs, le gouvernement central doit jouer un rôle d'accompagnateur de manière à faciliter la création de réseaux ou de partenariats. Cependant, l'analyse des cas québécois et irlandais eu égard à la mobilisation sociale des organismes communautaires a révélé que le rôle de l'État tend à se modifier en fonction de enjeux et de la conjoncture. Ainsi, lorsque le gouvernement évalue que la contribution du milieu communautaire dans l'élaboration des politiques sociales lui permet de répondre à ses propres préoccupations à cet effet, il n'hésite pas à établir différentes formes de coopération avec ce dernier.

L'analyse de la mobilisation sociale des organismes communautaires en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, que ce soit en Irlande ou au Québec, a mis en avant le caractère incertain du jeu des acteurs dans un contexte de gouvernance. Cette

analyse a aussi permis de souligner la facilité avec laquelle, dans le cadre de ces nouvelles formes de gestion publique, les nouvelles règles du jeu peuvent être manipulées par les acteurs gouvernementaux. En Irlande, au départ, il existait une volonté politique de reconnaître le milieu communautaire comme partenaire social. Mais, par la suite, l'enthousiasme du gouvernement à l'endroit du milieu communautaire s'est estompé. Cette baisse d'enthousiasme s'est traduite par des obstacles pour les organismes communautaires une fois que ceux-ci ont été reconnus à titre de partenaires sociaux. De tels obstacles relevaient entre autres choses de la possibilité pour le gouvernement, en raison de la malléabilité des partenariats sociaux d'entreprendre des manœuvres en vue de minimiser l'impact du milieu communautaire en ce qui concerne les mesures pour lutter contre l'exclusion sociale. En effet, l'établissement, dans le cadre du « Programme for Prosperity and Fairness » (PPF), d'un groupe de travail portant sur la sécurité du revenu, a été organisé de manière à défavoriser le milieu communautaire, notamment en raison de la composition du groupe et des termes de référence du groupe de travail. La légitimité du milieu communautaire, malgré sa reconnaissance à titre de partenaire social, a donc fluctué compte tenu de la possibilité pour un gouvernement de changer les règles du jeu, et ce, même dans le cadre d'un processus institué comme les partenariats sociaux irlandais.

Au Québec, la légitimité du milieu communautaire a aussi varié en fonction de l'incertitude liée au contexte de gouvernance. Plus

spécifiquement, le caractère changeant des relations de pouvoir entre le gouvernement et le milieu communautaire a reflété cette incertitude. Avant que la mobilisation sociale autour de la lutte contre la pauvreté a, vers la fin, perdu de son efficacité, il reste que celle-ci a été suffisamment forte pour que le gouvernement se penche plus spécifiquement sur l'idée d'un projet de loi pour lutter contre la pauvreté et non pas seulement une stratégie politique. Celle-ci comportait l'option d'abord souhaitée par le gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté de miser sur une stratégie politique plutôt que sur un projet de loi. Ce que le Collectif a réussi, de par sa mobilisation, à changer. Néanmoins, la légitimité du milieu communautaire du point de vue du gouvernement a diminué au moment de l'élaboration du projet de loi, alors que les divergences entre organismes communautaires se sont intensifiées. En effet, au Québec, la difficulté pour les organismes communautaires à demeurer cohésifs s'est heurtée aux exigences qui relevaient de la nécessité de l'équipe ministérielle d'obtenir l'appui du Conseil des ministres pour que soit déposé le projet de loi anti-pauvreté.

Ainsi, malgré l'appel pour que des acteurs non-gouvernementaux jouent un rôle plus significatif eu égard à l'élaboration des politiques publiques, la société civile demeure vulnérable face à des arrangements dont la coordination demeure entre les mains du gouvernement central. En effet, alors que Rhodes et Kooiman font appel, respectivement, à un rôle d'accompagnateur de la part de l'État, un tel rôle, comme le montre cette

thèse, peut avoir pour effet de fragiliser la société civile, surtout puisque le gouvernement central peut manipuler les modes de gouvernance selon ses propres préoccupations. En fait, Rhodes et Kooiman présupposent la cohésion de la société civile. Tandis que Rhodes traite de réseaux aptes à s'autogouverner, Kooiman caractérise plutôt la société civile en termes de sous-systèmes qui opèrent selon leur propre logique. Or, cette cohésion relève d'une tâche ardue pour la société civile, surtout si elle cherche à jouer un rôle dans l'élaboration des politiques sociales.

#### Limites de la thèse

Étant donné l'accent mis sur le rôle du milieu communautaire dans l'élaboration des politiques pour lutter contre la pauvreté dans un contexte de gouvernance, cette thèse comporte certaines limites, notamment sur trois plans. D'abord, cette thèse n'a pas pu étudier l'apport du fédéralisme canadien en ce qui concerne le Québec. En ce qui a trait au Québec, en vertu de la Constitution canadienne, en tant que province, le Québec a juridiction en matière de santé et de services sociaux, ce qui lui donne l'autonomie dans l'élaboration des politiques sociales. Mais en même temps, le gouvernement fédéral bénéficie, toujours en vertu de la Constitution canadienne, du pouvoir de dépenser dans tout domaine qu'il juge nécessaire. Cela permet au gouvernement fédéral d'intervenir en matière des politiques sociales. Au cours des années, cette division des

pouvoirs a constitué une source de différends entre le gouvernement fédéral et les provinces en ce qui a trait à l'émergence ainsi qu'à la redéfinition de l'État-providence. Dans cette thèse, j'ai fait le choix de ne pas tenir compte de la manière dont les rapports fédéral-provinciaux ont ou influencer, à l'occasion, la redéfinition de l'État-providence et, plus spécifiquement, le recours à la concertation au Québec, étant donné le rôle secondaire joué par le gouvernement fédéral en matière de politiques sociales.

