

Direction des bibliothèques

AVIS

Ce document a été numérisé par la Division de la gestion des documents et des archives de l'Université de Montréal.

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

NOTICE

This document was digitized by the Records Management & Archives Division of Université de Montréal.

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

Université de Montréal

Les politiques de lutte contre la pauvreté à Terre-Neuve et Labrador, au Manitoba et en
Ontario, de 1999 à 2006

par

Célia Corriveau

Département de science politique

Faculté des arts et sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures

en vue de l'obtention du grade de

Maître ès sciences (M. Sc.)

en science politique

Décembre 2007

© Célia Corriveau, 2007



Identification du Jury

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :

Les politiques de lutte contre la pauvreté à Terre-Neuve et Labrador, au Manitoba et en Ontario, de 1999 à 2006

Présenté par :

Célia Corriveau

A été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Pascale Dufour
Président-rapporteur

Alain Noël
Directeur de recherche

Denis St-Martin
Membre du jury

Sommaire

Ce mémoire de maîtrise a pour thème principal les politiques de lutte contre la pauvreté à Terre-Neuve et Labrador, au Manitoba et en Ontario adoptées entre 1999 et 2006.

Dans un contexte où l'enjeu de la pauvreté est à l'ordre du jour, plusieurs gouvernements adoptent des politiques qui ont pour but de lutter contre la pauvreté. Au Canada, quelques initiatives ont lieu au niveau provincial, notamment, le Québec a entériné, en décembre 2002, une loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. D'autres provinces semblent s'inspirer de cette nouveauté; par exemple, Terre-Neuve et Labrador a divulgué son plan de lutte contre la pauvreté en juin 2006 et les actions et communications du Manitoba et de l'Ontario montrent la volonté de ces gouvernements à participer à la lutte contre la pauvreté.

En s'intéressant à ces trois cas, l'analyse a pour but de comprendre, dans le cadre du référentiel de l'investissement social en place au Canada depuis la fin des années 1990, comment se traduit l'action publique provinciale au niveau social, et en particulier en ce qui concerne la pauvreté. De ce questionnement général découlent deux hypothèses à partir desquelles est édifié ce mémoire. Tout d'abord, nous supposons que les principes généraux associés à l'État d'investissement social guident l'élaboration de ces politiques. Ensuite, nous posons l'hypothèse que les groupes de lutte contre la pauvreté ainsi que le gouvernement sont des mécanismes importants de diffusion des politiques sociales.

Abstract

This master's thesis will focus on the anti-poverty policies adopted in Newfoundland and Labrador, Manitoba and Ontario between 1999 and 2006.

In a time where poverty is on everyone's agenda, many governments establish policies in an effort to help the poorest. In Canada, provincial governments have put forward a number of initiatives. For example, in December of 2002, the government of Quebec has adopted an act to combat poverty and social exclusion. Other provinces seem to be following in the same steps: Newfoundland and Labrador published its poverty reduction strategy in June of 2006, and by the actions they have taken and the information they have released, Manitoba and Ontario have shown that they intend to play a part in the fight against poverty.

By studying these three cases, in the context of the social investment framework in place in Canada since the late nineties, the analysis herein aims at understanding what social public action is taken by the provinces, especially when it comes to poverty. Two hypotheses stem from that general question. Firstly, we suppose that the development of these policies is guided by general principles linked to the government when it comes to social investment. Secondly, the following hypothesis is that anti-poverty groups as well as governments play an important part in the promulgation of social policies.

Table des Matières

Identification du jury.....	II
Sommaire.....	III
Abstract.....	VI
Table des Matières.....	V
Liste des Tableaux.....	VII
Remerciements.....	VIII

CHAPITRE 1 : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE

Introduction.....	1
1.1. Cadre théorique.....	6
1.1.1. L'évolution des politiques sociales.....	6
1.1.1.1. L'État-providence.....	6
1.1.1.2. L'État néolibéral.....	7
1.1.1.3. L'État d'investissement social.....	9
1.1.1.4. Le contexte mondial.....	14
1.1.2. L'interdépendance et la circulation des idées.....	15
1.1.2.1. La diffusion de l'innovation.....	16
1.1.2.2. Les standards et la compétition.....	20
1.1.2.3. La fédération canadienne : un laboratoire riche en innovation.....	21
1.1.2.4. Le cas du Québec.....	25
1.2. Méthodologie.....	34
1.2.1. Questions de recherche et hypothèses.....	34
1.2.2. Principale hypothèse rivale.....	28
1.2.3. Démarche méthodologique.....	36
1.2.3.1. L'analyse de politique publique et la perspective comparée.....	32
1.2.3.2. L'analyse de discours.....	37
1.2.4. Les sources consultées.....	38
1.2.4.1. Les documents gouvernementaux.....	38
1.2.4.2. Les publications des groupes anti-pauvreté.....	39
1.2.5. Le choix de la période.....	39

1.2.6. Le choix des unités d'analyse.....	40
---	----

CHAPITRE 2: LES POLITIQUES SOCIALES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

2.1. La lutte contre la pauvreté : différents parcours.....	42
2.1.1. Une stratégie de lutte contre la pauvreté à Terre-Neuve et Labrador.....	42
2.1.2. Des initiatives sans engagement d'ensemble au Manitoba et en Ontario.....	49
2.2. Les tendances communes des politiques de lutte à la pauvreté.....	52
2.2.1. La perception de la pauvreté.....	52
2.2.2. L'emploi comme solution à la pauvreté.....	54
2.2.2.1. S'attaquer aux barrières à l'emploi : rendre le travail payant.....	54
2.2.2.2. L'amélioration des programmes d'aide sociale.....	58
2.2.3. Les enfants.....	65
2.2.3.1. Prestations fédérales pour enfants.....	65
2.2.3.2. Prestations provinciales pour enfants.....	67
2.2.3.3. Les services destinés aux enfants pauvres.....	68
Conclusion.....	71

CHAPITRE 3 : LA RELATION D'INTERDÉPENDANCE ENTRE LES PROVINCES CANADIENNES

3.1. La situation économique.....	73
3.2 Les groupes de lutte contre la pauvreté comme mécanisme de diffusion.....	78
3.2.1. Des politiques de lutte contre la pauvreté exemplaires.....	79
3.2.1.1. Les stratégies de lutte contre la pauvreté.....	79
3.2.1.2. L'arrêt de la récupération du Supplément de la prestation nationale pour enfants (SPNE).....	84
3.2.1.3. Les services de garde.....	88
3.2.2. Des standards insuffisants.....	93
3.2.2.1. Le salaire minimum.....	93
3.2.2.2. L'aide sociale.....	98
Conclusion.....	109
3.3 Le gouvernement fédéral et les politiques pour les enfants	114
3.3.1. Les prestations provinciales pour enfants.....	114
3.3.2. Prestations pour femmes enceintes.....	115

3.3.3. L'implication fédérale.....	118
Conclusion.....	120
Conclusion	120
CONCLUSION.....	121
Bibliographie.....	135

Liste des Tableaux et Graphiques

Tableau

Tableau 1:	La récupération du Supplément de la prestation nationale pour enfants.....	85
Tableau 2:	Les programmes provinciaux de prestation pour enfants	115
Tableau 3 :	Les prestations pour femmes enceintes en situation de pauvreté.....	117
Tableau 4:	Activités et dépenses en vertu de l'Initiative de développement de la petite enfance, 2003 à 2006.....	119

Graphique

Graphique 1 :	Financement des services de garde.....	89
Graphique 2:	Financement des services de gardes réglementés, Québec et Ontario.....	90
Graphique 3:	Dépenses publiques par place subventionnée en 2004, par province.....	91
Graphique 4:	L'évolution du salaire minimum dans les provinces canadiennes.....	95
Graphique 5:	Évolution de l'aide sociale, personne seule.....	99
Graphique 6:	Évolution de l'aide sociale, personne handicapée.....	100
Graphique 7:	Évolution de l'aide sociale, famille monoparentale avec un enfant.....	100
Graphique 8:	Évolution de l'aide sociale, famille avec deux enfants.....	101
Graphique 9 :	Évolution de l'aide sociale en dollars constants de 2005, personne seule.....	107
Graphique 10 :	Évolution de l'aide sociale en dollars constants de 2005, personne handicapée.....	107
Graphique 11:	Évolution de l'aide sociale en dollars constats de 2005, famille monoparentale avec un enfant.....	108
Graphique 12 :	Évolution de l'aide sociale en dollars constants de 2005, famille avec deux enfants.....	108

Remerciements

Merci tout d'abord à mon directeur de recherche, Alain Noël, pour ses commentaires constructifs et motivants ainsi que ses encouragements.

Je tiens également à remercier tous ceux qui ont contribué au succès de ma scolarité, en particulier les professeurs de français, Mariève et Stéphane, pour leurs corrections et leur appui. Merci aussi à Justin pour ses judicieux conseils. Je remercie également Marjorie Landry.

Merci aussi à mes parents, autant pour leur soutien psychologique qu'alimentaire, et surtout, pour m'avoir montré à ne jamais abandonner ce que l'on commence. De plus, je tiens à remercier Éliane Corriveau pour sa précieuse aide.

Merci aussi à mes compatriotes de bureau et plus particulièrement à Renaud pour avoir répondu à mes nombreuses interrogations et pour les discussions à propos de l'État-providence. Merci également à Marie-Hélène pour ses commentaires. Je tiens également à remercier tous ceux qui m'ont promis de lire ce document : Sylvain, France, Éliane, Cédric, Véro et Amélie.

Finalement, merci à Stéphane pour son écoute active et pour l'intérêt porté à mes travaux tout au long de mon parcours académique.

INTRODUCTION

Dans les trente dernières années du vingtième siècle, peu de visibilité a été accordée au problème de la pauvreté à l'intérieur de la sphère publique. En effet, l'enjeu a été considéré comme un problème mineur et a bénéficié de peu d'attention de la part des décideurs politiques et des chercheurs¹. Toutefois, depuis quelques années, le problème de la pauvreté semble préoccuper les dirigeants de plusieurs juridictions. Cet enjeu prend de plus en plus d'importance dans le discours des gouvernements et une réelle volonté d'apporter des solutions au problème est perceptible dans les actions de plusieurs d'entre eux. D'ailleurs, certains États décident de coordonner les politiques publiques qui visent à réduire la pauvreté à l'intérieur d'une structure particulière. Par exemple, la Suède, le Royaume-Uni, l'Irlande et la Nouvelle-Zélande ont pris des engagements très concrets en matière de réduction de la pauvreté².

Pour arriver à l'adoption d'un tel cadre d'intervention au Québec, les membres de la société civile se sont rassemblés pour agir concrètement à l'intérieur d'une lutte collective. La mobilisation du Collectif pour un Québec sans pauvreté et d'autres facteurs conjoncturels ont permis l'adoption d'une Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion instituée à l'intérieur de la Loi 112³. Grâce à cette

¹Alain Noël, « The New Global Politics of Poverty », *Global Social Policy*, 6 (2006), 304-333.

²Canada. Conseil national du bien-être social. « Résoudre la pauvreté : quatre pierres angulaires d'une stratégie de lutte contre la pauvreté » (Conseil national du bien-être social 2007). En ligne. <<http://www.ncwcnbes.net/htmldocument/reportSolvingPoverty2007/SolvingPovertyReportFRE.pdf>> (page consultée le 5 février 2007).

³Pascale Dufour, « L'adoption de la loi n°112 au Québec : le produit d'une mobilisation ou une simple question de conjoncture politique? », *Politique et Société*, 23 (2004), 159-182.

législation, plusieurs mesures de lutte contre la pauvreté ont récemment été adoptées par le gouvernement québécois.

D'autres provinces, dont Terre-Neuve et Labrador, le Manitoba et l'Ontario, semblent également se préoccuper de cet enjeu; certaines actions et communications de leurs gouvernements témoignent de l'intérêt porté à la problématique. Plus précisément, le gouvernement de Terre-Neuve et Labrador a récemment élaboré un plan de réduction de la pauvreté et plusieurs politiques anti-pauvreté sont observables dans les deux autres provinces.

Ces projets ont lieu dans un nouveau contexte politique. Depuis quelques années, de nouvelles idées semblent guider les décisions en matière de politiques sociales. Plusieurs observateurs relèvent la présence d'un nouveau paradigme en Amérique du Nord et en Europe de l'Ouest. En Grande-Bretagne, ces idées ont été largement énoncées par Anthony Giddens, notamment dans son ouvrage *La troisième voie*, où il systématise et décrit les principes de ce qu'il appelle l'État d'investissement social⁴. Sous la gouverne de Tony Blair, ces idées ont guidé de façon importante la conception des politiques sociales.

Au Canada, plusieurs observateurs font état de l'émergence d'un paradigme semblable dès la fin des années 1990⁵. En 1997, le gouvernement fédéral incorpore à

⁴ Anthony Giddens, *La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie* (Seuil:Paris, 2002).

⁵ Michael J. Prince, «From Health and Welfare to Stealth and Farewell: Federal Social Policy, 1980-2000» dans Leslie A. Pal, dir. *How Ottawa Spends 2000-2001: Past Perfect, Future Tense*

son discours le terme d'investissement social⁶. Le Programme d'action national pour les enfants est également mis sur pied à cette époque. Cette politique s'adressant exclusivement aux ménages qui ont des enfants à charge semble cohérente avec les idées à la base de l'État d'investissement social.

Ce nouveau paradigme semble également observable dans les provinces canadiennes. Ce mémoire vise à observer comment s'articule l'action publique provinciale dans un pareil contexte. Plus précisément, la question qui sous-tend l'analyse est la suivante : dans le cadre du référentiel de l'investissement social en place au Canada depuis la fin des années 1990, comment se traduit l'action publique provinciale au niveau social, et en particulier en ce qui concerne la pauvreté ?

Le mémoire soutient d'abord l'hypothèse selon laquelle les provinces ont adopté des politiques de lutte contre la pauvreté conséquemment aux restructurations qui s'opèrent au sein des États-providence occidentaux. Nous examinons à cet égard le cas de trois provinces qui se démarquent en matière de lutte à la pauvreté, soit Terre-Neuve et Labrador, le Manitoba et l'Ontario. Ensuite, nous voulons comprendre comment les politiques analysées ont été diffusées dans la fédération canadienne. Notre seconde hypothèse s'intéresse donc aux mécanismes qui engendrent la diffusion des innovations. Nous suggérons que les actions des groupes qui luttent

(Toronto : Oxford University Press, 1999) et Denis Saint-Martin, «De l'État-providence à l'État d'investissement social : un nouveau paradigme pour enfant-er l'économie du savoir ?» dans Leslie Pal, dir., *How Ottawa Spends 2000-2001 : Past Perfect, Future Tense* (Toronto : Oxford University Press, 2001), 40.

⁶ Saint-Martin, «De l'État-providence à l'État d'investissement social», 39.

contre la pauvreté et celles du gouvernement fédéral sont des agents de changements importants qui stimulent la diffusion des innovations.

Dans le but de vérifier ces prémisses, le mémoire analyse les politiques anti-pauvreté en perspective comparée depuis 1999. Cette analyse est divisée en trois parties. Le premier chapitre présente tout d'abord le cadre analytique. Au préalable, nous reconstituons brièvement l'histoire récente des politiques sociales dans les démocraties occidentales avant de faire le portrait des idées qui sont actuellement dominantes dans la plupart des États. Ensuite, nous traitons du fédéralisme canadien et de son rôle de laboratoire, des différents travaux en lien avec la diffusion de l'innovation et nous relatons l'expérience du Québec, qui pourrait avoir été diffusée dans la fédération. Finalement, nous exposons nos choix méthodologiques en plus des raisons qui ont conduit à ces décisions.

Le deuxième chapitre présente les politiques sociales, plus particulièrement celles qui luttent contre la pauvreté, en vigueur à Terre-Neuve et Labrador, au Manitoba et en Ontario. En vue de discerner les idées qui sont à l'origine des politiques anti-pauvreté, les initiatives propres à chaque parcours sont d'abord analysées. Subséquemment, nous relevons les tendances qui sont communes aux trois provinces pour éventuellement tirer des conclusions à propos des facteurs qui amènent les provinces à adopter de telles politiques. Le but principal de cette section de l'analyse est de montrer que l'action publique se réalise dans le cadre du référentiel de l'investissement social.

La diffusion de l'innovation dans le contexte canadien est l'objet principal du troisième chapitre. Dans ce chapitre, nous essayons de comprendre comment les politiques sociales ont été diffusées dans la fédération. Pour y arriver, nous examinons deux mécanismes de diffusion que nous jugeons importants : le gouvernement fédéral et les actions des groupes.

CHAPITRE 1 : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE

L'objectif de ce chapitre est d'exposer le cadre analytique utilisé pour démontrer comment des politiques de lutte contre la pauvreté sont mises en œuvre à Terre-Neuve et Labrador, au Manitoba et en Ontario. Pour y arriver, nous dressons un court bilan de l'évolution des politiques sociales en vue de remarquer la provenance des idées que nous considérons actuellement dominantes dans les politiques sociales. Également, dans le but de comprendre comment les juridictions adoptent des politiques qui ont des objectifs communs, nous présentons la diffusion de l'innovation. Nos décisions méthodologiques sont justifiées en deuxième partie de ce chapitre.

1.1. Cadre théorique

1.1.1. L'évolution des politiques sociales

1.1.1.1. L'État-providence

La mise en place d'un système de protection sociale providentiel est en partie le résultat de la manifestation des faiblesses du marché autorégulateur⁷. Les ratés d'un système comme celui-ci sont constatées lors de la crise de 1929 et les conséquences sociales qui en découlent mettent en relief les effets négatifs d'une organisation sans mécanisme de protection sociale. C'est dans ce contexte que de nouvelles idées émergent, où l'intervention sociale est perçue comme une solution aux tourments de

⁷ Jean Rivoire, *L'économie de marché* (Paris : Presses universitaires de France, 1994), 96-7.

l'économie. D'ailleurs, au cours des années trente et pendant la guerre, la plupart des pays capitalistes avancés ont pour ambition d'élaborer un cadre de planification économique et sociale pour remédier aux difficultés occasionnées par le libre marché⁸. Dans ce contexte, les dépenses sociales sont perçues comme un outil pour pallier aux problèmes économiques.

L'administration des politiques sociales se transforme peu à peu et le rapprochement des sphères publiques et privées permet d'incorporer la notion de droit social au discours politique⁹. La responsabilité de l'individu envers les risques liés aux aléas du marché diminue alors que l'imputabilité de la société augmente. L'État conçoit alors un filet de sécurité sociale et met à la disposition des individus des services en cas de malchance. L'accessibilité aux programmes est en général configurée dans une optique d'universalité, où tout le monde a droit au soutien du gouvernement. L'application des programmes sociaux sur une base universelle contribue à minimiser les problèmes d'exclusion sociale puisque le soutien apporté à l'individu permet également son intégration à la société.

1.1.1.2. L'État néolibéral

La garantie de l'intervention de l'État en vue d'offrir un soutien à l'individu est remise en question dans les années 1970, alors que la situation de plusieurs pays semble difficile. En effet, un ralentissement économique a des conséquences au

⁸ Jacques Beauchemin, Gilles Bourque et Jules Duchastel, « Du providentialisme au néolibéralisme : de Marsh à Axworthy. Un nouveau discours de légitimation de la régulation sociale », *Cahiers de recherche sociologique* 24 (1995), 20.

⁹ Jacques Donzelot, *L'invention du social : essai sur le déclin des passions politiques* (Paris : Fayard, 1984), 139.

niveau de la disponibilité des ressources et provoque une augmentation des besoins d'assistance. Les services de l'État étant grandement sollicités, la plupart des gouvernements se retrouvent avec une dette importante. Pour remédier à ce problème, de nombreux gouvernements adoptent des agendas qui reflètent la volonté de mettre en œuvre «... des politiques de repli de l'État-providence »¹⁰.

Dans ce contexte, les idées qui guident l'élaboration des politiques publiques ne sont plus les mêmes. Le risque se déplace vers le domaine privé, reléguant ainsi la responsabilité à l'individu de se tirer lui-même des difficultés auxquelles il pourrait être confronté. Prétendant libérer l'individu de la domination de l'État et de sa dépendance envers autrui, la société néolibérale assujettit un peu plus les personnes aux forces du marché «... et leur permet d'échouer ou de réussir en vertu de leurs propres capacités, initiatives, audaces et travail»¹¹. Il devient dès lors de plus en plus difficile de faire valoir son droit à la sécurité sociale auprès de la société, même si l'État offre toujours un soutien minimal.

L'intervention étatique cible alors davantage les populations précaires en tenant compte de l'importance et de la priorité des besoins. Ces derniers sont donc hiérarchisés et l'aide est principalement distribuée en fonction du mérite. De plus, la logique punitive, dominante dans ce système de protection sociale, défavorise les

¹⁰ Bruno Palier, « De la crise aux réformes de l'État-providence. Le cas français en perspective comparée », *Revue française de sociologie* 43-2 (2002), 242.

¹¹ Paul Leduc Brown et David Welch, « Dans l'ombre du marché : l'économie sociale ontarienne à l'ère du néolibéralisme » dans Yves Vaillancourt et Louise Tremblay, dir., *L'économie sociale dans le domaine de la santé et du bien-être au Canada : une perspective interprovinciale* (Montréal : Laboratoire de recherche sur les pratiques et les politiques sociales, 2001).

individus jugés non-méritants, plus particulièrement les personnes aptes au travail. Dans plusieurs juridictions, les politiques de *workfare* s'inscrivent au cœur du filet social. À l'intérieur de programmes de ce type, les individus « employables » doivent participer à des activités d'insertion en emploi ou de formation sous peine de sanctions telles que la diminution des prestations¹². En pénalisant ainsi les personnes qui ne participent pas au marché du travail, les gouvernements souhaitent que le travail paraisse plus attrayant¹³. Ainsi, les politiques liées à l'emploi ont pour but de faire travailler les «... laissés pour compte dans la morne perspective de l'adaptation et de l'intégration à un marché du travail dont on pose, par ailleurs, la précarité... »¹⁴. L'implication des citoyens à la société devient inévitablement liée à la participation à l'économie en dépit du fait qu'il n'existe pas un emploi pour tous et que plusieurs soient peu rémunérés et à statut précaire.

1.1.1.3. L'État d'investissement social

Depuis quelques années, la façon de concevoir les politiques sociales autant dans le régime providentiel que dans le projet néolibéral est remise en question. L'endettement comme mécanisme de stimulation de la demande tout comme les coupures névralgiques des programmes sociaux ne sont dorénavant plus perçus comme des moyens crédibles de remédier aux problèmes auxquels sont confrontés les États modernes. De plus, la compétition entre la croissance économique et la

¹² Linda Snyder, « Workfare : Ten Years of Pickin' on the Poor » dans Anne Westhues, dir., *Canadian Social Policy. Issues and Perspectives* (Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 2006), 310.

¹³ Linda Snyder, « Workfare » dans Anne Westhues, dir., *Canadian Social Policy. Issues and Perspectives* (Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 2003), 112.

¹⁴ Beauchemin, Bourque et Duchastel, « Du providentialisme au néolibéralisme », 15

protection sociale est également reconsidérée. Dorénavant, on reconnaît que les dépenses sociales, dans certains domaines et sous certaines formes, peuvent contribuer à la croissance économique en plus de participer au développement social¹⁵.

Dans ce contexte de transformation, plusieurs observateurs remarquent le déploiement d'un nouveau paradigme dans les sociétés occidentales identifié comme l'État d'investissement social. À l'intérieur de ce modèle, on privilégie les dépenses sociales qui peuvent rapporter à long terme. Anthony Giddens est le premier à utiliser le concept de l'État d'investissement social. Selon lui, il est impératif pour la survie de la gauche de refonder une stratégie sociale-démocrate qui tienne compte des principes associés à la droite¹⁶.

À l'intérieur du paradigme de l'État d'investissement social, les dépenses ne sont plus au centre du discours politique comme c'était le cas dans l'État-providence. Le discours est plutôt articulé autour de l'investissement social. Cette notion d'investissement renvoie à des choix qui, quoique comportant des risques, ont lieu dans une optique de bénéfices futurs. Cette nouvelle terminologie est le reflet d'un consensus grandissant; les politiques sociales doivent désormais rapporter quelque

¹⁵ Michael Sherraden, « From Welfare State to Social Investment State », (National Housing Institute 2007). En ligne. <http://www.nhi.org/online/issues/128/socialinvest.html> (page consultée le 6 juin 2007).

¹⁶ Anthony Giddens, *La troisième voie. Le renouveau de la social-démocratie* (Seuil:Paris, 2002).

chose. Le but est donc de maximiser le potentiel de la population tout en réduisant la dépendance des individus envers les programmes sociaux¹⁷.

Ainsi, l'intervention sociale est considérée comme un placement qui peut rapporter ultérieurement, autant du point de vue économique que social, ce qui permet aux gouvernements d'adopter une approche tournée vers le futur¹⁸. Cette vision des politiques sociales tournée vers l'avant est nouvelle puisque la logique dominante à l'intérieur des modèles précédents visait plutôt à remédier aux erreurs du passé. L'aspect temporel de l'investissement articule inévitablement les politiques sociales autour de la figure emblématique de l'enfant, étant donné qu'il est un futur travailleur et un futur utilisateur de services. En concentrant ses efforts autour de cette clientèle, les gouvernements privilégient les risques positifs, puisque les enfants, en tant que futurs travailleurs, pourront éventuellement rapporter à l'État¹⁹.

La pauvreté est un enjeu dont tient compte l'État d'investissement social puisque, parmi les obligations de l'État envers les citoyens, figure la protection des plus faibles²⁰. Les gouvernements sont donc concernés par les inégalités sociales, lesquelles sont principalement articulées en termes d'intégration et d'exclusion. D'une part, l'exclusion des plus démunis tend à se reproduire et les gouvernements identifient le problème et leur volonté d'y remédier. D'autre part, l'intégration est

¹⁷ Gosta Esping-Anderson, « A Welfare State for the 21st century » (Nordic News Network 2007). En ligne. <http://www.nnn.se/seminar/pdf/report.pdf> (page consultée le 6 juin 2007).

¹⁸ Zaki Laïdi, « Qu'est-ce que la troisième voie ? », *Esprit* 25 (1999), 42.

¹⁹ Denis Saint-Martin, « De l'État-providence à l'État d'investissement social », 40.

²⁰ Giddens, *La troisième voie*, 79.

perçue comme la capacité à saisir les opportunités et à participer activement à la sphère publique. Celle-ci s'exerce principalement sur le terrain de l'accès à l'emploi dans les sociétés où le travail est nécessaire à l'estime de soi et à un certain niveau de vie en plus de procurer à l'individu une source de revenus et une direction stable dans la vie²¹. Dans cette perspective, l'État ne cherche plus à protéger l'individu du marché, mais plutôt à l'intégrer à celui-ci.

Toutefois, à la différence de l'État néolibéral, on ne cherche plus à pousser une main-d'œuvre flexible vers le marché des emplois temporaires, à bas salaires ou à temps partiel, puisque l'objectif est de favoriser un lien permanent au marché du travail²². Dans ce but, les politiques sont administrées dans l'optique d'encourager la prise de risques positifs, qui ne sont plus perçus comme un danger. D'ailleurs, l'abandon des prestations d'aide sociale au profit du marché du travail est un risque qui doit être soutenu par la société²³. Pour y arriver, l'État doit garantir que le marché du travail offre plus d'avantages que le filet social. Ainsi, la valorisation du travail ne dépend plus de la pénalisation des individus, mais plutôt de mesures qui encouragent l'insertion en emploi. La finalité de cette logique est de donner une plus grande marge de manœuvre à l'individu dans l'espoir qu'il intégrera un emploi qui lui permettra un attachement durable au marché du travail.

²¹ Ibid., 113.

²² Ibid., 110.

²³ Ibid., 116.

De plus, les mesures susceptibles de remédier au cycle de la pauvreté doivent être conçues dans l'optique d'aider les adultes et d'améliorer leurs aptitudes ou compétences élémentaires²⁴. Les politiques sociales doivent dorénavant tenir compte du besoin de qualification puisqu'elles ont désormais le rôle de « mettre à la disposition des individus des outils visant à améliorer leur employabilité »²⁵.

Également, l'augmentation modique des prestations d'aide sociale participe à l'intégration durable de l'individu à l'économie puisque dans la pensée de l'État d'investissement social, une allocation insuffisante aux achats essentiels propulse les individus vers des emplois précaires et peu rémunérés²⁶. Mais si les gouvernements sont en accord avec une hausse légère du soutien du revenu, l'idée d'une garantie de la protection sociale sur un cycle de vie entière est loin d'être envisagée²⁷. Contrairement au modèle providentialiste, la logique de l'État d'investissement social prétend que les prestations trop élevées tendent à maintenir les bénéficiaires de l'aide sociale dans un état de dépendance.

Les efforts du gouvernement dédiés au filet social sont secondaires par rapport aux ressources déployées pour aider les individus à ne plus y recourir. Néanmoins, les idées associées à l'État d'investissement social permettent à la pauvreté de s'inscrire à l'ordre du jour de plusieurs agendas gouvernementaux. La problématique semble

²⁴ Ibid., 119.

²⁵ Saint-Martin, «De l'État-providence à l'État d'investissement social», 47

²⁶ Giddens, «La troisième voie», 120.

²⁷ Laïdi, «Qu'est-ce que la troisième voie ?», 46.

également susciter l'intérêt des instances administratives dont l'action se situe au niveau mondial.

1.1.1.4. Le contexte mondial

Le déploiement de l'État d'investissement social concorde avec le regain d'intérêt des acteurs mondiaux pour la pauvreté. Plusieurs événements relativement récents témoignent de cette nouvelle préoccupation et contribuent à mettre la pauvreté à l'avant-plan des considérations mondiales. En 1995, à l'occasion du Sommet mondial pour le développement social à Copenhague, les Nations Unies instaurent une journée internationale de lutte contre la pauvreté et un an plus tard, la Commission des droits de l'homme publie un rapport qui suggère l'implantation d'une loi pour encadrer les initiatives de lutte contre la pauvreté²⁸. De plus, avec *La déclaration du millénaire de l'ONU*, les gouvernements montrent leur engagement envers la lutte contre la pauvreté puisque le premier but qui y figure est l'éradication de la pauvreté extrême. Dans le but d'atteindre cet objectif, la plupart des pays en voie de développement se sont munis d'un plan d'action pour l'éradication de la pauvreté²⁹. Plus récemment, le Forum économique mondial de Davos en 2005 a surpris plusieurs observateurs en plaçant la pauvreté au sommet de son agenda³⁰.

²⁸ Williams Ninacs, « Le collectif pour un Québec sans pauvreté : une étude de cas » (Caledon Institute of Social Policy 2005). En ligne <<http://www.caledoninst.org>> (page consultée le 10 février 2006).

²⁹ Canada. Conseil national du bien-être social. « Résoudre la pauvreté : quatre pierres angulaires d'une stratégie de lutte contre la pauvreté » (Conseil national du bien-être social 2007). En ligne. <<http://www.ncwcnbes.net/html/document/reportSolvingPoverty2007/SolvingPovertyReportFRE.pdf>> (page consultée le 5 février 2007).

³⁰ Noël, « The New Global Politics of Poverty ».

1.1.2. L'interdépendance et la circulation des idées

Actuellement, nous assistons à une période où les idées liées à l'investissement social influencent les politiques publiques. La transmission de ces idées entraîne une certaine convergence dans les concepts à l'origine des politiques, pareillement à la période où Reagan, Mulroney et Thatcher supportaient conjointement les idées liées à la réduction des dépenses sociales³¹. Le déploiement de l'État d'investissement social donne naissance à une période de diffusion importante des informations politiques, ce qui pourrait créer des similitudes importantes en ce qui concerne les choix politiques des décideurs.

Effectivement, les idées, les valeurs et les normes liées aux politiques publiques circulent et traversent les frontières grâce, entre autre, aux médias et aux réseaux sociaux. Ce flux d'informations permet aux citoyens d'être au courant de l'adoption de nouvelles politiques publiques et de connaître le niveau de certains standards en vigueur à l'extérieur de leur territoire. Dans un environnement politique où les électeurs observent le comportement des autres juridictions, les dirigeants doivent être au courant des réalisations qui ont lieu ailleurs avant de prendre des décisions³². En effet, étant donné que les citoyens disposent de ce type d'information, ils sont en mesure de comparer les actions de leur gouvernement avec celles des autres administrations. Les décideurs sont donc sensibles aux avancées politiques

³¹ Gérard W. Boychuk, « Slouching toward the Bottom ? Provincial Social Assistance Provision in Canada, 1980-2000 dans Kathryn Harrison, *Racing to the Bottom? Provincial Interdependence in the Canadian Federation* (Vancouver-Toronto: UBC Press, 2005), 188.

³² Timothy Besley et Anne Case, «Incumbent Behavior :Vote Seeking, Tax Setting and Yardstick Competition», *American Economic Review* 85 (1995) 25-45.

extérieures à leur territoire parce que les autres juridictions offrent des exemples de satisfaction des électeurs³³.

Le besoin de satisfaire les électeurs qui portent un jugement sur leur propre gouvernement en le comparant aux autres engendre une certaine forme de compétition entre les responsables de l'administration publique. Les décideurs politiques tentent ainsi d'imiter l'action publique des autres gouvernements pour surpasser ou égaler les résultats qui en découlent. Les juridictions sont alors dépendantes les unes des autres puisqu'elles adoptent les politiques et fixent leurs normes en fonction des autres provinces, ce qui pourrait expliquer un niveau de convergence important entre les politiques de lutte contre la pauvreté adoptées par les gouvernements provinciaux.

1.1.2.1. *La diffusion de l'innovation*

L'interdépendance entre les provinces due à la circulation des idées est exprimée à travers la littérature de la diffusion de l'innovation. Cette théorie est souvent utilisée pour expliquer la relation d'interdépendance qui existe entre les provinces au moment de l'adoption d'une nouvelle politique.

Plusieurs auteurs considèrent la diffusion comme la communication d'une nouvelle idée à l'intérieur d'un système social³⁴ et l'innovation est souvent définie comme

³³ Kathryn Harrison, *Racing to the Bottom? Provincial Interdependence in the Canadian Federation* (Vancouver-Toronto: UBC Press, 2005), 16-18.

une loi ou une politique adoptée pour la première fois par une entité politique³⁵. Dans cette perspective, il est possible de dire qu'un gouvernement innove même si la politique existe depuis des années dans une autre juridiction³⁶. Ainsi, la plupart des auteurs s'intéressent à l'influence de l'innovation dans une entité politique sur l'adoption ou non de cette même politique dans les autres juridictions. Les théories de la diffusion de l'innovation examinent donc comment une ou plusieurs innovations sont diffusées à l'intérieur d'un système politique.

Un des premiers textes de la littérature de la diffusion de l'innovation est écrit par Jack L. Walker. Celui-ci observe les États américains en vue de déterminer, dans un premier temps, pourquoi certains d'entre eux sont pionniers dans l'adoption de nouvelles politiques et, dans un deuxième temps, comment se répandent ces nouvelles politiques publiques dans la fédération américaine. Son approche statistique lui permet de découvrir l'influence des États limitrophes et l'existence de leaders nationaux en matière d'innovation³⁷. Des questions similaires sont également posées par Virginia Gray. Elle arrive toutefois à la conclusion que les États américains considérés comme pionniers ne sont pas toujours les mêmes : les plus

³⁴ Everett M. Rogers, *Diffusion of Innovations* (New York: Free Press, 1995), Virginia Gray, «Innovation in the States: A Diffusion Study», *American Political Science Review* 67 (1973), 1174-1185.

³⁵ Voir entre autres Jack L. Walker Jr. «The Diffusion of Innovations Among the American States», *American Political Science Review* 63 (1969) 880-99, Gray, «Innovation in the States: A Diffusion Study», 1174-1185, R.L. Merritt et A.J. Merrit, *Innovation in the Public Sector* (Beverly Hills, 1985) et James Iain Gow, «Diffusion of Administrative Innovations in Canadian Public Administration», *Administration and Society* 23,4 (1992) 430-454.

³⁶ Berry, F. S., & Berry, W. D., «State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis», *American Political Science Review*, 84, 2 (1990), 395-415.

³⁷ Jack L. Walker Jr. «The Diffusion of Innovations Among the American States», *American Political Science Review* 63 (1969) 880-99.

innovateurs diffèrent en fonction de la période de temps analysée et des enjeux dont il est question³⁸.

Pour ces deux auteurs et pour beaucoup d'autres, la proximité géographique, c'est-à-dire la probabilité d'adoption qui augmente en fonction de l'adoption des États limitrophes, joue un rôle important dans le processus de diffusion. Toutefois, plusieurs autres chercheurs tentent d'intégrer d'autres facteurs aux modèles de diffusion. Ainsi, le rôle de l'« agenda setting »³⁹, l'importance de la similarité idéologique⁴⁰, l'impact des associations professionnelles interétatiques⁴¹ et la promotion des innovations par les « entrepreneurs politiques »⁴² sont d'autres thèmes explorés en relation avec la diffusion de l'innovation.

Au Canada, Dale Poel est le premier à avoir utilisé la diffusion de l'innovation pour expliquer un phénomène politique. Par le biais d'une analyse statistique, Poel parvient à démontrer la présence de leaders régionaux au Canada en matière d'innovation. Notamment, il identifie la Saskatchewan comme une province

³⁸ Gray, «Innovation in the States», 1174-1185.

³⁹ Scott P. Hays et Henry R. Glick, «The Role of Agenda Setting in Policy Innovation», *American Politics Quarterly* 25,4 (1997), 497-516.

⁴⁰ Grossback, Lawrence J. et al., «Ideology and Learning in Policy Diffusion», *American Politics Research* 32,5 (2004), 521-545.

⁴¹ Steven J. Balla, «Interstate Professional Associations and the Diffusion of Policy Innovations», *American Politics Research* 29, 3 (2001), 221-245.

⁴² Mintrom, M., «Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation». *American Journal of Political Science* 42 (1997), 738-770 et Mintrom, M., & Vergari, S. « Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change». *Policy Studies Journal*, 24 (1996), 420-434.

meneuse en ce qui concerne les politiques à tendance socialiste et l'Ontario comme le leader en matière de politique identifiée comme libérale⁴³.