En deuxième lieu, le rapport entre le milieu communautaire et les centrales syndicales, tant pour le cas québécois qu'en ce qui concerne le cas irlandais, constitue un autre élément qui mérite une plus grande attention dans des recherches à venir. L'accroissement du rôle du milieu communautaire dans l'élaboration des politiques sociales et la gestion des services sociaux tend à entrer en conflit avec les priorités des centrales syndicales, notamment celles représentant les employés du secteur public. Lorsque les gouvernements font appel aux organismes communautaires afin qu'ils puissent contribuer à la prestation des services sociaux, un de leurs objectifs est de minimiser les dépenses gouvernementales, mais aussi d'éviter un affrontement avec les centrales syndicales. Une analyse plus approfondie des répercussions des tensions qui peuvent exister entre les organismes communautaires et les centrales syndicales sur l'élaboration des politiques sociales contribuerait à raffiner notre

compréhension de la complexité grandissante des rapports entre les acteurs dans un contexte de gouvernance.

En dernier lieu, le rôle du nationalisme dans l'élaboration des politiques sociales, et ce, toujours dans un contexte de gouvernance, constitue une autre piste de recherche qui mérite d'être approfondie. Comme écrivent Béland et Lecours (2005), l'élaboration des politiques sociales peut constituer une arène autour de laquelle l'identité nationale se manifeste. Dans de telles sociétés, les nouvelles formes de gouvernance peuvent ainsi s'avérer des expressions d'autonomie. Le modèle québécois de la concertation tend à être présenté par des acteurs politiques comme un symbole de l'identité québécoise. Pourtant, comme on a vu dans cette thèse, le modèle québécois ne relève pas d'un processus aussi institué que les partenariats sociaux irlandais. Plutôt que d'inclure davantage les acteurs non-gouvernementaux dans l'élaboration des politiques publiques, le modèle québécois relève d'un processus dont l'incertitude permet au gouvernement d'obtenir l'appui d'acteurs sociaux selon ses propres priorités et préoccupations. Pour ce qui est du gouvernement du Parti québécois à l'époque, l'identité nationale, voire la promotion de la souveraineté, a sans doute constitué une de ses préoccupations dans le cadre de l'élaboration de la politique anti-pauvreté et, plus particulièrement, le recours à la concertation. Cependant, en raison des réticences provenant des personnes interviewées à aborder cette question, la mesure dans laquelle l'élaboration de cette politique pour lutter contre la pauvreté

a été infléchié par la préoccupation relative à la souveraineté n'a pu être établie de manière sûre. Malgré ces limites – qui peuvent à certains égards être considérées sous l'angle de nouvelles pistes de recherche – la thèse a permis de saisir comment, dans un contexte de gouvernance, les acteurs sociaux tentent, à travers leur mobilisation sociale, de composer avec les nouvelles formes de gouvernance.

## **Bibliographie**



- Aucoin, Peter 1995. The New Public Management: Canada in Comparative Perspective. IRPP. Montréal.
- Allen, Kieran 1997. Fianna Fail and Irish Labour. Pluto Press. London.
- Allen, Mike 1998. The Bitter Word. Poolbeg Press. Dublin.
- Beck, Ulrich 2001. La société du risque: sur la voie de la modernité. Flammarion. Paris.
- Béland, Daniel et A. Lecours 2005. « The Politics of Territoriality : Nationalism and Social Policy Reform in Canada, the United Kingdom and Belgium » in Comparative Political Studies, vol. 38 no 6 (août) : 676-703.
- Benford, Robert et D. Snow 2000. « Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment » in Annual Review of Sociology, vol. 26: 611-39.
- Bergeron, Pierre et F. Gagnon 2003. « La prise en charge étatique de la santé au Québec: émergence et transformation » in Le système de santé au Québec: organisations, acteurs et enjeux, eds. V. Lemieux. Presses de l'Université Laval. Québec.
- Bouchard, Camil, V. Labrie et A. Noël. 1996. Chacun sa part: rapport de trois membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu. Montréal.
- Boucher, Gerry et G. Collins 2003. « Having One's Cake and Being Eaten too: Irish Neo-Liberal Corporatism » in Review of Social Economy, vol. LXI, no 3: 295-316.
- Bourque, Gilles L. 2000. Le modèle québécois de développement : de l'émergence au renouvellement. Presses de l'Université du Québec. Sainte-Foy.
- Carlsson, Lars 2000. « Policy Networks as Collective Action » in Policy Studies Journal, vol. 28, no. 3: 502-20.
- Carrefour de pastorale en monde ouvrier 1997. Projet de loi sur l'élimination de la pauvreté. CAPMO. Québec.
- Castel, Robert 1995. Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat. Fayard. Paris.

- Cefaï, Daniel 2007. Pourquoi se mobilise-t-on ? : les théories de l'action collective. Découverte. Paris.
- Christiansen, Peter Munk 1998. « A Prescription Rejected : Market Solutions to Problems of Public Sector Governance » in Governance, vol. 11, no. 3: 273-95.
- Cloutier, Mario 1996a. « Le consensus du Sommet s'effrite » in Le Devoir, 13 novembre, A1.
- Cloutier, Mario 1996b. « Négociation dans le secteur public: Un "front commun" sur la défensive "La partie n'est pas gagnée aux yeux de l'opinion publique", reconnaît Gérald Larose » in Le Devoir, 21 novembre, A1.
- Cloutier, Mario 1996c. « Les syndicats sur le pied de guerre » in Le Devoir, 27 novembre, A1.
- Cloutier, Mario 1996d. « Québec préparerait une loi spéciale » in Le Devoir, 3 décembre, A1.
- Cloutier, Mario 1996e. « Négociations du secteur public: On n'est pas loin d'un accord » in Le Devoir, 13 décembre, A1.
- Cohen, Jean L. et A. Arato 1992. Civil Society and Political Theory. MIT Press. Cambridge Mass.
- Coleman, William D. 1984. The Political Independence Movement in Quebec : 1945-1980. University of Toronto Press. Toronto.
- Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté 1999. Proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. Québec.
- Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté 2000. Proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. Québec.
- Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté 2001. « Débats publics à l'horizon, mais sur quelle case départ ? » in La soupe au caillou. Numéro 65. Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. Québec : p. 1-2.

- Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté 2002. Réponses du Collectif sur l'élimination de la pauvreté à des questions exploratoires qui lui ont été posées le 25 mars 2002 par une équipe ministérielle de la Solidarité sociale. Québec.
- Combat Poverty Agency 1990. Strategic Plan 1990-1992. Combat Poverty Agency. Dublin.
- Combat Poverty Agency 1995. Overview Statement. Combat Poverty Agency. Dublin.
- Combat Poverty Agency 1995. Summary of Submissions on the NAPS to the Inter-departmental Policy Committee : National Anti-Poverty Strategy. CPA. Dublin.
- Cousins, Mel 1997. « Ireland's Place in the Worlds of Welfare Capitalism » in Journal of European of Social Policy, vol. 7, no 3:223-235.
- Cradden, Terry 2004. « Social partnership: 'a rising tide lifts all boats' » in Political Issues in Ireland Today. Manchester University Press. Manchester: 79-100.
- Cullen, Barry 1994. A Programme in the Making: A Review of the Community Development Programme. Combat Poverty Agency. Dublin.
- Culpepper, Pepper D. 2002. « Powering, puzzling and 'pacting': the informational logic of negotiated reform » in Journal of European Public Policy, vol. 9, no 5:774-790.
- Culpepper, Pepper D. 2005. Institutional Change in Industrial Relations: Coordination and Common Knowledge in Ireland, Italy and Australia. Center for European Studies - Working Paper Series 127. Harvard University. Cambridge Mass.
- de la Porte, Caroline, P. Pochet et G. Room 2001. « Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU » in Journal of European Social Policy, vol. 11, no. 4: 291-307.
- des Rivières, Paul 1996. « Lucien Bouchard et les employés du secteur public » in Le Devoir, 25 mars, A2.

- Departement of the Taoiseach 1987. Programme for National Recovery. Dept. Of Taoiseach. Dublin.
- Departement of the Taoiseach 1996. Partnership 2000. Dept. Of Taoiseach. Dublin.
- Departement of the Taoiseach 2000. Programme for Prosperity and Fairness. Dept. of the Taoiseach. Dublin.
- Defarges, Philippe Moreau 2003. La Gouvernance. Que Sais-Je ? PUF. Paris.
- Donoghue, Freda. 1998a. Defining the Nonprofit Sector: Ireland. Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, eds. Lester A. Salamon et Helmut K. Anheier. The Johns Hopkins Institute for Policy Studies. Baltimore.
- Donoghue, Freda. 1998b. The Politicisation of Disadvantage in the Republic of Ireland: the role played by the third sector. International Society for Third Sector Research Conference. Geneva, Switzerland.
- Dowding, Keith 1995. « Model or Metaphor ? A Critical Review of the Policy Network Approach » in Political Studies, vol. XLIII: 136-58.
- Dubet, François 2000. Les inégalités multiples. Éditions de l'Aube. Paris.
- Dumas, Evelyn 2002. Ensemble se donner une voix pour mieux être : Histoire du Front commun des personnes assistées sociales du Québec. FCPASQ. Montréal.
- Ebbinghaus, Bernhard et A. Hassel 2000. « Striking deals: concertation in the reform of continental European welfare states » in Journal of European Public Policy, vol. 7, no 1: 44-62.
- Ehrenberg, John 1999. Civil Society: The Critical History of an Idea. New York University Press. New York.
- Esping-Andersen, Gosta 1996. « The End of the Golden Age ? Welfare State Dilemmas in a Global Economy » in Welfare States in Transition: National Adaptation in Global Economies, éd. Gosta Esping-Andersen. Sage Publications. Londres : 1-31.

- Evans, Mark 2001. « Understanding Dialectics in Policy Network Analysis » in Political Studies, vol. 49: 542-50.
- Eyerman, Ron et A. Jamison 1991. Social Movements: A Cognitive Approach. Pennsylvania State University Press. University Park, PA.
- Fédération des femmes du Québec 1998a. Statuts et règlements. FFQ. Montréal.
- Fédération des femmes du Québec 1998b. La bataille de l'aide sociale : un bilan provisoire. FFQ. Montréal.
- Fédération des femmes du Québec 2001. Marche mondiale des femmes au Québec: bilan. FFQ. Montréal.
- Fédération des femmes du Québec 2001. Rapport d'activités 2000-2001. FFQ. Montréal.
- Ferrera, Maurizio, M. Matsaganis & S. Sacchi 2002. « Open coordination against poverty : the new EU 'social inclusion process' » in Journal of European Social Policy, vol. 12, no 3 : 227-239.
- Foley, Micheal W. et B. Edwards 1996. « The Paradox of Civil Society » in Journal of Democracy, vol. 7, no. 3: 38-52.
- Fontan, Jean-Marc et R. Lachapelle. 2000. Concertation/partenariat. Institut de développement communautaire, Université Concordia. Montréal.
- Fortin, Pierre et F. Séguin. 1996. Pour un régime équitable: rapport soumis à la ministre de la sécurité du revenu. Montréal.
- Front commun des personnes assistées sociales 1996. Plateforme de revendications. FCPASQ. Montréal.
- Front d'action populaire en réaménagement urbain 2004. Pour une politique québécoise de logement social. FRAPRU. Montréal.
- Fraser, Nancy 1995. « From Redistribution to Recognition ? Dilemmas of Justice in a 'Post-Socialist' Age » in New Left Review 1/212: 68-93.
- Fraser, Nancy 2000. « Rethinking Recognition » in New Left Review 3:107-120.