Plus récemment, James Iain Gow s'est également intéressé à la diffusion de l'innovation dans le contexte canadien. Son approche diffère toutefois de celles utilisées par les chercheurs présentés précédemment et se rapproche de la méthodologie utilisée dans ce mémoire. Puisque la préoccupation de Gow est de comprendre comment les nouvelles idées et pratiques de l'administration publique circulent, les questions qu'il désire explorer ne peuvent être analysées par un procédé statistique. Il utilise plutôt une méthode qualitative ce qui lui permet davantage d'étudier les processus qui conduisent à la diffusion de l'innovation. Ce procédé lui permet de dégager d'intéressantes conclusions en ce qui concerne comment les innovations sont adoptées. Il souligne ainsi l'influence des agents de changement dans le processus d'adoption. Ainsi, il relève le rôle joué par les Commissions royales, les études préparatoires, les consultants, comme agents de changements qui mènent à l'innovation. Plus intéressant pour notre étude, Gow considère également que les groupes sociaux et les individus sont également des agents de changement⁴⁴.

L'étude de Gow permet également de conclure que le gouvernement canadien est un leader manifeste dans la fédération. Il n'est pas le premier à souligner l'influence du

⁴³ Dale H. Poel, «Diffusion of Legislation Among the Canadian Provinces: A Statistical Analysis», *Revue canadienne de science politique* 4 (1976), 605-626.

⁴⁴ Gow, «Diffusion of Administrative Innovations in Canadian Public Administration», 430-454.

gouvernement canadien dans la diffusion de l'innovation. Les modèles de l'influence verticale (vertical influence models) s'intéressent au gouvernement central dans l'adoption des politiques. Les raisons pour lesquelles les provinces sont influencées par le fédéral dépassent la relation d'apprentissage qui peut exister entre celles-ci. Étant donné que la visibilité des actions du gouvernement fédéral est supérieure à celles des provinces et que ses ressources sont importantes, les provinces sont davantage en mesure de reproduire l'action du fédéral que celle des autres juridictions. En effet, pour diffuser une innovation dans les provinces, le fédéral est autant en position de mandater les provinces de certaines activités que de leur attribuer des incitatifs financiers⁴⁵.

1.1.2.2. Les standards et la compétition

La diffusion de l'innovation concerne principalement l'introduction de nouvelles pratiques dans une juridiction. Mais quand est-il des modifications apportées aux standards des politiques déjà en place? Par exemple, l'augmentation du salaire minimum dans une province ne peut être considérée comme l'insertion d'une nouvelle idée dans un système social, mais est toutefois un changement important qui peut influencer les autres juridictions et être imité.

Un autre pan de la littérature liée à l'interdépendance découlant de la circulation des idées peut nous éclairer à ce chapitre. En effet, plusieurs auteurs s'intéressent à la

⁴⁵ Berry, F. S., & Berry, W. D., «State Lottery Adoptions as Policy Innovations », 395-415.

compétition qui existe entre les gouvernements causée par la mobilité des standards qui permettent aux électeurs d'évaluer leur gouvernement en fonction des autres (*yardstick competition*)⁴⁶. Dans cette perspective, les provinces sont interdépendantes au moment de fixer divers standards comme le salaire minimum, les taxes, les standards environnementaux, etc. Ainsi, l'interdépendance ne concerne pas uniquement l'adoption de nouvelles politiques publiques comme dans la littérature sur la diffusion de l'innovation⁴⁷, mais également les standards des politiques publiques.

Georges Hoberg considère que les groupes sociaux facilitent la circulation de ces standards. Par leurs publications et leurs actions, ils participent aux mécanismes qui engendrent la diffusion de l'information (*activist driven*). Les « activistes » contribuent ainsi à l'adoption de politiques inspirées des autres juridictions en faisant circuler l'information. Selon l'auteur, ces acteurs incorporent dans leur argumentation les normes les plus avantageuses dans le but principal de culpabiliser le gouvernement⁴⁸.

1.1.2.3 La fédération canadienne : un laboratoire riche en innovation

Le fédéralisme peut être considéré comme une forme d'organisation politique à l'intérieur de laquelle il existe un partage de la souveraineté et des ressources entre

⁴⁶ Harrison, *Racing to the Bottom?* 18

⁴⁷ Id.

⁴⁸ Georges Hoberg, «Sleeping with an Elephant: The American Influence on Canadian Environmental Policy », *Journal of Public Policy* 20 (1991) 107-131.

deux ordres de gouvernements autonomes : un gouvernement fédéral et les entités fédérées. Cette séparation des pouvoirs n'a pas lieu dans un cadre hiérarchique ou subordonnant, mais plutôt selon un rapport de complémentarité. Généralement, la constitution désigne les domaines d'intervention de chacun des ordres de compétences. Au Canada, ce partage de la souveraineté est peu interchangeable, chacun étant le seul possédant les compétences pour intervenir dans leurs propres domaines⁴⁹. Par exemple, le fédéral a la responsabilité et la capacité d'intervenir dans le domaine militaire, les affaires économiques liées au développement du pays, la réglementation des échanges et du commerce, le transport et les communications tandis que les gouvernements provinciaux s'acquittent plutôt des affaires municipales, de la culture, de la langue, du droit civil et des questions liées au domaine social⁵⁰.

Pour expliquer l'avènement de nouvelles politiques à l'intérieur des provinces, les relations entre celles-ci et le gouvernement fédéral comptent beaucoup. En effet, dans un système fédératif, les politiques provinciales sont conçues dans un contexte fédéral⁵¹. Grâce au « pouvoir de dépenser » évoqué par le gouvernement canadien, celui-ci est en mesure de s'impliquer souvent dans les programmes de compétences

⁴⁹ Alain Noël, « Gouverner à plusieurs. La protection sociale au Canada et au Québec ». *Informations sociales* 143 (2007) 17-27.

⁵⁰ Manon Tremblay et al., *Le parlementarisme canadien* (Québec: Les Presses de l'Université Laval, 2000), 54-55.

⁵¹ Gerard W. Boychuk, *Patchworks of Purpose. The Development of Provincial Social Assistance Regimes in Canada* (McGill-Queen's University Press, 1998).

provinciales, bien que ce pouvoir ne soit ni encadré par la constitution ou la jurisprudence canadienne⁵².

En général, les dépenses sociales ont lieu à l'intérieur du cadre financier des paiements de transferts du gouvernement fédéral aux provinces. L'État canadien fournit donc partiellement les fonds destinés à l'aide sociale, la santé, la protection des enfants, en plus d'intervenir par des transferts directs aux individus sous la forme de prestations pour les enfants, de soutien du revenu pour les personnes âgées et de l'assurance-emploi⁵³.

Les variations de l'implication du gouvernement du Canada influent donc grandement sur la gestion provinciale des programmes sociaux. Ainsi, le remplacement du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), programme à frais partagés sous lequel est administrée l'aide sociale, par un transfert en bloc, le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) en 1995 a eu un impact majeur sur la configuration des programmes sociaux au niveau provincial. Le TCSPS, moins contraignant que le programme précédent, augmente la discrétion des provinces. Ce gain d'autonomie est toutefois combiné à une diminution de l'enveloppe fiscale ce qui a pour conséquence d'engager les

⁵² Noël, « Gouverner à plusieurs », 19.

⁵³ John R. Graham, Karen J. Swift, Roger Delaney, *Canadian Social Policy: An Introduction*, (Scarborough: Prentice Hall Allyn & Bacon Canada, 2000), 52.

juridictions canadiennes dans une reconfiguration de leur filet social et d'entraîner l'érosion des programmes sociaux.

Cette autonomie des provinces, particulièrement dans les domaines où les compétences provinciales sont reconnues, leur permet de disposer d'une marge de manœuvre nécessaire à l'expérimentation. Les innovations qui ont lieu au niveau provincial font ainsi de la fédération un vaste laboratoire où les dirigeants peuvent trouver des exemples appliqués de solutions à leurs problèmes politiques. Pour illustrer cette situation, plusieurs auteurs se réfèrent à la métaphore des laboratoires de la démocratie (laboratories of democracy). Celle-ci évoque l'image d'une expérimentation prudente conduite en concordance avec la volonté des personnes⁵⁴. Dans ce contexte, les dirigeants peuvent prendre des raccourcis dans la prise de décision et ainsi adopter des politiques qui existent ailleurs et qui semblent satisfaire les préférences des électeurs.

Pour les chercheurs, la fédération est également un laboratoire idéal pour tester des hypothèses et mettre à l'épreuve des théories⁵⁵. Tout d'abord, les similitudes partagées par les provinces facilitent l'analyse puisque l'étude de cas semblables permet de faire ressortir les différences en ce qui concerne les choix politiques. Ensuite, dans les domaines où l'autonomie des provinces est élevée, les façons de

⁵⁴ Sanford F. Schram et Joe Soss, "Making Something Out of Nothing: Welfare Reform and a New Race to the Bottom", *Publius: the Journal of Federalism* 28 (Summer 1998), 68.

⁵⁵ Louis M. Imbeau et al. 2000. « Comparative Provincial Policy Analysis : A Research Agenda », *Revue canadienne de science politique* 4 (décembre) 779-804.

répondre aux problèmes politiques varient beaucoup, ce qui multiplie les possibilités d'analyse. Enfin, étant donné que le Canada compte dix provinces, le nombre de cas est idéal pour l'analyse : assez petit pour la comparaison et assez grand pour l'analyse politique⁵⁶.

Les groupes de lutte contre la pauvreté qui agissent au niveau national semblent également considérer la fédération comme un laboratoire. Plusieurs de leurs rapports analysent les politiques sociales en perspective comparée. Le nombre de provinces leur permet de passer en revue et de comparer l'action politique de chacune des entités et de mettre l'accent sur les innovations.

Le Québec ayant récemment adopté un cadre d'intervention innovateur en matière de lutte à la pauvreté, l'analyse de l'action politique des autres provinces pourrait permettre d'identifier certains éléments liés à cette innovation.

1.1.2.4. Le cas du Québec

Au Québec, les actions de lutte contre la pauvreté sont coordonnées à l'intérieur d'une structure légale novatrice en Amérique du Nord⁵⁷. La loi 112, intitulée Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, garantit la mise en œuvre d'une mesure concrète, c'est-à-dire un plan d'action en matière de lutte contre la

⁵⁶ Id.

⁵⁷ Alain Noël. « Une loi contre la pauvreté : la nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », *Lien Social et Politique-RIAC*, 48 (2002), 101-114.

pauvreté et l'exclusion sociale. Les mesures de lutte adoptées dans le cadre de ce plan sont représentatives des changements apportés par le déploiement de l'État d'investissement social. En effet, les enfants et la valorisation du travail sont au centre des politiques sociales adoptées suite à la mise en œuvre de la loi.

Premièrement, les familles à faible revenu bénéficient de nombreux programmes de prévention tels les services de périnatalité et de développement de la petite enfance, le programme d'aide à l'éveil et à l'écriture ainsi que le programme « Agir autrement », dispensé dans les écoles secondaires situées en milieu défavorisé. De plus, un nouveau programme de prestation pour enfant, le Soutien aux enfants, voit le jour lors de la première année de l'application du plan. Celui-ci vise à couvrir les besoins essentiels des enfants de moins de dix-huit ans. Cette nouvelle politique, plus simple et plus universelle que les programmes qu'elle remplace, fait preuve de plus de générosité envers les familles à faible revenu⁵⁸. En plus, le gouvernement fournit une aide financière de deux millions de dollars au Club des petits déjeuners, organisme qui s'assure que les enfants des écoles primaires des quartiers défavorisés du Québec ont le ventre plein avant de commencer leur journée⁵⁹.

⁵⁸ Alain Noël, « Priorité au soutien du revenu : La mise en œuvre de la Loi québécoise visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale », (Réseaux canadiens de recherches en politiques publiques 2005) En ligne. <<http://www.cprm.com/fr/doc.cfm?doc=828>> (page consultée le 17 février 2006). 6.

⁵⁹ Québec. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. «Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Bilan de la première année» (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale 2005). En ligne. <<http://www.mess.gouv.qc.ca/grands-dossiers/lutte-contre-la-pauvrete/plan.asp>> (page consultée le 11 octobre 2006) et Québec. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. «Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Bilan de la deuxième année» (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale 2006). En ligne. <<http://www.mess.gouv.qc.ca/grands-dossiers/lutte-contre-la-pauvrete/plan.asp>> (page consultée le 11 octobre 2006).

Deuxièmement, le travail est valorisé par le soutien offert aux travailleurs à faible revenu dans l'optique de rendre le travail plus payant et d'abolir certaines barrières qui empêchent les prestataires d'aide sociale d'intégrer le marché du travail. L'objectif du gouvernement n'est donc pas tant de mettre en place des mesures qui visent à solidariser la société que de s'attaquer au piège de la pauvreté. S'il en est ainsi, c'est que dans le raisonnement du gouvernement, c'est le manque de ressource ~~qui~~ entraîne l'exclusion sociale. Dans cette perspective, la solution ne peut que résider dans l'amélioration de l'accès aux moyens financier, principalement grâce à l'emploi⁶⁰. La stratégie québécoise de lutte contre la pauvreté priorise donc le lien au marché du travail comme moyen d'intervention. Ainsi, le plan d'action annonce l'augmentation du salaire minimum, reconnaissant la nécessité d'élever le revenu des travailleurs pour combattre la pauvreté et rendre le travail plus payant⁶¹. Également, le Réseau québécois du crédit communautaire est financé afin de soutenir les fonds et cercles d'emprunts destinés à fournir du capital aux salariés pauvres qui ont l'ambition de démarrer une micro-entreprise⁶².

En parallèle avec l'adoption du projet de loi 57 qui vise à réformer les programmes relatifs à l'aide sociale en juin 2005, le gouvernement essaie d'appuyer ses

⁶⁰ Lionel-Henri Groulx, « La stratégie de lutte contre la pauvreté : comparaison France-Québec », *Nouvelles pratiques sociales* 16 (2003), 212-4.

⁶¹ Noël, « Priorité au soutien du revenu », 5.

⁶² Québec. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. « Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Bilan de la deuxième année » (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale 2006, 8). En ligne. <<http://www.mess.gouv.qc.ca/grands-dossiers/lutte-contre-la-pauvrete/plan.asp>> (page consultée le 11 octobre 2006).

programmes d'insertion en emploi sur la participation plutôt que sur la coercition⁶³. Dans cette logique, le Crédit d'impôt relatif à la prime au travail offre un soutien supplémentaire pour encourager les travailleurs à demeurer sur le marché du travail⁶⁴. Le soutien apporté par ce programme vise à ce que le travail, même au salaire minimum, soit toujours plus avantageux que l'aide sociale du point de vue économique⁶⁵.

Beaucoup moins d'attention est accordée aux personnes qui ne travaillent pas. Les quelques mesures qui s'y consacrent sont d'ailleurs conçues dans le but de valoriser l'emploi. Cette façon de favoriser l'autonomie financière vise à s'attaquer au piège de la pauvreté et à permettre l'intégration de l'individu à la société. Le gouvernement considère que les personnes aptes au travail ont le devoir de travailler en échange du droit d'être aidé; idée d'ailleurs défendue à l'intérieur de la loi 112⁶⁶. L'aide apportée aux personnes aptes au travail qui sont sans emploi est donc modeste et le programme d'aide sociale est amélioré en conséquence.

Les prestations sont désormais indexées selon le taux utilisé pour l'indexation du régime fiscal des particuliers pour les individus qui ont des contraintes sévères à

⁶³ Id.

⁶⁴ Québec. Revenu Québec. «Informations générales – Crédit d'impôt relatif à la prime au travail» (Revenu Québec 2005). En ligne.
<http://www.revenu.gouv.qc.ca/fr/particulier/impots/impot/credit_remb/prime_travail/info.asp> (page consultée 23 janvier 2006).

⁶⁵ Noël, « Priorité au soutien du revenu », 4-5.

⁶⁶ Groulx, « La stratégie de lutte contre la pauvreté », 216.

l'emploi et à la moitié de ce taux pour les personnes aptes au travail⁶⁷. Cette décision permet au gouvernement québécois d'intervenir en mettant l'accent sur le retour à l'emploi tout en investissant peu de nouveaux fonds à cet effet. Puisque cette mesure assure que les prestations des personnes aptes au travail, déjà peu élevées, continueront de diminuer avec le temps, elle contribue à l'appauvrissement des personnes aptes au travail⁶⁸. Toutefois, la reconnaissance de la nécessité d'indexer les revenus, même en partie, demeure une avancée importante pour les bénéficiaires de l'aide sociale puisqu'elle garantit que les prestations seront ajustées en fonction du coût de la vie. La province est d'ailleurs la première à adopter une telle mesure.

Le gouvernement québécois considère que la pauvreté est une réalité complexe qui comporte de multiples facettes. Cette perception lui permet d'adopter une approche intégrée qui ne se limite pas aux seules ressources du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. En effet, plusieurs ministères sont sollicités puisque la pauvreté et l'exclusion nécessitent une réponse horizontale et intersectorielle⁶⁹. De plus, le gouvernement considère le problème dans toute sa complexité puisqu'il doit à la fois agir sur les causes et conséquences de la pauvreté et tenir compte de la réalité des

⁶⁷ Québec. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. «Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Bilan de la première année» (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale 2005). En ligne. <<http://www.mess.gouv.qc.ca/grands-dossiers/lutte-contre-la-pauvrete/plan.asp>>(page consultée le 11 octobre 2006) et Québec. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. «Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Bilan de la deuxième année» (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale 2006). En ligne. <<http://www.mess.gouv.qc.ca/grands-dossiers/lutte-contre-la-pauvrete/plan.asp>> (page consultée le 11 octobre 2006).

⁶⁸ Alain Noël, « Luttés autour de la pauvreté », *Options politiques* février (2005), 104.

⁶⁹ Paul Bernard. « Une véritable perspective de développement social. Mémoire à la Commission parlementaire des affaires sociales sur le projet de loi n° 112 Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale » (Centre de recherche les politiques et le développement social 2002). En ligne. <http://www.cpds.umontreal.ca/pub_autres_FR.html> (page consultée le 26 janvier 2007).

différents groupes de la société, en plus des inégalités entre les hommes et les femmes⁷⁰.

Le bilan de la mise en œuvre du plan d'action présenté par le gouvernement permet de constater que plusieurs politiques de lutte contre la pauvreté ont été appliquées. Toutefois, plusieurs observateurs et groupes de la société civile constatent que le plan d'action n'est pas conforme aux prescriptions de la loi 112. Effectivement, étant donné que la loi est peu coercitive et que rien n'oblige le gouvernement à la respecter intégralement, plusieurs manquements à celles-ci sont observables.

Tout d'abord, plusieurs mesures ont vu le jour avec des retards importants par rapport à l'échéancier établi par la loi 112. Ainsi, le plan d'action a été rendu public à la population avec près d'une année de tergiversation. De plus, deux ans se sont écoulés entre la publication de cette planification et la mise sur pied de deux nouveaux lieux de réflexion institués par la législation, soit le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion et l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Remplacé par le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE), l'Observatoire devait être une institution indépendante du gouvernement. À l'opposé, le CEPE est plutôt une institution rattachée directement au ministère qu'elle doit conseiller⁷¹.