- Gagnon, Gabriel et Marie Nicole L'Heureux 1996. « La Nouvelle Question Sociale » in Possibles, vol. 20, no. 1: 155-65.
- Gottweiss, Herbert 2003. « Theoretical Strategies of Post-Structuralist Policy Analysis: Towards an Analytics of Government » In Deliberative Policy Analysis, éds H. W. Maarten A. Hajer. Cambridge University Press. Cambridge: 247-265.
- Gouvernement du Québec 1996. Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi: document de consultation. Gouvernement du Québec. Québec.
- Gouvernement du Québec 2001. Ne laisser personne de côté. Ministère de l'emploi et de la Solidarité sociale. Québec.
- Gouvernement du Québec 2002a. La volonté d'agir, la force de réussir : Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Ministère de l'emploi et de la Solidarité sociale. Québec.
- Gouvernement du Québec 2002b. Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Québec.
- Government of Ireland 1986. Combat Poverty Agency Act. Dublin.
- Government of Ireland 1997. Sharing In Progress. Stationary Office. Dublin.
- Government of Ireland 2001. Final Report of the Social Welfare Benchmarking and Indexation Group. Government of Ireland. Dublin.
- Government of Ireland 2002. Building an Inclusive Society. Dept. of Social, Community and Family Affairs. Government of Ireland. Dublin.
- Graefe, Peter 2004. « The Quebec Patronat: Neo-liberal Political Economy after All » in Canadian Review of Sociology and Anthropology 41 (2):171-193.
- Graefe, Peter 2005. « The contradictory political economy of minority nationalism » in Theory and Society 34: 519-549.
- Greffe, Xavier 1995. Économie des politiques publiques. Précis Dalloz : sciences économiques. 1ère éd. Dalloz. Paris.

- Hajer, Maarten A. et H. Wagenaar 2003. « Introduction » in Deliberative Policy Analysis, éd. Maarten A. Hajer et H. Wagenaar. Cambridge University Press. Cambridge : 1-32.
- Haahr, Jens Henrik 2004. « Open Co-ordination as Advanced Liberal Government » in Journal of European Public Policy, vol.11, no 2: 209-230.
- Hamel, Pierre 2001. « Action collective et nouvelle culture politique » in Problèmes sociaux Tome II : études de cas et interventions sociales, éd. Henri Dorvil & R. Mayer. Presses de l'université du Québec. Sainte-Foy : 429-446.
- Hamel, Pierre et M. Silvestro 2005. « Mouvements urbains et démocratisation des politiques urbaines dans le contexte de la mondialisation » in Mouvements sociaux et changements institutionnels: l'action collective à l'ère de la mondialisation, éd. C. Andrew et Louis Guay. Presses de l'Université du Québec. Sainte-Foy : 91-114.
- Hamel, Pierre et B. Jouve 2006. Un modèle québécois ? gouvernance et participation dans la gestion publique. Presses de l'Université de Montréal. Montréal.
- Hardiman, Niamh 1988. Pay, Politics and Economic Performance in Ireland 1970-1987. Clarendon Press. Oxford.
- Hardiman, Niamh 2002. « From Conflict to Co-ordination: Economic Governance and Political Innovation in Ireland » in West European Politics 25 (4):1-24.
- Hardiman, Niamh 2005. « Politics and Markets in the Irish 'Celtic Tiger' » in The Political Quarterly vol. 76, no 1:37-47.
- Hardiman, Niamh 2006. « Politics and Social Partnership: flexible network governance » in The Economic and Social Review, vol. 37, no 3: 343-374.
- Hassel, Anke 2003. « The Politics of Social Pacts » in British Journal of Industrial Relations vol. 41, no. 4: 707-26.

- Healy, Sean et B.Reynolds. 1994. « Arguing for an Adequate Income Guarantee » in Towards an Adequate Income for All, éd. S. Healy et B. Reynolds. CORI-Justice. Dublin.
- Hobson, Barbara et M.Lindholm 1997. « Collective Identities, Women's Power Resources, and the Making of Welfare States » in Theory and Society, vol. 26: 475-508.
- Hobson, Barbara 2003. « Introduction » in Recognition Struggles and Social Movements: Contested Identiies, Agency and Power, éd. Barbara Hobson. Cambridge UK: Cambridge University Press : 1-20.
- Hood, Chirstopher 1991. « A Public Management for All Seasons ? » in Public Administration , vol. 69: 3-19.
- Irish National Organization of the Unemployed 2000. Annual Report. Irish National Organization of the Unemployed. Dublin.
- Irish National Organization of the Unemployed 2002. Annual Report. Irish National Organization of the Unemployed. Dublin.
- Irish National Organization of the Unemployed 2003. Annual Report. Irish National Organization of the Unemployed. Dublin.
- Jaffro, Gwen 1996. « The Changing Nature of Irish Voluntary Social Service Organizations » in International Journal of Public Sector Management, vol. 9, no 7:45-59.
- Jenson, Jane 2000. « Le nouveau régime de citoyenneté du Canada: investir dans l'enfance » in Lien social et politiques , vol. 44: 11-23.
- Jetté, Christian 2005. Le programme de soutien aux organismes communautaires du ministère de la santé et des services sociaux: une forme institutionnelle structurante du modèle québécois de développement social (1971-2001). Département de sociologie, Université du Québec à Montréal. Montréal.
- Jobert, Bruno 1992. « Représentations sociales, controverses et débats dans la Conduite des politiques publiques » in Revue française de science politique, vol. 42, no. 2: 219-34.