⁷⁰ Québec. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. « Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale » (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale 2002). En ligne. <http://www.mess.gouv.qc.ca/grands-dossiers/lutte-contre-la-pauvrete/loi.asp> (page consultée le 26 juin 2006).

⁷¹ Collectif pour un Québec sans pauvreté. « Une analyse du bilan de l'action gouvernementale en matière de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Deux raisons de dénoncer l'action

En plus d'appliquer avec un retard considérable ses engagements, le gouvernement ignore certains aspects de la loi. D'ailleurs, certains buts semblent avoir été mis de côté puisqu'aucune action gouvernementale visant leur atteinte n'est proposée. C'est le cas pour trois des cinq buts poursuivis par la stratégie nationale, c'est-à-dire : la réduction des inégalités qui nuisent à la cohésion sociale, la favorisation de la participation des personnes et des familles en situation de pauvreté à la vie collective et au développement du sentiment de solidarité dans l'ensemble de la société québécoise afin de lutter collectivement contre la pauvreté et l'exclusion sociale⁷². De plus, le plan d'action n'engage pas le gouvernement à améliorer l'offre des mesures d'insertion au travail ou de formation⁷³. Pourtant, la loi prescrit l'implication du gouvernement afin « d'intensifier l'aide à l'emploi pour mieux soutenir les collectivités » et « de favoriser dans les milieux de travail l'insertion sociale »⁷⁴.

Le gouvernement dispose donc de beaucoup de latitude vis-à-vis des dispositions de la loi. D'ailleurs, certaines politiques vont à l'encontre des principes promulgués par la législation. C'est ainsi que certaines mesures contenues à l'intérieur de la loi 57 peuvent être qualifiées d'illégales. Tout d'abord, selon le Collectif pour un Québec sans pauvreté, la réforme de la sécurité du revenu est contraire au premier but fixé

gouvernementale » (Collectif pour un Québec sans pauvreté 2006, 6). En ligne. http://www.pauvrete.qc.ca/article.php3?id_article=407 (page consultée le 28 mars 2007).

⁷² Ibid., 4-5.

⁷³ Alain Noël, « Lutttes autour de la pauvreté », *Options politiques* février (2005), 104.

⁷⁴ Québec. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. « Projet de loi n 112 » (Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale 2002). En ligne. <<http://www.mess.gouv.qc.ca/grands-dossiers/lutte-contre-la-pauvrete/loi.asp>>(page consultée le 11 octobre 2006).

par la loi 112, c'est-à-dire la promotion du respect et de la dignité des personnes en situation de pauvreté. La révision du programme d'aide sociale contribue plutôt à renforcer la discrimination en créant des mesures différentes pour les personnes aptes au travail et pour les personnes qui ont des contraintes sévères à l'emploi. D'une part, les individus qui ne sont pas aptes au travail, par le biais du Programme solidarité sociale peuvent bénéficier d'une indexation complète de leurs prestations et de la gratuité des médicaments. D'autre part, les personnes considérées comme aptes au travail sont exclues du programme donnant un accès gratuit aux médicaments et leurs prestations ne sont que partiellement indexées. Cette situation renforce le préjugé qu'il y a d'une part, les « bons pauvres qui méritent qu'on les aide et d'autre part, les mauvais pauvres qu'il faut inciter au travail en détériorant leurs conditions de travail »⁷⁵.

Les efforts gouvernementaux en matière de pauvreté s'expliquent essentiellement par la pression exercée par la société civile. L'idée d'une loi anti-pauvreté apparaît lors du Parlement de la rue⁷⁶, au moment où les décideurs discutent de la réforme de l'aide sociale. Le projet, d'abord porté par le Carrefour de pastorale en monde ouvrier (CAPMO), est ensuite relayé à une coalition d'acteurs devant l'ampleur que

⁷⁵ Id.

⁷⁶ Pour s'opposer à la réforme de la sécurité du revenu, deux roulottes ont été installées devant l'Assemblée nationale à l'initiative du CAPMO. Celles-ci ont permis l'accueil d'une multitude de visiteurs dont des étudiants, des groupes communautaires, des congrégations religieuses et des députés. Le but du Parlement était de permettre un débat alternatif à celui tenu à l'Assemblée sur la réforme de la sécurité du revenu. Voir Ariel Hudon-Fortier. *Comment survivre à son succès? Étude de cas du Collectif pour un Québec sans pauvreté*. Mémoire de maîtrise. Département de science politique, Université de Montréal, 2005.

prend la visée : le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté⁷⁷. Le premier mandat de cette nouvelle coalition est la construction d'une loi-cadre se basant sur une vaste consultation populaire mettant à l'avant-plan les personnes concernées par la problématique de la pauvreté. Parallèlement à cette démarche, une pétition circule permettant à la population de montrer son appui à l'implantation d'une loi anti-pauvreté. Le Collectif présente ensuite au gouvernement du Québec une proposition de loi élaborée à partir des idées des personnes consultées. Plutôt que d'accepter la proposition suggérée, le gouvernement décide de lancer sa propre consultation. Un an plus tard, le projet de loi 112 est déposé à l'Assemblée par les dirigeants et adopté presque aussitôt. Plusieurs des recommandations du Collectif se sont retrouvées dans la loi, mais dans une forme plutôt modifiée⁷⁸.

Dans cette analyse, l'exemple du Québec servira de point de référence plutôt que d'objet d'analyse. Étant donné qu'il existe de nombreuses études ayant pour thème principal l'adoption de la loi 112 au Québec, nous préférons jeter un regard attentif aux initiatives de lutte contre la pauvreté des autres provinces.

⁷⁷ Au départ, ce mouvement social se nommait Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, après l'adoption de la loi 112, dans une réorientation de stratégies, il a dû troquer son nom pour Collectif pour un Québec sans pauvreté. Ninacs, « Le collectif pour un Québec sans pauvreté : une étude de cas », (Caledon Institute of Social Policy 2005). En ligne. <<http://www.caledoninst.org>> (page consultée le 10 février 2006).

⁷⁸ Noël, « Une loi contre la pauvreté » 18.

1.2. Méthodologie

1.2.1. Questions de recherche et hypothèses

L'évolution des politiques sociales a permis d'inscrire à l'ordre du jour public de nouvelles priorités où divers moyens sont proposés pour s'attaquer à la pauvreté. La question posée par l'analyse est la suivante : dans le cadre du référentiel de l'investissement social au Canada depuis la fin des années 1990, comment se traduit au niveau des provinces l'action sociale, et en particulier, dans le domaine de la lutte à la pauvreté?

Pour répondre à cette question, nous procédons à l'analyse des politiques sociales des provinces de Terre-Neuve et Labrador, du Manitoba et de l'Ontario. En premier lieu, nous suggérons que le déploiement de l'État d'investissement social donne lieu à la conception de politiques sociales s'adressant principalement à la pauvreté à Terre-Neuve et Labrador, au Manitoba et en Ontario.

En vue de comprendre comment la diffusion de ces politiques a opéré, nous supposons en deuxième lieu l'existence de deux mécanismes principaux de diffusion. Nous émettons tout d'abord l'hypothèse que les groupes sociaux qui œuvrent dans le domaine de la pauvreté ont joué un rôle important dans la diffusion des politiques sociales. Nous avons constaté plutôt que Gow considère que les groupes sociaux peuvent être un agent de changement en ce qui concerne l'adoption de l'innovation. En ce qui concerne notre analyse, nous nous inspirons des

remarques de l'auteur et considérons le rôle joué par les groupes de lutte contre la pauvreté est plutôt au niveau de la diffusion. En ce sens, notre hypothèse s'approche davantage des conclusions d'Hoberg qui suggère que les groupes sociaux diffusent l'information relative aux normes des politiques. Ce que nous proposons donc dans cette étude, c'est que les groupes sociaux contribuent à diffuser les innovations et les normes liées aux politiques par leurs actions et leurs publications.

Ensuite, comme d'autres auteurs l'ont souligné, nous supposons que le gouvernement fédéral agit à titre de leader en ce qui concerne les politiques sociales, en particulier pour celles qui sont en lien avec la lutte à la pauvreté. À cause de sa position dans la fédération et en vertu de son pouvoir de dépenser qui lui permet d'élaborer des politiques et d'investir dans le domaine social, nous suggérons que le gouvernement fédéral joue un rôle prépondérant dans la diffusion des innovations.

1.2.2. Principale hypothèse rivale

La théorie qui concerne les idéologies rattachées aux partis politiques pourrait être un facteur d'explication de l'avènement des politiques de lutte contre la pauvreté. Une hypothèse clé de cette approche est l'influence de l'orientation idéologique des partis politiques sur la nature des politiques publiques et conséquemment, « the impact of election turnover should be seen as the direct response of policy to changes in the left-right party composition of government, when other explanatory

variables are controlled »⁷⁹. En d'autres mots, les partis situés à droite sur l'échiquier politique adopteraient des politiques publiques davantage conservatrices que les partis situés à gauche.

Dès le départ, cette hypothèse doit cependant être écartée puisque les trois provinces retenues pour leur engagement dans la lutte contre la pauvreté sont dirigées par des partis aux idéologies différentes. En effet, Terre-Neuve et Labrador est gouverné par le Parti progressiste-conservateur, le NPD est au pouvoir au Manitoba et le Parti libéral est à la tête de l'Ontario. En plus, l'initiative qui semble la plus progressiste, c'est-à-dire le plan d'action de réduction de la pauvreté de Terre-Neuve et Labrador, a été adoptée par un gouvernement conservateur.

1.2.3. Démarche méthodologique

1.2.3.1. L'analyse des politiques publiques et la perspective comparée

D'après Pierre Muller, l'analyse des politiques publiques distingue trois objets de recherche; la genèse des politiques publiques, le fonctionnement de l'administration et les effets des politiques sur la société. Nous nous concentrerons sur le premier objet, c'est-à-dire la naissance et la transformation des politiques sociales. Cet aspect des politiques publiques pose une question fondamentale pour notre analyse, c'est-à-dire : « à travers quels processus sociaux, politiques ou administratifs sont prises les

⁷⁹Imbeau et al., « Comparative Provincial Policy Analysis : a Research Agenda », *Revue canadienne de science politique* 4 (2000) 779-804.

décisions qui constituent les politiques?»⁸⁰. Ainsi, après avoir analysé le contenu des politiques publiques, nous procéderons à l'examen des circonstances qui entourent l'adoption de celles-ci.

La comparaison entre les provinces peut certainement enrichir l'analyse des politiques sociales. Certains chercheurs plaident d'ailleurs en faveur d'un agenda de recherche où les études comparatives à l'intérieur du Canada seraient mises de l'avant. Selon ces auteurs, la fédération est un excellent laboratoire pour tester les hypothèses ou pour développer des théories pour l'analyse des politiques publiques⁸¹. En effet, la perspective comparée permet de distinguer les tendances générales et les différences qui se dégagent de la lutte contre la pauvreté dans chaque province canadienne. De plus, l'analyse comparative tient compte du rôle joué par les transferts de connaissance entre les administrations publiques dans l'adoption de politiques.

1.2.3.2. L'analyse de discours

Un obstacle à l'étude des politiques publiques réside dans la difficulté de repérer et d'isoler les éléments cognitifs et normatifs des politiques sociales⁸². Pour y arriver, plusieurs auteurs suggèrent de procéder à une analyse des discours tenus par les

⁸⁰ Pierre Muller, *Les politiques publiques*, (Paris : Presses universitaires de France, 1990), 88.

⁸¹ Imbeau et al., « Comparative Provincial Policy Analysis », 789.

⁸² Bruno Palier et Yves Surel, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55, février (2005)17.

acteurs⁸³. Vivien Schmidt distingue le discours de communication que les administrateurs tiennent à l'électorat du discours de coordination, tenus à l'interne et ayant l'élite politique comme principal récepteur. Dans les démocraties où le pouvoir est concentré dans les mains d'un seul parti politique, le discours public est principalement adressé à la population⁸⁴. Ainsi, au Canada, où un parti à la fois exerce le pouvoir, ce type de communication est prépondérant et se prête bien à l'analyse.

1.2.4. Les sources consultées

1.2.4.1. Les documents gouvernementaux

Dans le but d'analyser le discours des acteurs publics et les transformations sociales qui ont récemment eu lieu à Terre-Neuve et Labrador, au Manitoba et en Ontario, nous avons procédé au dépouillement de la littérature spécialisée pertinente à l'analyse. D'après Pierre Muller :

Toute politique publique génère de manière directe ou indirecte une multitude de documents écrits dont il faut prendre connaissance : notes et documents internes à l'administration, discours et prise de position des ministres et responsables politiques, circulaires, projets de loi, décrets, comptes rendus de débats parlementaires, rapports de commission⁸⁵.

⁸³ Claudio Radaelli, « The Domestic Impact of European Union Public Policy : Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research », *Politique Européenne* 5 (2001), 107-142 et Kathleen McNamara, *The Currency of Ideas* (Ithaca : Cornell University Press, 1998).

⁸⁴ Vivien A. Schmidt, « Values and Discourse in the Politics of Adjustment », dans Vivien A. Schmidt et W. Scharpf, dir., *Welfare and Work in the Open Economy* (Oxford : Oxford University Press, 2000), 229-309.

⁸⁵ Muller, *Les politiques publiques*, 88

Dans cette analyse, plusieurs de ces documents ont donc été consultés, en particulier les débats de l'Assemblée législative, les communiqués et les publications des gouvernements de chacune des provinces. Ces documents permettent de relever les traces du processus de décision et des idées qui circulent à l'intérieur de la communauté politique canadienne.

1.2.4.2. Les publications des groupes anti-pauvreté

Les publications des groupes anti-pauvreté attirent l'attention sur le rôle joué par les groupes dans le processus de diffusion de l'innovation. À Terre-Neuve et Labrador, la coalition *Make Work Pay* et le *Community Food Sharing*, au Manitoba la coalition *Just Income*, le *Social Planning in Winnipeg* et, en Ontario, le Centre d'aide au revenu créent des campagnes ou publient des documents pour tenter d'influer sur les gouvernements. Les documents d'autres groupes ont également été consultés puisque l'examen des débats législatifs a permis de constater que les groupes nationaux tels Campagne 2000, l'Association canadienne des banques alimentaires (ACBA), le Conseil national de bien-être social (CNBS) et l'Organisation nationale anti-pauvreté (ONAP) produisent des documents concernant la pauvreté fréquemment cités par les députés.

1.2.5. Le choix de la période

Au Canada, on remarque l'émergence de l'État d'investissement social à la fin de la dernière décennie. Dès 1997, le gouvernement fédéral incorpore à son discours le

terme d'investissement social⁸⁶. Au centre de ce processus de transformation de l'État providence se trouve le Plan d'action national pour les enfants mis en place l'année suivante dans le but de coordonner les initiatives conjointes fédérales et provinciales de lutte contre la pauvreté infantile⁸⁷.

Toutefois, nous avons décidé d'analyser les politiques de lutte contre la pauvreté adoptées à partir de 1999. Ce choix relève de l'observation des premières politiques qui peuvent être identifiées comme participant à la lutte contre la pauvreté à l'intérieur des trois provinces analysées. Celles-ci sont observables en premier lieu au Manitoba puisque l'arrivée du NPD au pouvoir en 1999 correspond à une nouvelle façon de gouverner sensible à la problématique de la pauvreté. En Ontario et à Terre-Neuve et Labrador, aucune initiative de lutte contre la pauvreté n'a été adoptée avant 2003.

1.2.6. Le choix des unités d'analyse

Le choix des unités d'analyse se réfère à l'attention politique portée à la problématique de la pauvreté à l'intérieur des provinces sélectionnées. À Terre-Neuve et Labrador, le gouvernement a octroyé un fond visant au développement d'une stratégie de réduction de la pauvreté et dans ce cadre, un plan d'action a été publié en juin dernier. Au Manitoba, plusieurs politiques anti-pauvretés ont été adoptées à l'arrivée du NPD à la tête de la province et la parution du document

⁸⁶ Saint-Martin, « De l'État-providence à l'État d'investissement social », 39.

⁸⁷ Denis St-Martin, « Apprentissage social et changement institutionnel : la politique de « l'investissement dans l'enfance » au Canada », *Politique et Sociétés* 21 (2002).

Document F : S'adresser à la pauvreté au Manitoba en 2005 a souligné la volonté gouvernementale de lutter contre la pauvreté. En ce qui concerne l'Ontario, la réforme engagée dans le système d'aide sociale est aussi un indice que les politiques sociales sont en cours d'évolution à l'intérieur de cette province.

De plus, récemment, les dirigeants de ces provinces ont annoncé plusieurs investissements importants concernant la lutte contre la pauvreté. Nous avons donc choisi ces unités d'analyses parce que c'est dans ces trois provinces que les investissements en matière de lutte contre la pauvreté paraissent les plus importants.

La sélection de ces trois provinces porte à trois le nombre d'unités d'analyse. Étant donné la longueur du mémoire et le délai accordé, les unités analysées peuvent difficilement dépasser ce nombre.

CHAPITRE 2: LES POLITIQUES SOCIALES DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Dans cette section, nous vérifions la première hypothèse selon laquelle les politiques de lutte contre la pauvreté récemment adoptées par Terre-Neuve et Labrador, le Manitoba et l'Ontario sont soutenues par les idées de l'investissement social. Toutefois, s'il existe des politiques semblables dans les trois provinces, nous remarquons également une trajectoire qui est distincte à chacune d'elle. Évidemment, l'adoption de politiques de lutte contre la pauvreté a lieu à l'intérieur d'un contexte politique particulier à chaque province. Ainsi, l'évolution des idées qui sous-tendent les politiques sociales à Terre-Neuve et Labrador ne semble pas partager les points communs du Manitoba et de l'Ontario. De plus, Terre-Neuve et Labrador, à l'opposée des deux autres juridictions, s'est récemment paré d'un plan d'action de réduction de la pauvreté. À cause de cette différence, nous pouvons supposer que l'engagement de cette province dans la lutte contre la pauvreté est plus important que dans les deux autres provinces.

2.1. La lutte contre la pauvreté : différents parcours

2.1.1. Une stratégie de lutte contre la pauvreté à Terre-Neuve et Labrador

À Terre-Neuve et Labrador, la volonté de réduire considérablement le nombre de personnes pauvres dans la province apparaît avec l'arrivée du Parti conservateur au pouvoir en novembre 2003. Lors du discours du Trône du nouveau gouvernement, la pauvreté est mentionnée pour la première fois comme une priorité :

My government is determined to facilitate a progressive reduction in Newfoundland and Labrador's rate of poverty until we achieve the lowest rate of poverty in the country. To help our most vulnerable citizen's, my government will act to reduce the burden of taxation, taking measures to alleviate poverty and ensuring that children and families receive an appropriate support⁸⁸.

Cette nouvelle préoccupation est la conséquence directe d'une promesse électorale. Lors des dernières élections, le chef du Parti progressiste-conservateur, Danny Williams, a publié un programme électoral dans lequel il s'engage à s'attaquer au problème de la pauvreté. Le leader conservateur s'est d'ailleurs fixé un objectif et un délai précis :

The primary objective of a Progressive Conservative government will be to transform Newfoundland and Labrador over a ten-year period from a Province with the most poverty to a Province with the least poverty, comparing after-tax income and cost of living⁸⁹.

En 2005, cet engagement se traduit par des mesures concrètes et le gouvernement provincial prévoit un investissement de 200 000 dollars pour l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté⁹⁰. Lors de la dernière rentrée parlementaire, l'annonce du déploiement de la stratégie a assuré un investissement de plus de 30.5 millions de dollars pour l'année fiscale 2006-2007 et de 62 millions de dollars sur

⁸⁸ House of Assembly of Newfoundland and Labrador, House Debates, 45^e Législature, 1^{ère} session, « Hansard » 18 mars 2004. En ligne. <<http://www.hoa.gov.nl.ca/hoa/business>> (page consultée le 21 juin 2006).

⁸⁹ Parti conservateur. « Blue Book 2003. Danny Williams' Plan for Newfoundland and Labrador » (Parti conservateur 2003). En ligne. <<http://www.pcparty.nf.net/plan2003.htm>> (page consultée le 20 juin 2006).

⁹⁰ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. « Reducing Poverty in Newfoundland and Labrador : Working Toward a Solution » (Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi 2005). En ligne. <http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/publications/plainlanguage_poverty.pdf> (page consultée le 20 juin 2006).

une base annuelle pour des mesures considérées importantes dans la lutte contre la pauvreté⁹¹.

En juin 2006, le gouvernement publie un plan d'action stratégique intitulé *Reducing Poverty : An Action Plan for Newfoundland and Labrador*⁹². Le document établit les principes et directions qui doivent guider les initiatives gouvernementales et présente un portrait détaillé de la pauvreté à Terre-Neuve et Labrador. On y rapporte la profondeur et la durée générale du problème en plus des groupes que le gouvernement considère vulnérables. La dernière section du plan présente les cinq buts poursuivis par le gouvernement, c'est-à-dire améliorer l'accès et la coordination des services pour les individus à faible revenu, renforcer le filet de sécurité sociale, augmenter les revenus de travail, améliorer le développement lié à l'enfance et améliorer le niveau d'éducation de la population. Pour s'assurer de la réalisation des objectifs, le gouvernement propose d'évaluer les retombées des mesures adoptées⁹³.

L'adoption d'une telle planification stratégique différencie les façons de faire de Terre-Neuve et Labrador. Tout d'abord, la présence d'une stratégie de réduction de la pauvreté dans la province témoigne d'un engagement à long terme. D'ailleurs, selon le gouvernement, cette « long-term poverty reduction strategy » doit axer ses

⁹¹ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. « The Right Choices: Reducing Poverty ; Increasing Self-reliance » (Communiqué 30 mars 2006). En ligne. <<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2006/hrle/0330n08.htm>> (page consultée le 20 octobre 2006).

⁹² Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. « Reducing Poverty : An Action Plan for Newfoundland and Labrador » (Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi 2006). En ligne. <<http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/poverty/poverty-reduction-strategy.pdf>> (page consultée le 20 juin 2006).

⁹³ Id.

efforts sur l'intervention et la prévention dans le but de mettre un terme au cycle de la pauvreté⁹⁴. Cet engagement garantit également un investissement ponctuel dans certains programmes associés à la pauvreté.

De plus, la définition du problème semble prendre une place importante à l'intérieur de la stratégie. La pauvreté est caractérisée par sa durée et sa persistance et l'accent est mis sur les populations touchées. Alors que l'argent vient à peine d'être dépensé pour l'élaboration du plan, la ministre des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi, Joan Burke, fait état du besoin d'information concernant les individus pauvres : «we must have clear understanding of who lives in poverty and why, and we must look at the issue from all angles including gender, education, housing, health, tax measures and financial supports»⁹⁵. Cette préoccupation est aussi présente dans le plan d'action où les groupes vulnérables identifiés sont les familles monoparentales, les personnes seules, les personnes âgées de 55 à 64 ans, les personnes avec limitations au travail et les autochtones⁹⁶. La façon dont le

⁹⁴ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. « The Right Choices: Reducing Poverty; Increasing Self Reliance » (Communiqué 26 mars 2006). En ligne. <<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2006/hrle/0330n08.htm>> (page consultée le 20 octobre 2006).

⁹⁵ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. « Building Pathways to Poverty Reduction » (Communiqué 21 janvier 2005). En ligne. <<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2005/hrle/0321n22.htm>> (page consultée le 20 octobre 2006).

⁹⁶ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. « Reducing Poverty : An Action Plan for Newfoundland and Labrador » (Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi 2006). En ligne. <<http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/poverty/poverty-reduction-strategy.pdf>> (page consultée le 20 juin 2006).

problème de la pauvreté est défini montre la reconnaissance que certaines personnes sont plus désavantagées que d'autres et que leurs besoins sont prioritaires⁹⁷.

D'ailleurs, le gouvernement tient compte de l'inégalité des hommes et des femmes face à la pauvreté dans l'analyse du problème : « progress will be tracked on a gender basis and approaches will be developed with a gender analysis to make sure that the strategy addresses the particular needs of all groups »⁹⁸. De plus, chaque budget attribue des fonds au *Women's Advisory Council* ainsi qu'aux centres locaux de femmes.

La consultation est une partie centrale de la stratégie de lutte contre la pauvreté de Terre-Neuve et Labrador⁹⁹. D'ailleurs, depuis la création de la province de Terre-Neuve et Labrador, la population est régulièrement consultée, en particulier avant les transformations sociales importantes. Notamment, les citoyens ont été interrogés dans le cadre d'une commission d'enquête sur le chômage¹⁰⁰, dans le contexte de la

⁹⁷ Canada. Conseil national du bien-être social. « Résoudre la pauvreté : quatre pierres angulaires d'une stratégie de lutte contre la pauvreté » (Conseil national du bien-être social 2007). En ligne. <<http://www.ncwcnbes.net/htmldocument/reportSolvingPoverty2007/SolvingPovertyReportFRE.pdf>> (page consultée le 30 novembre 2006).

⁹⁸ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. « Reducing Poverty : An Action Plan for Newfoundland and Labrador » (Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi 2006). En ligne. <<http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/poverty/poverty-reduction-strategy.pdf>> (page consultée le 20 juin 2006).

⁹⁹ Canada. Conseil national du bien-être social. « Résoudre la pauvreté : quatre pierres angulaires d'une stratégie de lutte contre la pauvreté » (Conseil national du bien-être social 2007). En ligne. <<http://www.ncwcnbes.net/htmldocument/reportSolvingPoverty2007/SolvingPovertyReportFRE.pdf>> (page consultée le 30 novembre 2006).

¹⁰⁰ Douglas House, « Building on Our Strengths », *Report of the Royal Commission on Employment and Unemployment* (St-John's : Queen's Printer, 1986).

redéfinition du cadre d'intervention en matière de politique sociale¹⁰¹, pour la réforme du programme de soutien du revenu¹⁰² et, plus récemment, pour la révision du salaire minimum¹⁰³. Le cas de la stratégie de réduction de la pauvreté n'échappe donc pas à cette tendance qui semble ancrée dans les habitudes des gouvernements. Ainsi, l'annonce de fonds destinés à la mise en place d'un plan d'action stratégique est accompagnée d'un document de travail : *Reducing Poverty in Newfoundland and Labrador : Working Toward a Solution*¹⁰⁴. Avec ce document comme point de départ, la consultation entamée au début de l'été 2005 a impliqué douze groupes d'étude formés de personnes provenant de diverses communautés et du secteur professionnel et syndical¹⁰⁵.

La province se démarque également par sa préoccupation relativement constante des problèmes sociaux vécus par les individus habitant le territoire. En effet, depuis les

¹⁰¹ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. « Strategic Social Plan: People, Partners and Prosperity » (Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi 1998). En ligne.

<<http://www.exec.gov.nl.ca/exec/publicat/social.96/down.htm>> (page consultée le 19 juin 2006).

¹⁰² Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. « Report of a Consultation on the Social Assistance Act » (Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi 2002). En ligne.

<<http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/publications/pdf/SARreport.PDF>> (page consultée le 20 octobre 2006).

¹⁰³ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. « Minimum Wage Earners in Newfoundland and Labrador to See Increase Pay » (Communiqué 6 janvier 2006). En ligne. <<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2006/hrle/0330n08.htm>> (page consultée le 20 octobre 2006).

¹⁰⁴ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. « Reducing Poverty in Newfoundland and Labrador : Working Toward a Solution » (Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi 2005). En ligne.

<http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/publications/plainlanguage_poverty.pdf> (page consultée le 20 juin 2006).

¹⁰⁵ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. « Report on Workshop Sessions on the Development of a Poverty Reduction Strategy » (Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi 2005). En ligne.

<<http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/PRSWorkshopReportSummary.pdf>> (page consultée le 20 juin 2006).

vingt dernières années, aucun gouvernement ne favorise le démantèlement des programmes sociaux en place et le développement social n'est jamais complètement ignoré en faveur du développement économique. En 1992, sous l'administration du libéral Clyde Wells, une stratégie en matière d'économie, le *Strategic Economic Plan*, est rendue publique. Celle-ci insiste sur la nécessité d'intégrer la dimension sociale au développement économique¹⁰⁶. Au milieu des années 1990, Brian Tobin, nouvellement élu, promet une nouvelle approche pour revitaliser la communauté rurale de la province¹⁰⁷ qui conduit à l'élaboration d'un plan stratégique en matière sociale nommée *Strategic Social Plan (SSP)*¹⁰⁸. Celui-ci est le premier processus d'intégration sociale planifiée dans la province. Dans ce cadre, une revue ainsi qu'une restructuration des politiques sociales ont été entreprises donnant naissance à une nouvelle conception de l'aide sociale et à des mesures pour combattre la pauvreté des enfants¹⁰⁹. En matière sociale, la succession des gouvernements ne semble pas avoir créé de changements draconiens dans la façon d'administrer les politiques sociales.

¹⁰⁶ John Douglas House, *Against the Tide : Battling for Economic Renewal in Newfoundland and Labrador* (Toronto : University of Toronto Press, 1999), 222.

¹⁰⁷ *Ibid.*, 225.

¹⁰⁸ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. « Strategic Social Plan: People, Partners and Prosperity » (Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi 1998). En ligne.

<<http://www.exec.gov.nl.ca/exec/publicat/social.96/down.htm>> (page consultée le 19 juin 2006).

¹⁰⁹ House of Assembly of Newfoundland and Labrador, House Debates, 44^e Législature, 1^{ère} session, « Hansard » 16 mars 1999. En ligne. <<http://www.hoa.gov.nl.ca/hoa/business>> (page consultée le 21 juin 2006).

2.1.2. Des initiatives sans engagement d'ensemble au Manitoba et en Ontario

Au Manitoba et en Ontario, il n'existe pas de stratégie formelle dans laquelle sont intégrées les mesures qui concernent la pauvreté. Les initiatives annoncées ne sont pas associées à une vision organisée et à long terme de la lutte contre la pauvreté.

Quelques indices suggèrent toutefois l'existence d'une stratégie anti-pauvreté au Manitoba. Par exemple, la ministre des Services à la famille et du Logement, Christine Melnick, qualifie la récente restructuration du système d'allocations-logement d'«étape importante de notre stratégie de réduction de la pauvreté»¹¹⁰. De plus, la parution d'un document budgétaire en 2005 intitulé *Budget F : S'attaquer à la pauvreté au Manitoba*¹¹¹ pourrait également permettre de croire que le gouvernement a instauré un cadre d'intervention. Cependant, l'examen de ce document montre l'absence d'initiative nouvelle en lien avec la pauvreté. La première partie relate les principales réalisations du gouvernement depuis son élection visant à faciliter la transition des personnes de l'aide sociale au marché du travail. En considérant qu'il reste encore du travail à faire dans ce domaine, le reste du document propose d'autres moyens pour poursuivre cette visée. Le gouvernement évoque, par exemple, les possibilités de soutenir la croissance de l'emploi ou de réduire le taux effectif marginal d'imposition¹¹². Le gouvernement paraît ainsi plus

¹¹⁰ Manitoba. Ministère des Services à la famille et du Logement. « La ministre des Services à la famille et du Logement annonce un financement de plus de 22,4 millions de dollars pour améliorer la qualité de vie des personnes handicapées et des personnes à faible revenus » (Communiqué, 12 mars 2006). En ligne. <<http://www.gov.mb.ca/chc/press/top/2006/03/2006-03-13-02.html.fr>> (page consultée le 25 octobre 2006).

¹¹¹ Manitoba. Ministère des Finances. « Addressing Poverty in Manitoba » (Ministère des Finances 2005). En ligne. <<http://www.gov.mb.ca/finance/budget05/poverty/index.html>> (page consultée le 21 juin 2006).

¹¹² Id.

impliqué dans la lutte contre la pauvreté qu'il ne l'est réellement. En Ontario, ni les documents gouvernementaux, ni les parlementaires ne font allusion à un cadre spécifique à l'intérieur duquel s'inscrivent les initiatives de lutte contre la pauvreté. Les investissements sociaux ne répondent pas à un cadre formel et aucune planification de dépenses sociales n'est communiquée à la population.

Cependant, dans les deux provinces, même si ces initiatives ne sont pas inscrites à l'intérieur d'une structure particulière, les mesures concernant la pauvreté correspondent tout de même à une façon de gouverner différente par rapport à celle du précédent gouvernement. Lorsque le Parti Conservateur de Gary Filmon prend le pouvoir en 1988, un changement important dans l'administration politique s'entreprind au Manitoba. Dès le début de son mandat, le gouvernement implante une stratégie de réduction du déficit accompagnée de politiques de diminution des salaires et de baisse de taxes¹¹³. Dans cette vague de réduction des programmes sociaux, les revenus du bien-être social sont amoindris : les dépenses liées au soutien du revenu sont réduites de 23 millions de dollars et les prestations des individus refusant de participer aux programmes de formation ou d'insertion en emploi sont coupées. Une ligne téléphonique est également mise à la disposition des citoyens pour que ceux-ci soient en mesure de dénoncer les individus qui fraudent l'aide

¹¹³ Joan Grace, « Challenges and Opportunities in Manitoba. The Social-democracy Promise and Womens Equality » dans William K. Carroll and R.S. Ratner dir., *Challenges and Perils: Social Democracy in Neoliberal Times* (Halifax : Fernwood Pub., 2005), 70.

sociale¹¹⁴. L'élection du néo-démocrate Gary Doer en 1999 change la logique sous-jacente à l'élaboration des politiques sociales au Manitoba.

En Ontario, les politiques ont été appliquées dans une version encore plus dure du néolibéralisme. Lors des élections de 1995, la campagne des conservateurs a été construite autour du document *La Révolution du bon sens*¹¹⁵, lequel met en valeur les positions néolibérales du parti. Les réductions de taxes et impôts ainsi que la diminution de la taille et du rôle de l'État sont des aspects fondamentaux de cette vision. De plus, le gouvernement Harris reconnaît des effets désincitatifs aux politiques sociales, lesquelles sont accusées de miner les institutions centrales du travail, de la famille et de l'État en encourageant certains mauvais comportements¹¹⁶. L'accent est mis sur la responsabilité économique individuelle; le gouvernement promeut ainsi l'idée que les assistés sociaux doivent absolument travailler en échange de leur rémunération¹¹⁷. C'est dans cette optique que le gouvernement procède à une diminution de 22% des prestations de l'aide sociale et que la participation à des programmes de formation et d'insertion au travail est imposée en échange du revenu. De plus, un système de surveillance strict de la fraude est mis en place, accompagné de mesures punitives pour les individus

¹¹⁴ Shauna MacKinnon, « Workfare in Manitoba » dans Jim Silver dir., *Solutions that Works: Fighting Poverty in Winnipeg* (Winnipeg : Canadian Centre for Policy Alternatives-Manitoba ; Halifax : Fernwood Pub., 2000), 52-6.

¹¹⁵ Parti conservateur de l'Ontario, «The Common Sense Revolution» (Parti conservateur 1994). En ligne. <http://www.ontariopc.com/feature/csr/csr_text.htm> (page consultée le 21 juin 2006).

¹¹⁶ Leduc Browne et David Welch. « In the Shadow of the Market : Ontario's Social Economy in the Age of Neo-liberalism » dans Yves Vaillancourt et Louise Tremblay dir., *Social Economy : Health and Welfare in Four Canadian Province* (Nova Scotia : Fernwood Publishing, 2001), 113.

¹¹⁷ Parti conservateur de l'Ontario, «The Common Sense Revolution» (Parti conservateur 1994). En ligne. <http://www.ontariopc.com/feature/csr/csr_text.htm> (page consultée le 21 juin 2006).

reconnus coupables d'abus du système¹¹⁸. L'arrivée du gouvernement libéral au pouvoir en 2003 met un terme à la réduction des programmes sociaux.

2.2. Les tendances communes des politiques de lutte contre la pauvreté

Même si chaque province agit dans un cadre d'action différent, il existe une certaine convergence entre les politiques sociales adoptées dans les trois provinces.

2.2.1. La perception de la pauvreté

Tout d'abord, la définition elle-même de la pauvreté se transforme : on décrit désormais la pauvreté comme une situation d'exclusion qui empêche les individus de participer pleinement aux activités économiques et sociales. De plus, les gouvernements reconnaissent la complexité du problème et la nécessité d'une approche intégrée pour y remédier.

À Terre-Neuve et Labrador, l'exclusion sociale est reconnue comme étant à la fois une cause et une conséquence de la pauvreté, puisque les personnes n'ont pas les moyens financiers de participer à la communauté¹¹⁹. De plus, on considère que la pauvreté est un enjeu complexe qui nécessite davantage qu'une seule solution. Pour remédier à ce problème qui touche plusieurs pans de la population, le gouvernement de Terre-Neuve et Labrador considère l'importance d'une approche intégrée où la

¹¹⁸Browne et Welch, « In the Shadow of the Market », 125-6.

¹¹⁹ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'oeuvre et de l'Emploi. « Reducing Poverty : An Action Plan for Newfoundland and Labrador » (Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'oeuvre et de l'Emploi 2006). En ligne. <<http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/poverty/poverty-reduction-strategy.pdf>> (page consultée le 20 juin 2006).

plupart des intervenants et ministères peuvent s'impliquer de façon conjointe¹²⁰. Selon le gouvernement, le ministère des Ressources humaines de l'Emploi et de la Main d'œuvre doit supporter le développement de la stratégie de réduction de la pauvreté par une approche intégrée « that will address the connections between poverty and gender, education, housing, employment, health, social and financial supports, and tax measures, as well as the link between women's poverty and their increased vulnerability to violence »¹²¹.

Dès son arrivée au pouvoir, le NPD du Manitoba reconnaît également l'importance de prévenir l'exclusion sociale qui, selon le gouvernement, prend forme à partir des premières années de la vie. De cette nouvelle façon de percevoir la pauvreté découle une gestion différente des programmes et politiques qui régissent la vie des pauvres. Le gouvernement insiste sur le besoin d'une approche à plusieurs facettes qui inclut des mesures concernant le salaire minimum, le logement et les services destinés aux enfants¹²².

De façon similaire, le gouvernement ontarien considère que la pauvreté ne peut être définie seulement par le manque de revenu. L'exclusion sociale qui en découle a

¹²⁰ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. « Building Pathways to Poverty Reduction » (Communiqué 21 mars 2005). En ligne. <<http://www.mcass.gov.on.ca/mcass/french/news/releases/041201.htm>>(page consultée 14 septembre 2006).