- Jobert, Bruno et P. Muller 1987. L'état en Action: Politiques Publiques et Corporatismes. PUF. Paris.
- Katz, Micheal B 1989. The Undeserving Poor: From the War on Poverty to the War on Welfare. Pantheon Books. New York.
- Khorsokhavar, Farhad 2001. « La gouvernance et la place du politique : gouvernance, État et société civile » in La démocratie à l'épreuve de la gouvernance, éd. Linda Cardinal et Caroline Andrew. Presses de l'Université d'Ottawa. Ottawa : 117-128.
- Kooiman, Jan 1993. « Socio-Political Governance: Introduction » in Modern Governance, éd. Jan Kooiman. Sage. Londres : 1-8.
- Laclau, Ernesto et C. Mouffe 2001. Hegemony and Socialist Strategy: towards a radical democratic politics. 2e éd. Verso. New York.
- Laforest, Rachel et S. Phillips 2001. « Repenser les relations entre gouvernement et secteur bénévole: à la croisée des chemins au Québec et au Canada » in Politique et sociétés, vol. 20, no 2-3: 37-68.
- Larragy, Joe 2006. « Origins and Significance of the Community and Voluntary Pillar in Irish Social Partnership » in The Economic and Social Review 37 (3):375-398.
- Lessard, Denis 1996. « "Une proposition innacceptable" "On ne touche pas à la retraite" disent les syndicats; faute d'entente, Bouchard prévient qu'il ira de l'avant » in La Presse, 20 novembre, A1.
- Lévesque, Benoît et al. 1999. « Trois positions dans le débat sur le modèle québécois » in Nouvelles pratiques sociales 12 (2):1-10.
- Manow, Philip 2001. « Comparative Institutional Advantages of Welfare State Regimes and New Coalitions in Welfare State Reforms » in The New Politics of the Welfare State, éd. Paul Pierson, 146-64. Oxford University Press. New York : 146-164.
- Marsh, David and M. Smith 2000. « Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach » in Political Studies 48: 4-21.

- McCashin, Anthony, E. O'Sullivan et C. Brennan. 2002. « The National Economic and Social Forum, social partnership and policy formulation in the Republic of Ireland » in Policy & Politics 30 (2):263-79.
- McCashin, Anthony. 2004. Social Security in Ireland. Gill & Macmillan. Dublin.
- McRoberts, Kenneth 1993. Québec : Social Change and Political Crisis. 3ème édition. McClelland & Stewart. Toronto.
- Meade, Rosie 2005. « We hate it here, please let us stay ! Irish social partnership and the community/voluntary sector's conflicted experiences of recognition » in Critical Social Policy, vol. 25 no 3 : 349-373.
- Melucci, Alberto 1989. Nomads of the Present. Temple University Press. Philadelphia PA.
- Mouvement d'éducation populaire autonome du Québec 1999. Cadre de référence pour un projet de société. MEPACQ. Montréal.
- Muller, Pierre 2005. « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: structures, acteurs et cadres cognitifs » in Revue française de science politique 55 (1):155-187.
- Murphy, Mary 2002. « Social partnership : is it the 'only game in town' ? » in Community Development Journal, vol. 37 no 1 : 80-90.
- Murphy, Mary 2006. Domestic Constraints on Globalisation: A Case Study of Irish Social Security 1986-2006. Thèse de doctorat. School of Law and Government, Dublin City University. Dublin.
- National Economic and Social Council 1996. Strategy into the 21st Century. National Economic and Social Council. Dublin.
- National Economic and Social Council 1999. Opportunities, Challenges and Capacities for Choice. National Economic and Social Council. Dublin.
- National Economic and Social Council 2001. Review of the Poverty-Proofing Process. National Economic and Social Council. Dublin.

- National Economic and Social Forum 1994. Ending Long-Term Unemployment. National Economic and Social Forum. Dublin.
- Noël, Alain 2002. « Une loi contre la pauvreté: la nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale » in Lien social et politiques - RIAC 48 (automne):103-114.
- O'Carroll J.P. 2002. « Culture Lag and Democratic Deficit in Ireland : Or, 'Dat's outside the terms of d'agreement' » in Community Development Journal, vol. 37 no 1 :10-19.
- Ò Cinnéide, Séamus 2003. « Democracy and Constitution » in Administration, vol. 51 nos 1-2 (Spring/Summer) : 326-240.
- O'Connor, Julia 2001. Welfare State Development in the Context of European Integration and Economic Convergence: Situating Ireland within the European Union Context. RC 19 Workshop. Oviedo, Espagne.
- O'Donnell, Rory 1998. Ireland's Economic Performance: Industrial Policy, European Integration and Social Partnership. Working paper-Center for West European Studies and the European Union Center, University of Pittsburgh. Center for West European Studies and the European Center. Pittsburgh PA.
- Offe, Claus 1984. « Political Culture and Social Democratic Administration » in Contradictions of the Welfare State, éd. John Keane. MIT Press. Cambridge, Mass 207-219.
- Offe, Claus 1985. « New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics » Social Research 52, no. 4: 817-68.
- O'Hearn, Denis 2000. « Globalization, "New Tigers" and the End of the Developmental State ? The Case of the Celtic Tiger » in Politics & Society 28 (1):67-92.
- Ò Riain, Sean 2000. « The Flexible Developmental State : Globalization, Information Technology and the 'Celtic Tiger' » in Politics and Society, vol. 28, no 2 (June) : 157-193.
- Palier, Bruno 2002. « De la crise aux réformes de l'État-providence: Le cas français en perspective comparée » in Revue française de sociologie 43, no. 2: 243-75.

- Palier, Bruno et G. Bonoli 1999. « Phénomènes de Path Dependence et réformes des Systèmes de Protection Sociale » in Revue française de science politique , vol. 49, no. 3: 399-420.
- Panet-Raymond Jean et R. Mayer 1997. « The History of Community Development in Québec » in Community Organizing: Canadian Experiences, éd. Brian Wharf et Micheal Clague. Oxford University Press. Toronto : 29-61.
- Papadopoulos, Yannis 2007. « Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance » in European Law Journal. Vol. 13, no 4 (juillet) ; 469-486.
- Pichette, Jean. 1996. « Le consensus vole en éclats » in Le Devoir, 18 novembre, A1.
- Pierson, Paul 2001. The New Politics of the Welfare State. éd. Paul Pierson. Oxford University Press. New York.
- Pigeon, Marjolaine 2005. Associations et renforcement de la démocratie : le cas du Collectif pour un Québec. Mémoire de stage. Fondation Jean-Charles Bonenfant. Assemblée nationale du Québec. Québec.
- Polletta, Francesca et J. M. Jasper 2001. « Collective Identity and Social Movements » in Annual Review of Sociology 27: 283-305.
- Presse canadienne 1997. « Secteur public: les syndicats sont devant le fait accompli » in Le Devoir, 19 mars, A5.
- Putnam, Robert 2000. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. 1er éd. Touchstone. New York.
- Quivy, Raymond et L. Van Campenhoudt 1995. Manuel de recherche en sciences sociales. 2ème éd. Dunod. Paris.
- Rhodes, Martin 2001. « The Political Economy of Social Pacts: 'Competitive Corporatism' And European Welfare Reform » in The New Politics of the Welfare State, éd. Paul Pierson. Oxford University Press. New York : 165-96
- Rhodes, R.A.W et D. Marsh 1992. « Policy Networks in Britain - a Critique of Existing Approaches » In Policy Networks in British Government, éd. David Marsh et R.A.W. Rhodes. Oxford University Press. Oxford : 1-26