¹²¹ House of Assembly of Newfoundland and Labrador. House Debates, 45^e Législature, 2^e session, « Hansard » 21 mars 2005. En ligne. <<http://www.hoa.gov.nl.ca/hoa/business>> (page consultée le 21 juin 2006).

¹²² Manitoba. Ministère des Finances. « The 1999 Manitoba Budget » (Ministère des Finances 1999). En ligne <<http://www.gov.mb.ca/finance/budget99/nevits.html>> (page consultée le 21 juin 2006).

pour conséquences l'isolation et même la précarité de la santé. D'ailleurs, une des priorités de la transformation du ministère des Services sociaux et communautaires est de favoriser l'inclusion des personnes en situation de pauvreté¹²³.

2.2.2. L'emploi comme solution à la pauvreté

Les gouvernements tiennent désormais compte de l'existence de la pauvreté et, depuis peu, affirment également vouloir remédier au problème. Dans les trois provinces, l'intégration au marché du travail est perçue comme l'unique solution à la pauvreté, situant ainsi la valorisation du travail au cœur de l'action publique. Comme l'affirme Joan Burke, au moment où elle occupe la fonction de ministre de l'Emploi et des Ressources humaines de Terre-Neuve et Labrador: « the only way poverty can really truly be addressed is if people can move into the labour force »¹²⁴.

2.2.2.1. S'attaquer aux barrières à l'emploi : rendre le travail payant

La plupart des politiques sociales sont adoptées ou modifiées dans le but de s'attaquer aux barrières à l'emploi, c'est-à-dire « la perte des avantages financiers et matériels que subit une personne prestataire de l'aide sociale quand elle rejoint le

¹²³Ontario. Ministère des Services sociaux et communautaires. « Des collectivités prospères » (Ministère des Services sociaux et communautaires 2006). En ligne. <http://www.mcscs.gov.on.ca/NR/rdonlyres/0BEC9ACD-3112-4A2E-8F6A-E30DB2278731/100/En_ThrivingCommunities_Jan2006.pdf> (page consultée 14 octobre 2006).

¹²⁴ House of Assembly of Newfoundland and Labrador. House Debates, 4^e Législature, 1^{ère} session, « Hansard » 4 mai 2004. En ligne. <<http://www.hoa.gov.nl.ca/hoa/business/>> (page consultée le 21 juin 2006).

marché du travail, en plus des coûts liés à l'emploi »¹²⁵. Si dans l'État néolibéral la solution à ce problème est la pénalisation de ceux qui ne travaillent pas, l'État d'investissement social promeut plutôt le soutien du revenu des travailleurs. Ainsi, plusieurs initiatives gouvernementales tentent de rendre le travail plus profitable au niveau économique dans le but d'encourager l'intégration au marché du travail.

Dans ce sens, l'augmentation du salaire minimum est une mesure politique qui contribue à améliorer la situation financière des travailleurs à faible rémunération et ainsi à encourager les individus à intégrer le marché du travail. Dans les trois provinces analysées, les révisions du revenu de base ont dorénavant lieu à l'intérieur d'un cadre de planification, ce qui évite les augmentations aléatoires qui surprennent autant les employeurs que les travailleurs. Ainsi, en 2005, suite à une consultation, le gouvernement de Terre-Neuve et Labrador annonce la planification des hausses du salaire minimum pour les deux prochaines années. Quatre augmentations sont donc prévues de façon à ce que le revenu de base soit augmenté d'un dollar au terme de cette période¹²⁶.

Au Manitoba, la révision du salaire minimum a maintenant lieu sur une base annuelle. Dès la parution de son premier budget en 2003, le NPD du Manitoba

¹²⁵ Pascale Dufour, « L'État post-providence : de nouvelles politiques sociales pour des parents-producteurs. Une perspective comparée », *Revue canadienne de science politique* 35 :2 (juin 2002) 301-322.

¹²⁶ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. «Increasing Minimum Wage » (Communiqué 6 janvier 2005). En ligne. <<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2005/hrle/0106n01.htm>> (page consultée 14 septembre 2006).

s'engage à revoir le salaire minimum chaque année¹²⁷. Ces augmentations ponctuelles représentent, selon la ministre du Travail et de l'Immigration Nancy Allan, une « méthode de mise en œuvre, plus équitable pour les employeurs et plus facile pour eux à gérer, qui permet néanmoins d'augmenter le pouvoir d'achat des salariés à faible revenu »¹²⁸. De plus, le gouvernement manitobain planifie également ces augmentations à moyen terme puisqu'en 2005, une hausse en deux étapes est annoncée de façon à ce que le revenu minimum atteigne 7,60\$ en 2006 et 8,00\$ en 2007¹²⁹.

Le Parti libéral de l'Ontario s'est engagé, dès son arrivée au pouvoir, à augmenter le salaire minimum, qui était depuis neuf ans de 6,85\$ l'heure. En 2003, le gouvernement a prévu d'augmenter annuellement le salaire minimum de façon à ce qu'il atteigne huit dollars de l'heure en 2007¹³⁰.

D'autres politiques visent directement à aider les bénéficiaires de l'aide sociale qui intègrent le marché du travail. Pour absorber une partie des coûts liés à l'occupation d'un nouvel emploi, deux gouvernements ont instauré une nouvelle prestation d'emploi. Terre-Neuve et Labrador, en reconnaissant que le stress des bénéficiaires

¹²⁷Manitoba. Ministère des Finances. « The 1999 Manitoba Budget » (Ministère des Finances 1999). En ligne. <<http://www.gov.mb.ca/finance/budget99/nevits.html>> (page consultée le 21 juin 2006).

¹²⁸Manitoba. Ministère des Services à la famille et du Logement. «Augmentation du salaire minimum au Manitoba» (Communiqué 4 décembre 2003). En ligne. <http://www.gov.mb.ca/cgi-bin/press/fr_release.pl> (page consultée le 21 octobre 2006).

¹²⁹Manitoba. Ministère des Services à la famille et du Logement. « Le Manitoba annonce une augmentation du salaire minimum en deux étapes» (Communiqué 22 décembre 2005). En ligne. <http://www.gov.mb.ca/cgi-bin/press/fr_release.pl> (page consultée le 21 octobre 2006).

¹³⁰Ontario. Ministère du Travail. «Le gouvernement McGuinty hausse le salaire minimum» (Communiqué 26 janvier 2004). En ligne. <<http://www.labour.gov.on.ca/french/news/2004/04-07.html>> (page consultée 26 octobre 2006).

de l'aide sociale associé aux dépenses d'un nouvel emploi, a créé le programme *Job Start Benefit*, qui attribue un montant de 125\$ aux individus et le double pour les familles lors de leur premier mois de travail¹³¹. Également, l'Ontario offre un programme semblable et distribue un maximum de cinq cents dollars aux prestataires pour leur premier mois de travail¹³².

De plus, les gouvernements tentent d'améliorer l'accessibilité aux programmes et services pour les travailleurs à faible revenus. À Terre-Neuve et Labrador, on a l'intention d'améliorer l'accès et la coordination des services destinés aux personnes avec un salaire peu élevé. Dans cette perspective, le processus d'application aux programmes devra être simplifié, les critères d'éligibilité assouplis et l'existence des programmes diffusés, afin que les personnes concernées prennent connaissance des services disponibles¹³³. En toute compatibilité avec cette vision, le programme de gratuité des prescriptions est désormais accessible aux individus à faible revenu. Une mesure semblable est également en vigueur en Ontario, où les bénéficiaires qui

¹³¹ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'oeuvre et de l'Emploi. « Reducing Poverty : An Action Plan for Newfoundland and Labrador ». (Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'oeuvre et de l'Emploi 2006). En ligne. <<http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/poverty/poverty-reduction-strategy.pdf>> (page consultée le 20 juin 2006).

¹³² Ontario. Ministère des Services sociaux et communautaires. « Une nouvelle vision des programmes d'aide sociale en Ontario » (Ministère des Services sociaux et communautaires 2006). En ligne. <http://www.cfcs.gov.on.ca/mcss/french/pillars/social/what/ont_sa_programs.htm> (page consultée le 21 juin 2006).

¹³³ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'oeuvre et de l'Emploi. « Reducing Poverty : An Action Plan for Newfoundland and Labrador » (Ministère des Finances 2006). En ligne. <<http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/poverty/poverty-reduction-strategy.pdf>> (page consultée le 20 juin 2006).

joignent le marché du travail peuvent désormais conserver les prestations pour les services de santé pour une période de six mois¹³⁴.

La réintégration au travail ne concerne pas exclusivement les personnes aptes au travail. En effet, des programmes qui visent à améliorer l'accès à l'emploi sont également disponibles pour les personnes handicapées. À Terre-Neuve et Labrador, le budget de 2004 témoigne de cette détermination puisque l'argent est dépensé afin de faciliter leur insertion en emploi¹³⁵. Également, le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) devra être bientôt amélioré de façon à permettre aux personnes handicapées une plus grande autonomie financière. Dans cette perspective, le gouvernement a l'intention d'aider les personnes handicapées à la recherche d'emploi et de leur permettre de préserver une plus grande partie de l'argent gagné. Selon la ministre, « il est temps que notre système d'aide sociale appuie davantage les personnes ayant un handicap qui désirent travailler et sont en mesure de le faire et qu'il récompense celles qui font des efforts en ce sens »¹³⁶.

2.2.2.2. L'amélioration des programmes d'aide sociale

Comme nous l'avons précédemment mentionné, les gouvernements tentent de

¹³⁴ Ontario. Ministère des Services sociaux et communautaires. «Le gouvernement McGuinty élimine les obstacles pour aider les bénéficiaires de l'aide sociale à passer de l'aide sociale au marché du travail » (Communiqué 17 mai 2005). En ligne.

<<http://www.mcass.gov.on.ca/mcass/french/news/releases/050517>> (page consultée le 21 juin 2006).

¹³⁵ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Finances. « Protecting Our Future » (Ministère des Finances 2004). En ligne. <<http://www.budget.gov.nl.ca/budget2004/>> (page consultée le 21 octobre 2006).

¹³⁶ Ontario. Ministère des Services sociaux et communautaires. «Le gouvernement McGuinty aide les personnes ayant un handicap à trouver un emploi et à augmenter leur revenu » (Communiqué 8 février 2006). En ligne. <<http://www.mcass.gov.on.ca/mcass/french/news/releases/060208.htm>> (page consultée 21 octobre 2006).

diriger les individus vers des emplois qui leur permettront de se sortir de leur situation de pauvreté. Les programmes d'aide sociale sont donc ajustés dans cette optique. Au cours des vingt dernières années, ces rémunérations ont été peu augmentées et dans certains cas, elles ont plutôt subi d'importantes réductions. Le dernier rapport du Conseil national de bien-être social montre en ce sens que, en tenant compte de l'inflation, les revenus de l'aide sociale du début des années 1990 sont généralement plus élevés que les revenus actuels¹³⁷.

Néanmoins, les trois gouvernements concernés par l'analyse procèdent à la révision des montants de l'aide sociale. À Terre-Neuve et Labrador, le budget 2006 présente une augmentation de 5% en plus de l'indexation des prestations au coût de la vie pour les prochains six ans¹³⁸. Au Manitoba, l'augmentation des prestations en 2003 de 4.5%¹³⁹ est une première en douze ans¹⁴⁰ et, en Ontario, les bénéficiaires des programmes Ontario au travail (OT) et du POSPH profitent en 2004 d'une augmentation de 3% de l'allocation de subsistance et de l'allocation de logement maximale. La hausse des ressources financières mises à la disposition des bénéficiaires de l'aide sociale en Ontario est remarquable puisque depuis onze ans,

¹³⁷ Conseil national du bien-être social. « Revenus de bien-être social 2005 » (Conseil national du bien-être social 2006). En ligne. <<http://www.ncwcnbes.net/htmdocument/reportWelfareIncomes2005/WI2005FRErevised.pdf>> (page consultée le 30 novembre 2006).

¹³⁸ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Finances. « Budget 2006 : The Right Choices: Momentum for Growth and Prosperity » (Ministère des Finances 2006). En ligne. <<http://www.budget.gov.nl.ca/budget2006/highlights.htm>> (page consultée le 21 juin 2006).

¹³⁹ Manitoba. Ministère des Finances. « Le budget 2003 du Manitoba » (Ministère des Finances 2003). En ligne. <<http://web3.gov.mb.ca/finance/budget03/index.fr.html>> (page consultée le 21 juin 2006).

¹⁴⁰ Manitoba. Ministère des Finances. « Adressing poverty in Manitoba » (Ministère des Finances 2005). En ligne. <<http://www.gov.mb.ca/finance/budget05/poverty/index.html>> (page consultée le 21 juin 2006).

aucune augmentation au revenu de bien-être social n'a eu lieu¹⁴¹. De plus, le budget 2006 annonce une augmentation de 2% de la somme payable pour les besoins essentiels¹⁴².

Toutefois, les acteurs politiques n'ont pas l'intention de créer des programmes de dernier recours qui couvrent les besoins de base ; les montants sont toujours très éloignés du seuil de faible revenu (SFR) de Statistique Canada :

En 2005, tous les ménages sauf les parents seuls de Terre-Neuve-et-Labrador affichaient des revenus de bien-être social inférieurs aux deux tiers du seuil de pauvreté, et à peine plus de la moitié des ménages affichaient des revenus correspondant tout au plus à la moitié du seuil de pauvreté, ce qui montre à quel point les revenus de bien-être social sont nettement insuffisants¹⁴³.

La transformation de l'administration de l'aide sociale ne se limite pas à une augmentation du montant des prestations. En effet, les mesures répressives contenues dans les programmes de soutien au revenu sont bannies des systèmes de protection sociale et, dans certains cas, vivement critiquées par les acteurs politiques. À Terre-Neuve et Labrador, à l'occasion de l'adoption de la nouvelle loi régissant le programme de soutien du revenu, le *Income and Employment Support*

¹⁴¹ Ontario. Ministère des Finances. «Créer des occasions de réussir» (Ministère des Finances 2004). En ligne. <<http://www.fin.gov.on.ca/french/budget/bud04/bk4.html>> (page consultée le 21 juin 2006).

¹⁴² Ontario. Ministère des Finances. «Budget Ontario 2006» (Ministère des Finances 2006). En ligne. <<http://www.ontariobudget.ca/french/index.html>> (page consultée le 21 juin 2006).

¹⁴³ Conseil national du bien-être social. « Revenus de bien-être social 2005 » (Conseil national du bien-être social 2006). En ligne. <<http://www.ncwcnbes.net/htmdocument/reportWelfareIncomes2005/WI2005FRErevised.pdf>> (page consultée le 30 novembre 2006).

Act, le ministre responsable Ralph Wiseman confirme : « This bill is about providing support to those need it and not about imposing punitive measures »¹⁴⁴.

De plus, les gouvernements du Manitoba et de l'Ontario disent avoir abandonné l'approche du *workfare*. En effet, le gouvernement du Manitoba ne croit pas que cette façon de procéder incite les individus recevant de l'aide sociale à se diriger vers le marché du travail. Peu après l'élection du NPD, Harry Schellenberg, député néo-démocrate, répondait ainsi aux députés conservateurs critiquant l'abolition de la loi 40 qui avait incorporé l'approche du *workfare* à l'aide sociale :

The reasons for poverty are quite complex, and there is no simple answer to eliminate poverty. But I must say, we as a society have only dealt with the symptom of poverty and not with the root cause of the poverty. For instance, workfare sounds good, but, if you look into it with some depth, it does not deal with the cause of poverty¹⁴⁵.

Le gouvernement croit plutôt que des montants de prestations d'aide sociale plus élevés contribuent à aider les individus à atteindre le marché du travail puisque «cette augmentation aidera les prestataires à payer le compte du téléphone, ce qui leur facilitera la recherche d'un emploi, leur donnera des moyens plus souples et leur permettra de conserver leur dignité »¹⁴⁶.

¹⁴⁴ House of Assembly of Newfoundland and Labrador. House Debates, 44^e Législature, 4^e session, « Hansard » 3 décembre 2002. En ligne. <<http://www.hoa.gov.nl.ca/hoa/business/>> (page consultée le 21 juin 2006).

¹⁴⁵ House of Assembly of Manitoba. House Debates, 37^e Législature, 1^{ère} session, « Hansard » 25 novembre 1999. En ligne. <<http://www.gov.mb.ca/legislature/hansard/index.html>> (page consultée le 21 juin 2006).

¹⁴⁶ Manitoba. Ministère des Finances. « Le budget 2003 du Manitoba » (Ministère des Finances 2003). En ligne <<http://web3.gov.mb.ca/finance/budget03/index.fr.html>> (page consultée le 21 juin 2006).

De plus, les lignes téléphoniques du programme de signalement des fraudes ont été supprimées au début de l'an 2000. Selon Tim Sale, alors ministre des Services à la famille et du Logement : « à un moment où nous nous efforçons d'aider les bénéficiaires de l'aide à l'emploi et au revenu à devenir plus autonomes, nous devons veiller particulièrement à redonner un sens de dignité à ceux qui essaient de refaire leur vie »¹⁴⁷.

La perception négative des mesures punitives liées à l'aide sociale se retrouve également dans le discours du gouvernement de l'Ontario. Quelque temps après l'arrivée au pouvoir des libéraux, Deb Matthews, assistante parlementaire de la ministre des Services sociaux et communautaires, émet un rapport basé sur une consultation qui souligne les limites des programmes OT et POSPH¹⁴⁸. Dans le rapport, l'idéologie derrière les politiques de l'aide sociale est dénoncée. En effet, le programme est basé sur le principe que les personnes abusent des services en place lorsqu'elles en ont l'opportunité. L'auteure du rapport suggère plutôt que les mesures sociales soient orientées vers l'encouragement et que la logique de sanction disparaisse des politiques sociales ontariennes¹⁴⁹.

¹⁴⁷ Manitoba. Ministère des Services à la famille et du Logement. « Suppression de la ligne téléphonique pour le signalement des fraudes en matière d'aide sociale » (Communiqué 20 avril 2000). En ligne. <<http://www.gov.mb.ca/chc/press/top/2000/04/2000-04-20-03.html>> (page consultée le 25 octobre 2006).

¹⁴⁸ Ontario. Ministère des Services sociaux et communautaires. « Le rapport Matthews conclut que le programme de travail obligatoire ne répond pas aux attentes des familles » (Communiqué 1^{er} décembre 2004). En ligne. <<http://www.mcscs.gov.on.ca/mcscs/french/news/releases/041201.htm>> (page consultée le 14 septembre 2006).

¹⁴⁹ Deb Matthews. « Examen des programmes d'aide à l'emploi du programme Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées » (Ministère des Services sociaux et communautaires 2004). En ligne. <http://www.mcscs.gov.on.ca/NR/rdonlyres/0BEC9ACD-3112-4A2E-8F6A-E30DB2278731/100/En_ThrivingCommunities_Jan2006.pdf> (page consultée le 14

Après la publication de ce rapport, le gouvernement s'engage à rétablir l'intégrité du programme d'aide sociale et à traiter les bénéficiaires de l'aide sociale avec respect et dignité. Dans cette optique, la politique d'interdiction à vie de bénéficier des mesures d'aide sociale est abrogée. De plus, la carte de médicament ne pourra plus être révoquée en cas d'inobservation des règles de l'aide sociale pour les bénéficiaires avec de graves problèmes de santé¹⁵⁰.