- Rhodes, R.A.W 1996. « The New Governance : Governing without Government » in Political Studies 44: 652-67.
- Rhodes, Rod 2000. « Governance and Public Administration » in Debating Governance: Authority, Steering and Democracy, éd. Jon Pierre. Oxford University Press. Oxford : 54-90.
- Rosanvallon, Pierre 1995. La nouvelle question sociale: repenser L'État-providence. Éditions du Seuil. Paris.
- Rose, Nikolas et P.Miller 1992. « Political Power beyond the State: problematics of government » in British Journal of Sociology 43 (2):173-205.
- Roy, Paul et D.Lessard 1997. « Une entente à la portée de la main » in Le Devoir, 20 mars, A1.
- Sabatier, Paul A., Henrik Jenkins-Smith. 1999. « The Advocacy Coalition Framework: An Assessment » in Theories of the Policy Process, éd. P. A. Sabatier. Westview Press. Boulder, Colorado : 117-165.
- Saillant, François 1998. FRAPRU 1978-1998 : Toujours au front ! FRAPRU. Montréal.
- Secrétariat à l'action communautaire autonome 2001. L'action communautaire: une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec. Gouvernement du Québec. Québec.
- Sennett, Richard 1976. The Fall of Public Man. Knopf. New York.
- Snow, David et Robert D. Benford 1992. « Master Frames and Cycles of Protest » in Frontiers in Social Movement Theory, éd. Aldon D. Morris et Carol McClurg Mueller. Yale University Press. New Haven : 133-155
- Snow, David, E. Burke Rochefort Jr., Stephen K. Worden et Robert D. Benford. 1986. « Frame Alignment Processes, Micromobilization and Movement Participation » in American Sociological Review 51, no 4 (août): 464-481.

- Sommers, Margaret et T. Skocpol 1980. « The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry » in Comparative Studies in Society and History 22 (2):174-197.
- Soskice, David 1999. « Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s » in Continuity and Change in Contemporary Capitalism, éd. Herbert Kitschelt, Peter Lange, John Marks et John D. Stephens: Cambridge University Press. Cambridge : 101-134.
- Surel, Yves. 1998. « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques » in Pouvoirs 87:161-178.
- Table ronde des organismes volontaires d'éducation populaire de l'Estrie 1992. Outil d'appropriation de l'éducation populaire. TROVEPE. Sherbrooke.
- Tanguay, Brian 1984. « Concerted Action in Quebec, 1976-1983: Dialogue of the Deaf » in Quebec: State and Society, éd. A.-G. Gagnon. Methuen. Toronto : 365-386.
- Taylor, George 2002. « Negotiated Governance and the Irish Polity » in Issues in Irish Public Policy, éd. G. Taylor. Irish Academic Press. Dublin : 28-51.
- Thatcher, Mark 1998. « The Development of Policy Network Analyses: From Modest Origins to Overarching Frameworks » in Journal of Theoretical Politics 10 (4):389-416.
- Touraine, Alain 1978. La voix et le regard. Éditions du Seuil. Paris.
- Ulysse, Pierre-Joseph et F. Lesemann 2004. Citoyenneté et pauvreté: politiques, pratiques et stratégies d'insertion en emploi et de lutte contre la pauvreté. Collection Problèmes sociaux et interventions sociales. Presses de l'Université du Québec. Sainte-Foy.
- Van Waarden, F. 1992. « Dimensions and Types of Policy Networks » in European Journal of Political Research. Vol. 21, no1-2 : 29-52.
- Vigour, Cécile. 2005. La comparaison dans les sciences sociales: pratiques et méthodes. Guide Repères. La Découverte. Paris.

- Yin, Robert K. 2003. Case Study Research: Design and Methods. 3e éd. Vol. 5, Applied Social Research Methods Series. Sage. Thousand Oaks, California.
- Walzer, Micheal 1992. « The Civil Society Argument » In Dimensions of Radical Democracy, éd. Chantal Mouffe. Verso. New York : 89-107.
- Warin, Philippe. 1995. « Les politiques publiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre social » in La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel, éd. Alain Faure, G. Pollet et P. Warin. Éditions L'Harmattan. Paris : 85-102.
- White, Deena 1996. « Québec State and Society » in Québec Society: Critical Issues, éd. Marcel Fournier, Micheal Rosenberg et Deena White. Prentice-Hall Canada. Scarborough : 17-44.
- White, Deena 2006. Governing Advocacy and Dissent in the Partnership State : Canadian Stories. Paper presented for the 7th International Conference of the International Society of Third Sector Research. July 9-12. Bangkok.
- White, Deena et al. 2007. La mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire dans le champ défense collective des droits : rapport final. Équipe d'évaluation de la mise en œuvre de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire. Montréal.