Dorénavant, les programmes d'aide sociale sont plutôt conçus dans le but d'encourager et d'appuyer les bénéficiaires à intégrer le marché du travail. Dans la mesure où l'emploi est la solution à la précarité, le développement des habiletés devient un outil privilégié des gouvernements pour lutter contre la pauvreté. Dans cette perspective, le plan d'action de Terre-Neuve et Labrador souligne l'intention du ministère des Ressources humaines, de l'Emploi et de la Main-d'œuvre d'augmenter la participation aux programmes d'insertion en emploi. Pour réaliser cet objectif, un investissement de 2 millions de dollars permettra au gouvernement d'améliorer les services destinés à améliorer les compétences professionnelles des individus¹⁵¹.

septembre 2006).

¹⁵⁰ Ontario. Ministère des Services sociaux et communautaires. « Amélioration des programmes d'aide sociale de l'Ontario » (Communiqué, 15 décembre 2004). En ligne. <<http://www.mcsc.gov.on.ca/mcsc/french/news/releases/041215.htm>> (page consultée 14 septembre 2006).

¹⁵¹ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. « Reducing Poverty : An Action Plan for Newfoundland and Labrador » (Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi 2006). En ligne.

Selon le gouvernement du Manitoba, « un autre moyen de favoriser l'inclusion consiste à aider les Manitobains et Manitobaines à acquérir une formation qui leur permettra d'occuper les postes et de saisir les occasions qui existent aujourd'hui et qui seront offertes demain »¹⁵². À l'intérieur de la province, les programmes de formation intégrés à la politique du soutien du revenu sont révisés en vue d'outiller adéquatement les individus qui désirent intégrer le milieu de l'emploi¹⁵³. Dans le cadre du Programme de promotion de l'autonomie, les exclus du marché du travail qui désirent réintégrer une situation d'emploi ont accès à divers services. Par exemple, le ministère de la Famille et du Logement offre un Répertoire des ressources de promotion de l'autonomie, disponible sur son site Internet. À l'intérieur de celui-ci, une multitude de programmes sont offerts pour l'alphabétisation, le rattrapage scolaire, l'initiation au travail, la formation axée sur les compétences et la formation préparatoire à l'emploi¹⁵⁴.

En Ontario, le projet-pilote ActionEmplois offre aux prestataires de l'aide sociale des services continus et individualisés de counseling, d'aide au placement et au maintien de l'emploi. En collaboration avec la société WCG International, les bureaux municipaux du programme OT offrent également une formation intensive

<<http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/poverty/poverty-reduction-strategy.pdf>> (page consultée le 20 juin 2006).

¹⁵² Manitoba. Ministère des Finances. « Harmoniser les priorités, créer de nouvelles possibilités, investir dans l'avenir » (Ministère des Finances 2005). En ligne.

<<http://www.gov.mb.ca/finance/budget05/index.fr.html>> (page consultée le 21 octobre 2006).

¹⁵³ Id.

¹⁵⁴ Manitoba. Ministère des Services à la famille et du Logement. « Répertoire des ressources de promotion de l'autonomie ». (Ministère des Services à la famille et du Logement 2006). En ligne. <<http://www.gov.mb.ca/fs/bird/index.fr.html>> (page consultée le 25 octobre 2006).

aux personnes qui reçoivent des prestations d'aide sociale depuis au moins douze mois en vue de trouver un emploi. Selon le président de WCG International : « nous ne trouvons pas des emplois artificiels ou bidon, nous trouvons des emplois viables et de longues durées pour des personnes ayant besoin d'un coup de main pour réintégrer le marché du travail»¹⁵⁵.

2.2.3. Les enfants

L'État d'investissement social met de l'avant l'idée populaire émanant de la psychologie que les premières années de la vie sont cruciales pour le développement de l'enfant. Ainsi, plusieurs programmes et services mis à la disposition des familles à faible revenu ont pour but d'améliorer l'environnement social dans lequel l'enfant grandit développe ses habiletés et compétences. Ceux-ci sont conçus de façon à ce que l'emploi soit toujours l'alternative la plus avantageuse pour les parents. Ainsi, les investissements qui profitent aux enfants sont largement justifiés par les coûts à long terme que pourrait engendrer l'inaction¹⁵⁶.

2.2.3.1. Prestations fédérales pour enfants

Depuis 1997, le gouvernement fédéral contribue à la lutte contre la pauvreté infantile par le biais du Programme national pour les enfants. Issue de ce

¹⁵⁵ Ontario. Ministère des Services sociaux et communautaires. «Le gouvernement McGuinty lance un projet pilote innovateur pour aider les gens à passer de l'aide sociale au marché du travail» (Communiqué 20 avril 2005). En ligne. <<http://www.mcass.gov.on.ca/mcass/french/news/releases/050420.htm>> (page consultée 14 septembre 2006).

¹⁵⁶ Dufour, « L'État post-providence : de nouvelles politiques sociales pour des parents-producteurs », 313.

programme, la Prestation nationale pour enfants a permis au gouvernement d'investir de l'argent dans la perspective de « favoriser la participation au marché du travail en s'assurant qu'il soit toujours plus avantageux pour une famille que les parents occupent un emploi »¹⁵⁷. Dans le cadre de ce programme, le gouvernement fédéral verse aux familles à faible revenu le Supplément de la prestation nationale pour enfants (SPNE), qui vise à remplacer les prestations pour enfants autrefois versées dans le cadre du programme d'aide sociale.

Selon les principes directeurs du programme, les provinces ont la possibilité de récupérer le montant de la SPNE dédié aux ménages bénéficiaires de l'aide sociale pour le réinvestir dans des programmes destinés aux familles à faible revenu¹⁵⁸. Cette façon de procéder garantit que l'emploi est l'option la plus avantageuse au plan financier puisque le supplément n'est versé qu'aux parents qui travaillent. Cependant, ce n'est pas toutes les provinces qui administrent ainsi l'argent du SPNE. Par exemple, la province de Terre-Neuve et Labrador décide au tout début de remettre le montant entier aux familles prestataires de l'aide sociale¹⁵⁹. En ce qui concerne le Manitoba, le NPD prévoit en début de mandat de mettre un terme de façon progressive à la récupération et, à partir de 2004, toutes les familles manitobaines bénéficiaires du bien-être social profitent pleinement de l'initiative fédérale. La ministre responsable du programme considère que « ceci constitue une

¹⁵⁷ Canada. Agence du revenu du Canada. « La Prestation nationale pour enfants » (Agence du revenu du Canada 2006). En ligne. <<http://www.cra-arc.gc.ca/benefits/ncb-f.html>> (page consultée le 23 octobre 2006).

¹⁵⁸ Conseil national du bien-être social. « Revenus de bien-être social 2005 » (Conseil national du bien-être social 2006). En ligne. <<http://www.ncwcnbes.net/htmldocument/reportWelfareIncomes2005/WI2005FRErevised.pdf>> (page consultée le 30 novembre 2006).

¹⁵⁹ Id.

autre étape visant à s'assurer qu'aucun enfant ne soit privé de possibilités en raison des effets dévastateurs de la pauvreté »¹⁶⁰. Contrairement à ces deux provinces, l'Ontario n'a toujours pas mis un terme au dispositif de récupération. Toutefois, les hausses du Supplément de la prestation nationale pour enfants des trois dernières années ont été transférées aux familles prestataires de l'aide sociale¹⁶¹.

2.2.3.2. Prestations provinciales pour enfants

À Terre-Neuve et Labrador, l'enjeu de la pauvreté infantile reçoit aussi de l'attention au niveau provincial. Pour tenter d'apporter une solution au problème, une plus grande implication du gouvernement provincial est envisagée. En 1999, le programme d'allocation familiale de l'aide sociale est remplacé par le Newfoundland and Labrador Child Benefit, ce qui permet désormais aux familles à faible revenu de recevoir une allocation pour subvenir aux besoins des enfants. Le programme a donc pour objectif de s'attaquer aux barrières au travail, puisque les bénéficiaires de l'aide sociale ne perdent plus ce revenu s'ils intègrent le marché du travail. La logique d'encouragement est au coeur de ce programme selon ce qu'affirme Julie Bettney, ministre des Ressources humaines et de l'Emploi : « These new initiative provide incentive to join or rejoin the labour market while continuing

¹⁶⁰ Manitoba. Ministère des Services à la famille et du Logement. « La province rétablit le versement de la prestation nationale pour enfants aux familles et aux enfants du Manitoba » (Communiqué 5 janvier 2004). En ligne. <<http://www.gov.mb.ca/chc/press/top/2004/01/2004-01-05-02.html.fr>> (page consultée le 26 octobre 2006)

¹⁶¹ Ontario. Ministère des Finances. « Accroître l'aide pour les personnes les plus vulnérables de l'Ontario » (Ministère des Finances 2006). En ligne. <<http://www.ontariobudget.ca/french/bk5.html>> (page consultée 14 septembre 2006).

to support families while they make this transition»¹⁶². Dès l'arrivée au pouvoir du Parti conservateur, ce programme est indexé à l'indice des prix à la consommation¹⁶³.

2.2.3.3. Les services destinés aux enfants pauvres

L'amélioration du développement de la petite enfance figure parmi les buts que Terre-Neuve et Labrador s'est fixé pour réduire la pauvreté. Pour y arriver, le gouvernement prévoit l'amélioration de l'éducation préscolaire et du système de service de garde, la promotion du développement sain de l'enfant et le renforcement des services et programmes d'intervention préventive. Dans ce but, 5,5 millions de dollars additionnels à l'argent destiné au plan d'action sont investis grâce à une entente bilatérale entre la province et le gouvernement fédéral. De plus, depuis 1998, les gouvernements ont attribué au total 2,5 millions de dollars à la fondation *Kids Eat Smart*. Grâce à cette organisation, les besoins de nutrition des enfants qui vont à l'école peuvent être comblés¹⁶⁴. De plus, les femmes enceintes et les nouvelles mères à faible revenu peuvent maintenant bénéficier d'un versement provincial qui était autrefois exclusif aux prestataires de l'aide sociale. En effet, le Mother Baby

¹⁶² Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. «Newfoundland and Labrador Child Benefit » (Communiqué 25 mai 1999). En ligne. <<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/1999/hre/0525.htm>> (page consultée le 27 octobre 2006).

¹⁶³ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Finances. « Protecting Our Future » (Ministère des Finances 2004). En ligne. <<http://www.budget.gov.nl.ca/budget2004/>> (page consultée le 21 octobre 2006).

¹⁶⁴ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. « Reducing Poverty : An Action Plan for Newfoundland and Labrador » (Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi 2006). En ligne. <<http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/poverty/poverty-reduction-strategy.pdf>> (page consultée le 20 juin 2006).

Nutrition Supplement est une prestation prénatale en vigueur depuis l'automne 2001¹⁶⁵.

Au Manitoba, les dépenses reliées aux enfants sont considérées comme des initiatives positives pour le futur de la province.

Investing in our children is simply the best way to invest in Manitoba's future. Our government firmly believes that the future of our province's social and economic life will be measured in the healthy development, well-being and educational accomplishment of our children¹⁶⁶.

Plusieurs mesures s'adressent aux enfants qui vivent dans des familles au statut précaire. En 2001, la province a créé le programme Bébé en santé, lequel permet aux femmes enceintes à faible revenu de bénéficier d'une aide financière pour subvenir à leurs besoins nutritionnels en plus d'avoir accès à des programmes d'éducation des parents¹⁶⁷.

De plus, le service de garde est considéré comme un outil important dans l'attachement au marché du travail puisqu'il « aide les parents qui ont des enfants d'âge préscolaire à se trouver du travail et à conserver leur emploi »¹⁶⁸. Le Programme de garde d'enfants du Manitoba est d'ailleurs conçu dans l'esprit de

¹⁶⁵ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. « Minister Announces Details of Initiative to Support Pregnant Women and Infants » (Communiqué, 3 décembre 2001). En ligne. <<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2001/hre/1203n01.htm>> (page consultée le 14 septembre 2006).

¹⁶⁶ Manitoba. Ministère des Finances. « The 1999 Manitoba Budget » (Ministère des Finances 1999). En ligne <<http://www.gov.mb.ca/finance/budget99/nevits.html>> (page consultée le 21 juin 2006).

¹⁶⁷ Manitoba. Ministère des Services à la famille et du Logement. « Le Manitoba introduit un nouveau programme d'allocation prénatale unique au Canada » (Communiqué 17 avril 2001). En ligne. <<http://www.gov.mb.ca/chc/press/top/2001/04/2001-04-17-01.html.fr>> (page consultée le 27 octobre 2006).

¹⁶⁸ Manitoba. Ministère des Finances. « Le budget 2002 du Manitoba » (Ministère des Finances 2003). En ligne. <<http://web3.gov.mb.ca/finance/budget02/index.fr.html>> (page consultée le 21 juin 2006).

valoriser le travail puisque les allocations distribuées dans le cadre de cette politique s'adressent exclusivement aux personnes avec un bas revenu qui travaillent ou qui recherchent un emploi¹⁶⁹.

En Ontario, le budget 2004 mentionne la volonté du gouvernement de transformer les services dédiés aux enfants « pour que tous aient les meilleures chances possible de réussir et de réaliser son plein potentiel »¹⁷⁰. Dans le but de réaliser cet objectif, le gouvernement a mis sur pied la stratégie Meilleur départ. Ce programme consiste:

à assurer le développement en santé, l'apprentissage durant la petite enfance et des services de garde aux enfants de l'Ontario durant leurs premières années. Par l'entremise de cette stratégie, les enfants acquièrent les compétences physiques, socio-émotionnelles et linguistiques et les compétences en matière de réflexion et d'alphabétisation des jeunes enfants nécessaires pour arriver à l'école prêts à apprendre et disposés à le faire. Les recherches révèlent que les investissements dans ces stratégies produiront des avantages économiques et sociaux considérables lorsque les enfants occuperont leur place en tant que membres de la société éduqués, productifs et en bonne santé¹⁷¹.

Ainsi, le développement des compétences et des habiletés des enfants vise à en faire des citoyens moins coûteux dans le futur. Dans le cadre de cette stratégie, plus de 4

¹⁶⁹ Manitoba. Ministère des Services à la famille et du Logement. « À propos du Programme de garde d'enfants du Manitoba » (Ministère des Services à la famille et du Logement 2006). En ligne. <<http://www.gov.mb.ca/chc/press/top/2000/04/2000-04-20-03.html.fr>> (page consultée le 12 décembre 2006).

¹⁷⁰ Ontario. Ministère des Finances. « Le budget 2004. Le plan du changement » (Ministère des Finances 2004). En ligne. <<http://www.fin.gov.on.ca/french/budget/bud04/index.html>> (page consultée le 27 octobre 2006).

¹⁷¹ Ontario. Service à l'enfance et à la jeunesse. « Accorder aux enfants le meilleur départ possible dans la vie » (Communiqué 3 décembre 2004). En ligne. <<http://www.children.gov.on.ca/CS/fr/newsRoom/backgrounders/041203.htm>> (page consultée le 27 octobre 2006).

000 places subventionnées sont créées dont l'admissibilité est fondée sur le revenu¹⁷².

Conclusion

L'analyse de la lutte contre la pauvreté dans les trois provinces canadiennes permet de découvrir les différents moyens utilisés pour remédier au problème de l'exclusion. La structure à l'intérieur de laquelle sont adoptées les politiques anti-pauvreté différencie la province de Terre-Neuve et Labrador du Manitoba et de l'Ontario, dont l'engagement est en apparence beaucoup moins concret. Cette structure est ressemblante à celle du Québec et l'élaboration d'un cadre d'intervention permet au gouvernement de présenter sa vision du problème de façon détaillée. De plus, à cause de cette planification à long terme, le gouvernement est redevable à la population, puisqu'il s'engage à réaliser certains objectifs et projets. Cependant, la comparaison des politiques de lutte contre la pauvreté des trois provinces a permis de constater que, avec ou sans plan d'action, les changements apportés dans les provinces vis-à-vis la pauvreté sont sensiblement les mêmes. En effet, les politiques de Terre-Neuve et Labrador se démarquent à peine de celles des autres provinces.

¹⁷² Ontario. Service à l'enfance et à la jeunesse. «Meilleur départ : aider les jeunes enfants à prendre le meilleur départ possible dans la vie» (Service à l'enfance et à la jeunesse 2006). En ligne. <<http://www.children.gov.on.ca/CS/ft/programs/BestStart/default.htm>> (page consultée le 12 décembre 2006).

D'ailleurs, le Manitoba et l'Ontario sont également nouvellement préoccupés par le problème de la pauvreté, même si ces provinces n'ont pas de cadre d'intervention aussi précis que Terre-Neuve et Labrador. À l'intérieur des trois provinces, on considère dorénavant les conséquences et l'importance d'intervenir sur plusieurs fronts face à la complexité de la problématique. De plus, les principales politiques de lutte contre la pauvreté adoptées dans ces provinces pour remédier à ce problème sont cohérentes avec les principes de l'investissement social identifiés au chapitre précédent. Tout comme dans le cas du Québec, les politiques adoptées concernent principalement les thèmes de la valorisation du travail et de la pauvreté infantile.

CHAPITRE 3 : LA RELATION D'INTERDÉPENDANCE ENTRE LES PROVINCES CANADIENNES

Au chapitre précédent, nous avons pu constater l'existence de politiques publiques conçues dans l'optique de lutter contre la pauvreté. Nous avons également remarqué que les idées qui sous-tendent leur conception correspondent en général aux principes de l'investissement social. Le but de ce dernier chapitre est de comprendre comment ces politiques sont diffusées dans la fédération canadienne. Comme nous l'avons indiqué plutôt, nous supposons que les groupes de lutte contre la pauvreté et le gouvernement fédéral jouent un rôle important dans la diffusion des politiques sociales.

Avant de s'attarder à ces mécanismes de diffusion, il est capital de décrire le nouveau contexte dans lequel les politiques de lutte contre la pauvreté sont adoptées. Les conditions économiques se sont transformées et la nouvelle situation économique des provinces crée un climat propice à l'investissement social au niveau provincial.

3.1. La situation économique

Le revenu disponible et le niveau d'endettement sont des facteurs qui peuvent agir sur les actions des gouvernements. Les politiques sociales doivent donc être analysées en prenant en considération la situation économique à l'intérieur de

laquelle les décisions sont prises¹⁷³. D'ailleurs, à la fin du siècle dernier, au moment où les idées néolibérales influencent considérablement l'élaboration des politiques sociales, les provinces exécutent des coupures significatives dans leurs programmes sociaux. À cette époque, le modèle de dépenses sociales est très dépendant des priorités économiques et des contraintes financières des gouvernements.