**Annexe 1**  
**La lutte contre la pauvreté au Québec :**  
**éphémérides**



***La lutte contre la pauvreté au Québec : éphémérides*****1987-89**

Réforme de l'aide sociale Paradis-Bourbeau

**1992**

Publication d'un document par la Table ronde des organismes volontaires d'éducation populaire de l'Estrie (TROVEPE) intitulé « Outil d'appropriation de l'éducation populaire autonome »

**1993**

Août : publication d'un document par le Mouvement d'action populaire autonome et d'action communautaire du Québec (MEPACQ) intitulé « Cadre de référence pour un projet de société »

**1994**

Mars : mise sur pied par la FFQ de la Coalition des femmes contre la violence et la pauvreté des femmes

5 juin : Arrivée de Françoise David à la présidence de la FFQ

**1995**

6 au 12 mars : Sommet mondial de l'ONU pour le développement social à Copenhague (Rapport Despouy : pauvreté comme violation des droits)

26 mai au 8 juin : Marche du pain et des roses

Mise sur pied, par le ministère de la sécurité du revenu d'un comité externe chargé d'examiner une réforme de l'aide sociale

**1996**

13 mars : Publication du rapport Bouchard et du rapport Fortin

Annnonce du plate-forme des revendications du Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ) :

- politique globale de lutte contre la pauvreté;
- politique de développement de la citoyenneté;
- démocratisation de la gestion du système;
  - lutte à la discrimination
  - politique de développement économique et social axée sur la création d'emplois;

19-20 mars : Sommet sur le devenir social et économique du Québec; consensus pour un déficit zéro en quatre ans

30 octobre-1<sup>er</sup> novembre : Sommet sur l'économie et l'emploi

10 décembre : Publication par le ministère de la sécurité du revenu du livre vert intitulé « La réforme de la sécurité du revenu : un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi »

## **1997**

Janvier : Formation de la Coalition nationale sur l'aide sociale

20 octobre : publication par le CAPMO d'une première version d'une proposition d'un projet de loi pour lutter contre la pauvreté

Novembre-décembre : Parlement de la rue

Décembre : Dépôt du projet de loi 186 par Louise Harel, ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale

## **1998**

Janvier : Formation du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté

20 juin : Adoption de la Loi 186, la Loi sur le soutien et favorisant la solidarité sociale

Septembre – (juin 1999) : Consultations populaires organisées par le Collectif sur le base de la proposition pour un projet de loi pour lutter contre la pauvreté du CAPMO de 1997

**1999**

Juillet : Le Collectif amasse 100 000 signatures appuyant sa proposition pour un projet de loi pour lutter contre la pauvreté

9 décembre : Annonce par le Collectif de sa première version de la proposition pour un projet de loi pour lutter contre la pauvreté

**2000**

Janvier-février : série de Sessions parlementaires populaires un peu partout au Québec pour débattre de la 2<sup>e</sup> version de la proposition du Collectif en vue de présenter une nouvelles version auprès du gouvernement et des membres de l'Assemblée nationale, de façon non partisane, en vue de faire exister la loi

20 avril : 3<sup>e</sup> version de la proposition pour un projet de loi pour lutter contre la pauvreté en vue de le présenter au gouvernement

9 au 17 octobre : Activités et manifestations dans le cadre de la Marche mondiale des femmes

22 novembre : 215 307 signatures déposées par le Collectif à l'Assemblée nationale pour appuyer la proposition pour un projet de loi anti-pauvreté

**2001**

11 janvier : Départ de Lucien Bouchard comme Premier ministre

Février : Bernard Landry devient Premier ministre; Landry promet de faire de la lutte contre la pauvreté l'obsession de son gouvernement

27 avril : Rencontre entre le Collectif et les Ministres Jean Rochon et Nicole Léger

Mai : rencontre entre le Collectif et le gouvernement

Octobre : rencontre entre le Collectif et le gouvernement

15 juin : Publication, par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale de la stratégie gouvernementale en matière de lutte contre la pauvreté intitulée « Ne laisser personne de côté »

20 septembre : Début de la campagne de consultations sur la base de la stratégie gouvernementale

**2002**

Janvier : rencontre entre le Collectif et le gouvernement

25 mars : rencontre entre la Ministre de la Solidarité sociale Linda Goupil et le Collectif; questions exploratoires posées par l'équipe ministérielle que le Collectif a répondu sous forme de lettre le 4 avril

fin mai : autre rencontre entre l'équipe ministérielle et le Collectif concernant l'élaboration du projet de loi anti-pauvreté

12 juin : Dépôt du projet de loi 112 de même que publication de l'énoncé de politique intitulé « La volonté d'agir, la force de réussir : stratégie nationale de lutte contre la pauvreté »

Automne 2002 : Débats en commission parlementaire concernant le projet de loi 112

13 décembre : Adoption à l'unanimité devant l'Assemblée nationale de la Loi 112, la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

**Annexe 2**  
**La lutte contre l'exclusion sociale en Irlande :**  
**éphémérides**

***La lutte contre l'exclusion sociale en Irlande : éphémérides*****1986**

Juin : Formation du Combat Poverty Agency (CPA) en vertu du Combat Poverty Agency Act

**1987**

Octobre : Première entente partenariale « Programme for National Recovery »  
Novembre : Publication du rapport du NESC intitulé « A Strategy for Development »  
Formation du Irish National Organisation of the Unemployed (INOUE)

**1990**

Octobre : Publication du rapport du NESC intitulé « A Strategy for the Nineties »  
Mise sur pied du Community Development Programme par le CPA

**1991**

Janvier : publication de l'entente « Programme for Economic and Social Progress »

**1992-1994**

Gouvernement de coalition Fianna Fail-Labour (Parti travailliste)

**1993**

Formation du National Economic and Social Forum (NESF)

**1994**

Février : Publication de l'entente « Programme for Competitiveness and Work »

Juin : Publication du rapport du NESF intitulé « Ending Long-Term Unemployment »

### **1994-1997**

Gouvernement de coalition Fine Gael-Democratic Left

### **1995**

6 au 12 mars : Sommet mondial de l'ONU pour le développement social à Copenhague (Rapport Despouy : pauvreté comme violation des droits); Annonce par le Ministre des affaires sociales que le gouvernement irlandais s'engage à élaborer une politique anti-pauvreté

Décembre : Publication, dans le cadre de l'élaboration du National Anti-Poverty Strategy (NAPS) d'un document préparatoire rédigé par le Combat Poverty Agency (CPA) (« Overview Statement ») et d'une synthèse des mémoires soumis pour le comité interministériel chargé de l'élaboration du NAPS

Participation d'une représentante du INOU à la rédaction du rapport du NESC intitulé « Strategy into the 21st Century »  
Début de l'élaboration du National Anti-Poverty Strategy (NAPS) (1995-1997)

### **1996**

Mai : Formation, par le Community Workers' Co-operative, du Community Platform (CP)

Octobre : Début des discussions en vue de la prochaine entente « Partnership 2000 »; Participation, pour la première fois, de représentants d'organismes communautaires à une entente partenariale, celle-ci étant Partnership 2000 (1997-2000)

Novembre : Publication du rapport du NESC intitulé « Strategy into the 21st Century »

Décembre : entente autour de Partnership 2000 tirée

### **1997**

Reconnaissance officielle du milieu communautaire comme partenaire social avec la formation du Community and Voluntary Pillar (CVP)

Annnonce du National Anti-Poverty Strategy (NAPS) : publication du rapport « Sharing in Progress »  
Élection d'un gouvernement majoritaire Fianna Fail

## **1998**

Janvier : Publication de l'entente Partnership 2000

## **1999**

Février-Octobre : Préparation du Community and Voluntary Pillar (CVP) en vue des pourparlers autour de l'entente « Programme for Prosperity and Fairness »

9 novembre : Discussions portant sur l'entente « Programme for Prosperity and Fairness » enclenchées

Décembre : publication du rapport du NESC intitulé « Opportunities, Challenges and Capacities for Choice »

## **2000**

15 janvier : Fin des discussions portant sur l'entente « Programme for Prosperity and Fairness » (PPF)

18 janvier – 4 février : Rédaction du texte portant sur l'entente « Programme for Prosperity and Fairness » (PPF)

4 février- 7 février : discussions entre le CVP et le gouvernement concernant le volet portant sur l'exclusion sociale de l'entente PPF

## **2001**

Septembre : Publication du rapport du groupe de travail du PPF intitulé « Final Report of the Social Welfare Benchmarking and Indexation Group : established under the Programme for Prosperity and Fairness »

## **2002**

Février : 2<sup>e</sup> version du National Anti-Poverty Strategy (NAPS) : « Building an Inclusive Society »

## **2003**

Sustaining Progress : refus du Community Platform de signer l'entente



**Annexe 3**  
**Liste des entretiens au Québec**

**Liste des entretiens au Québec****Entretien no 1**

Ancienne membre d'ATD Quart Monde, un organisme communautaire qui était membre du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté

**Entretien no 2**

Ancienne membre du Centre de pastorale en milieu ouvrier (CPMO) un organisme communautaire qui était membre du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté

**\*Entretien no 3**

Ancienne militante du Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU)

**\*Entretien no 4**

Militante du Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ)

**\*Entretien no 5**

Ancienne membre de la Fédération des femmes du Québec

**\*Entretien no 6**

Ancienne membre de l'équipe permanente du Collectif

**\*Entretien no 7**

Ancien coordonnateur du Front commun des personnes assistées sociales du Québec (FCPASQ)

**\*Entretien no 8**

Ancienne directrice générale de la Fédération des associations de familles recomposées et monoparentales du Québec (FAFMRQ)

**\*Entretien no 9**

Militant du Welfare Rights Committee

**Entretien no 10**

Membre de l'équipe permanente du Collectif

**\*Entretien no 11**

Coordonnateur/porte parole du FRAPRU

**\*Entretien no 12**

Ancienne militante de la Fédération des femmes du Québec (FFQ)

**\*Entretien no 13**

Ancien militant de la Coalition pour la survie des programmes sociaux

**Entretien no 14**

Porte-parole de la Confédération des syndicats nationaux

**\*Entretien no 15**

Ancienne coordonnatrice générale à la Fédération des femmes du Québec

**Entretien no 16**

Ancienne présidente de Fédération des femmes du Québec

**\*Entretien no 17**

Ancienne porte parole du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté

**\*Entretien no 18**

Ancien membre de l'équipe ministérielle chargée de l'élaboration d'un projet de loi pour lutter contre la pauvreté

*\*Entretiens dont des extraits ont été employés au cours de la rédaction du chapitre portant sur la lutte contre la pauvreté au Québec*

**Annexe 4**  
**Liste des entretiens en Irlande**

**Liste des entretiens en Irlande****\*Entretien no 1**

Ancienne militante du Irish National Organisation of the Unemployed (INOUE)

**\*Entretien no 2**

Ancienne chercheuse au Combat Poverty Agency

**\*Entretien no 3**

Ancienne militante du Irish National Organisation of the Unemployed (INOUE)

**\*Entretien no 4**

Ancien coordonnateur/porte parole de la Société de St-Vincent-de-Paul

**\*Entretien no 5**

Ancien coordonnateur/porte parole de Conference of Religious of Ireland-Justice Commission (CORI-Justice)

**\*Entretien no 6**

Ancienne fonctionnaire au bureau du Vice Premier ministre (« Office of the Taoiseach »)

**\*Entretien no 7**

Ancien coordonnateur/porte parole du INOUE

**\*Entretien no 8**

Haut fonctionnaire au ministère du Premier ministre (« Department of the Taoiseach »)

**Entretien no 9**

Membre de l'équipe permanente du National Economic and Social Council (NESC)

**Entretien no 10**

Ancienne chercheuse au Combat Poverty Agency

**Entretien no 11**

Ancienne militante du National Women's Council of Ireland (NWCII)

**\*Entretien no 12**

Ancien secrétaire général du Irish Congress of Trade Unions (ICTU)

**\*Entretien no 13**

Membre de l'équipe permanente du National Economic and Social Forum (NESF)

**\*Entretien no 14**

Ancien coordonnateur/porte parole du Community Workers' Co-operative et du Community Platform

*\* Entretiens dont des extraits ont été employés au cours de la rédaction du chapitre portant sur la lutte contre l'exclusion sociale en Irlande*