Toutefois, depuis quelques années, la situation financière des gouvernements provinciaux s'est améliorée. À partir de l'année 2004, le gouvernement fédéral ainsi que la plupart des gouvernements des provinces présentent des budgets équilibrés ou des surplus¹⁷⁴ et la performance de l'économie est appréciable dans la plupart des provinces. À l'occasion du budget 2006, Terre-Neuve et Labrador annonce une croissance économique pour la neuvième année consécutive et, pour la première fois depuis son entrée dans la fédération, la province a rapporté un surplus pour l'année fiscale 2005-2006¹⁷⁵. Les conditions économiques favorables de cette province peuvent être en partie expliquées par la production de pétrole en mer puisque la contribution de ce secteur à l'économie a récemment augmentée. Trois plateformes d'exploitation sont situées sur le territoire de Terre-Neuve et Labrador et produisent depuis peu : Hibernia est fonctionnelle depuis 1998, celle de Terra Nova

¹⁷³ Anne Westhues, *Canadian Social Policy : Issues and Perspectives* (Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 2003) et Rosalie Chappell, *Social Welfare in Canadian Society* (Toronto : ITP Nelson, 1997).

¹⁷⁴ À l'exception de Terre-Neuve et Labrador, de l'Île-du-Prince-Édouard et de l'Ontario. Leslie A. Pal, *Beyond Policy Analysis. Public Issue Management in Turbulent Times* (Scarborough, Ont.: Thomson/Nelson, 2006), 125.

¹⁷⁵ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Finances. « Budget 2006 : The Right Choices: Momentum for Growth and Prosperity » (Ministère des Finances 2006). En ligne.
<<http://www.budget.gov.nl.ca/budget2006/intro.htm>> (page consultée le 21 juin 2006).

2002 et celle de White Rose depuis 2005. En 2004, on recensait 1,2% des emplois de la province dans ce secteur et 200 millions de dollars en revenus d'emploi, ce qui équivaut à 2,7% de la masse salariale totale de la province¹⁷⁶.

Au Manitoba, en 1995, le gouvernement de Gary Filmon a présenté un budget excédentaire, ce qui ne s'était pas vu depuis 22 ans¹⁷⁷. Aucun des budgets suivants n'a été déficitaire et l'économie du Manitoba est en croissance depuis 1994. Contrairement à Terre-Neuve et Labrador, la croissance économique ne peut être expliquée par un facteur en particulier. Selon le gouvernement, les bonnes conditions économiques de la province sont plutôt associées à l'importance du secteur des services, qui fournit 76% des emplois au Manitoba, et à la diversification de l'économie ; deux facteurs qui diminuent la vulnérabilité de la province aux fluctuations économiques d'un secteur en particulier¹⁷⁸.

En ce qui concerne l'Ontario, même si le gouvernement conservateur soumet à la population des budgets équilibrés de 1999 à 2003, un examen indépendant effectué par l'ancien vérificateur provincial a permis de constater un déficit structurel de 5,6 millions de dollars associé à cette période. Le gouvernement s'est engagé à éliminer ce déficit d'ici l'année fiscale 2008-09. Depuis l'entrée en fonction du Parti libéral,

¹⁷⁶ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Finances. « Economy 2006 » (Ministère des Finances 2006). En ligne. <<http://www.economics.gov.nl.ca/E2006/default.asp>> (page consultée le 21 juin 2006).

¹⁷⁷ Netherton, *Paradigm and Shift*, 227.

¹⁷⁸ Manitoba. Ministère des Finances. « Budget Paper A : The Economy » (Ministère des Finances 2006) En ligne <<http://www.gov.mb.ca/finance/budget06/papers/economy.pdf>> (page consultée le 5 mars 2007).

la province profite d'une croissance économique modérée¹⁷⁹.

Les surplus créent inévitablement une pression politique à dépenser et la tendance est présentement de satisfaire les demandes pour de nouveaux programmes et pour les dépenses sociales. Ainsi, depuis deux ou trois ans, la situation se transforme et les gouvernements sont prêts à investir de façon substantielle dans les politiques sociales¹⁸⁰. En effet, la nouvelle orientation à laquelle la plupart des gouvernements semblent adhérer privilégie les investissements sociaux qui permettent des retombées à long terme en matière de développement humain et de croissance de la productivité¹⁸¹.

Toutefois, étant donné que le rejet de l'idée keynésienne de création d'un déficit visant à relancer l'économie fait état d'un consensus, l'introduction de nouvelles dépenses se fait à l'intérieur d'un cadre financier excédentaire ou équilibré¹⁸². En effet, dans le discours des gouvernements, les investissements doivent se faire dans une perspective responsable. En même temps, la lutte au déficit ne se fait pas au détriment des programmes sociaux. À Terre-Neuve et Labrador, cette volonté était claire dès le dépôt du premier budget conservateur en 2003 :

¹⁷⁹ Ontario. Ministère des Finances. «Budget de l'Ontario 2006 : Exposé budgétaire» (Ministère des Finances 2006). En ligne. <<http://www.ontariobudget.ca/french/statement.html>> (page consultée le 21 juin 2006).

¹⁸⁰ Pal, *Beyond Policy Analysis*, 72.

¹⁸¹ Judith Maxwell, « L'innovation : un processus social » (Statistique Canada 2003). En ligne. <<http://www.statcan.ca/francais/research/88F0006XIF/88F0006XIF2003006.pdf>> (page consultée le 30 octobre 2006).

¹⁸² Pal, *Beyond Policy Analysis*, 162-5.

our financial situation, certainly when compared to past governments, is actually better than it has been for all but a few years since Confederation. What we want to achieve now is an orderly reduction in the deficit over time, while protecting social programs and public services, as well as sustaining business and consumer confidence in our future. Therefore, we are setting targets for deficit reduction that would bring us to a balanced budget over the four-year term of our next mandate¹⁸³.

Au Manitoba, l'équilibre budgétaire fait force de loi depuis 1995. En effet, lors de leur réélection, les conservateurs de Gary Filmon ont mis de l'avant une loi obligeant le gouvernement à soumettre chaque année à la population un budget équilibré¹⁸⁴. Le gouvernement néo-démocrate n'a jamais eu l'intention de remettre en question cette législation, au contraire, il s'est plutôt engagé à respecter cette loi fiscale. Selon certains observateurs, le succès du gouvernement Doer est dû en partie au fait que la législation est demeurée intacte¹⁸⁵.

Dans la province de l'Ontario, les dépenses ont lieu sous le thème de la vigilance. Ainsi, même si les performances économiques de 2005 ont été très profitables pour la province, le gouvernement a préféré ne pas éliminer totalement son déficit même s'il en avait l'occasion, pour des raisons de stratégie et de prudence¹⁸⁶.

¹⁸³ House of Assembly of Newfoundland and Labrador, House Debates, 44^e Législature, 5^e session, « Hansard », 27 mars 2003. En ligne. <<http://www.hoa.gov.nl.ca/hoa/business>> (page consultée le 21 juin 2006).

¹⁸⁴ Netherton, « Paradigm and a Shift : A Sketch of Manitoba Politics », 224-5.

¹⁸⁵ Allen Mills, « A perfect calm », *The Winnipeg Free Press* (Winnipeg), 3 novembre 2005, A6.

¹⁸⁶ Ontario. Ministère des Finances. « Budget de l'Ontario 2006 : Exposé budgétaire » (Ministère des Finances 2006). En ligne. <<http://www.ontariobudget.ca/french/statement.html>> (page consultée le 21 juin 2006).

3.2 Les groupes de lutte contre la pauvreté comme mécanisme de diffusion

Nous considérons les groupes de lutte contre la pauvreté comme un mécanisme de diffusion des innovations principalement parce qu'à travers leurs rapports diffusés à l'échelle nationale ainsi que par leurs actions, ils font circuler beaucoup d'informations directement liées aux politiques sociales provinciales. Ainsi, comme nous l'avons mentionné préalablement, il est possible qu'en augmentant la quantité d'éléments disponibles sur les politiques en vigueur dans les provinces et en soulignant les côtés positifs des interventions, les électeurs puissent comparer les politiques de leur province aux autres et ainsi exercer une pression sur leur gouvernement.

Notre analyse nous permet de constater que les groupes rapportent dans leurs publications des politiques sociales qui jouent un rôle important dans la vie des personnes pauvres. Leur but est d'attirer l'attention des dirigeants sur les décisions politiques qui ont des impacts positifs sur la pauvreté. D'ailleurs, l'ACBA considère que : « le rapport *Bilan-Faim* actuel ainsi que ceux qui l'ont précédé donnent un aperçu des initiatives de politiques d'intérêt public auxquelles chaque niveau de gouvernement doit accorder la priorité pour actualiser le droit à l'alimentation au Canada »¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Association canadienne des banques alimentaires. « Bilan-faim 2003 » (Association canadienne des banques alimentaires 2003). En ligne. <http://www.cafb-acba.ca/documents/HungerCount_2003_FR_WEB3.pdf> (page consultée le 18 décembre 2006).

Dans certains cas, les politiques sont perçues par les groupes comme des avancées positives dans la lutte à la pauvreté et les provinces qui les ont conçues sont considérées comme des exemples à suivre. À l'inverse, dans d'autres cas, aucune des politiques n'est considérée comme satisfaisante pour aider les personnes à se sortir de leur situation de pauvreté.

3.2.1. Des politiques de lutte contre la pauvreté exemplaires

3.2.1.1. Les stratégies de lutte contre la pauvreté

Plutôt, nous avons décrit le phénomène de la diffusion de l'innovation comme l'introduction d'une nouvelle idée dans un système social. L'adoption de la loi 112 au Québec pourrait avoir contribué à introduire l'idée d'un cadre stratégique pour répondre au problème de la pauvreté à l'intérieur de la communauté canadienne. En effet, trois ans après l'adoption de la législation, Terre-Neuve et Labrador fait paraître son plan d'action pour réduire la pauvreté et d'autres gouvernements semblent s'intéresser à cette avancée.

Dès l'adoption de la loi 112, l'ACBA analyse les politiques adoptées pour lutter contre la pauvreté dans chacun de ses rapports annuels *Bilan-faim*. Toutefois, même si l'organisation reconnaît que la loi est une avancée positive pour la province, dès le départ, l'ACBA est sceptique vis-à-vis les effets de l'adoption de la loi. En effet, suite à l'élection du Parti libéral de Jean Charest, elle se questionne sur la façon dont

sera appliquée la législation¹⁸⁸. L'année suivante, l'association rapporte à tort que « le projet de loi 112 a été aboli depuis l'élection de 2004 »¹⁸⁹. En dépit de cette confusion, la sortie du plan d'action est commentée à l'intérieur du rapport suivant. L'étude reconnaît celui-ci comme le début d'un certain progrès en matière de réduction de la pauvreté, mais relève également les critiques des « activistes » québécois, lesquels reprochent au gouvernement de mettre de côté les plus pauvres des pauvres, c'est-à-dire les prestataires de l'aide sociale sans enfants. Plus précisément, le gouvernement est critiqué à cause de l'indexation partielle de l'aide sociale, de l'insuffisance de la protection sociale, de l'absence de cibles spécifiques pour couvrir les besoins de base et du caractère vague de certaines mesures¹⁹⁰.

Néanmoins, l'ACBA n'hésite pas à recommander l'utilisation d'un tel outil pour lutter contre la pauvreté même si elle se montre consciente des limites de la loi. En effet, l'organisation suggère, dans son Programme en sept points à l'intention du gouvernement pour assurer un Canada libre de la faim, la création d'une loi nationale pour répondre au défi de la pauvreté¹⁹¹. Malgré la méfiance de l'organisme envers l'application de la loi 112 et les critiques à l'endroit du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dont elle

¹⁸⁸ Association canadienne des banques alimentaires. « Bilan-faim 2004 » (Association canadienne des banques alimentaires 2004). En ligne. <http://www.cafb-acba.ca/documents/HungerCount_2004_FR_WEB3.pdf> (page consultée le 18 décembre 2006).

¹⁸⁹ Id.

¹⁹⁰ Association canadienne des banques alimentaires. « Bilan-faim 2005 » (Association canadienne des banques alimentaires 2005). En ligne. <http://www.cafb-acba.ca/documents/HungerCount_2005_FR_WEB3.pdf> (page consultée le 18 décembre 2006).

¹⁹¹ Association canadienne des banques alimentaires. « Bilan-faim 2004 » (Association canadienne des banques alimentaires 2004). En ligne. <http://www.cafb-acba.ca/documents/HungerCount_2004_FR_WEB3.pdf> (page consultée le 18 décembre 2006).

fait état, l'ACBA semble considérer qu'une législation est un moyen efficace pour lutter contre la pauvreté.

C'est à partir de l'adoption du plan d'action visant à réduire la pauvreté par Terre-Neuve et Labrador que les autres groupes s'intéressent de plus près à l'expérience québécoise et qu'ils commencent à promouvoir la stratégie de lutte contre la pauvreté pour répondre aux problèmes de l'exclusion sociale. Même si le processus qui a conduit aux deux plans est très différent (la stratégie du Québec est issue d'une démarche citoyenne qui a abouti à l'implantation d'une loi de laquelle découle le plan d'action, alors que celle de Terre-Neuve et Labrador repose sur les initiatives annoncées dans les budgets 2005 et 2006), aucune n'a plus de valeur que l'autre aux yeux des groupes et les provinces sont toutes deux considérées comme des exemples à suivre. En effet, Québec et Terre-Neuve et Labrador sont perçus comme des chefs de file en matière de lutte contre la pauvreté¹⁹².

Certaines organisations utilisent l'exemple de ces provinces dans le but principal d'exercer une pression sur le gouvernement fédéral. D'ailleurs, celles-ci semblent prendre part à une action concertée. Ainsi, le CNBS, Campagne 2000 et l'ONAP se joignent à l'ACBA pour réclamer l'adoption d'une stratégie de lutte contre la pauvreté au niveau national¹⁹³. Dans tous les cas, les groupes suggèrent que le

¹⁹² Canada. Conseil national du bien-être social. «Profil de la pauvreté 2002 et 2003» (Conseil national du bien-être social 2006). En ligne. <<http://www.ncwcnbes.net/htmdocument/reportPovertyProfile20022003/PP20022003Fre.pdf>> (page consultée 31 octobre 2006).

¹⁹³ Canada. Conseil national du bien-être social. «Résoudre la pauvreté : quatre pierres angulaires d'une stratégie viable pour le Canada» (Conseil national du bien-être social 2006). En ligne.

gouvernement s'inspire des initiatives anti-pauvreté qui existent déjà sur le territoire. Par exemple, le CNBS recommande au gouvernement canadien d'adopter « une sorte de version pancanadienne des stratégies adoptées par les gouvernements du Québec et de Terre-Neuve et Labrador »¹⁹⁴.

Néanmoins, ce n'est pas seulement au Québec et à Terre-Neuve et Labrador que les gouvernements décident d'instaurer un cadre spécifique pour résoudre le problème de la pauvreté. D'ailleurs, les organismes qui luttent contre la pauvreté n'utilisent pas exclusivement les exemples de ces provinces pour faire pression sur le gouvernement canadien. En effet, le CNBS recommande de miser sur l'expérience des autres pays pour élaborer un tel cadre d'intervention. Selon l'organisme, les stratégies développées par les pays en voie de développement (que d'ailleurs le gouvernement canadien soutient) doivent être étudiées préalablement à l'élaboration d'une stratégie. De plus, le CNBS suggère d'observer les politiques sociales des pays nordiques, puisque les inégalités socio-économiques et le taux de pauvreté y sont les moins désastreux de l'Occident¹⁹⁵.

<<http://www.ncwcnbes.net/htmldocument/reportSolvingPoverty2007/SolvingPovertyReportFRE.pdf>> (page consultée 2 février 2007), Canada. Conseil national du bien-être social. «Profil de la pauvreté 2002 et 2003» (Conseil national du bien-être social 2006). En ligne. <<http://www.ncwcnbes.net/htmldocument/reportPovertyProfile20022003/PP20022003Fre.pdf>> (page consultée 31 octobre 2006), Campagne 2000. «Oh Canada! Trop d'enfants pauvres et depuis trop longtemps ... Rapport 2006 sur la pauvreté des enfants et des familles au Canada » (Campagne 2000 2006). En ligne. <http://www.campaign2000.ca/rc/rc06/06_C2000NationalReportCardFR.pdf> (page consultée le 18 décembre 2006) et Organisation nationale anti-pauvreté. « Issues » (Organisation nationale anti-pauvreté 2006). En ligne. <<http://www.napo-onap.ca/en/issues.php?ln=en>> (page consultée le 1er novembre 2006).

¹⁹⁴ Canada. Conseil national du bien-être social. « Revenus de bien-être social 2005 » (Conseil national du bien-être social 2006). En ligne. <<http://www.ncwcnbes.net/htmldocument/reportWelfareIncomes2005/WI2005FRErevised.pdf>> (page consultée le 30 novembre 2006).

¹⁹⁵ Canada. Conseil national du bien-être social. «Résoudre la pauvreté : quatre pierres angulaires d'une stratégie viable pour le Canada» (Conseil national du bien-être social 2006). En ligne.

L'engagement du Royaume-Uni envers la pauvreté infantile est également un effort politique jugé exemplaire par les groupes de lutte contre la pauvreté¹⁹⁶. D'ici 2010, le pays s'est engagé à réduire le taux de pauvreté infantile de moitié dans le but de l'éliminer complètement avant 2020. Selon l'organisation Campagne 2000, le Canada doit suivre l'exemple de la Grande-Bretagne et se doter de cibles et d'échéanciers crédibles¹⁹⁷.

L'Irlande a également sa propre stratégie de lutte contre la pauvreté, en vigueur depuis 1995¹⁹⁸ et celle-ci est couramment citée en exemple¹⁹⁹. D'ailleurs, Terre-Neuve et Labrador semble surtout s'inspirer de ce pays, dont la situation au début des années 90 ressemble à l'état actuel de la province. Suite à un dîner avec son homologue irlandais, Bertie Ahern, le premier ministre Danny Williams fait part à l'Assemblée législative de son intention de tenir compte de l'expérience du pays :

<<http://www.ncwcnbes.net/htmldocument/reportSolvingPoverty2007/SolvingPovertyReportFRE.pdf>> (page consultée 2 février 2007).

¹⁹⁶ Id. et Campagne 2000. « Oh Canada! Trop d'enfants pauvres et depuis trop longtemps. Rapport 2006 sur la pauvreté des enfants et des familles au Canada » (Campagne 2000 2006). En ligne. <http://www.campaign2000.ca/rc/rc06/06_C2000NationalReportCardFR.pdf> (page consultée le 18 décembre 2006).

¹⁹⁷ Campagne 2000. « Oh Canada! Trop d'enfants pauvres et depuis trop longtemps. Rapport 2006 sur la pauvreté des enfants et des familles au Canada » (Campagne 2000 2006). En ligne. <http://www.campaign2000.ca/rc/rc06/06_C2000NationalReportCardFR.pdf> (page consultée le 18 décembre 2006).

¹⁹⁸ Irlande. Department of Social and Family Affairs. « National Anti-Poverty Strategy » (Department of Social and Family Affairs 2001). En ligne. <<http://www.welfare.ie/publications/naps/natantibgnote.html>> (page consultée le 3 novembre 2006).

¹⁹⁹ Canada. Conseil national du bien-être social. « Résoudre la pauvreté : quatre pierres angulaires d'une stratégie viable pour le Canada » (Conseil national du bien-être social 2006). En ligne. <<http://www.ncwcnbes.net/htmldocument/reportSolvingPoverty2007/SolvingPovertyReportFRE.pdf>> (page consultée 2 février 2007 et Organisation nationale anti-pauvreté, « Éliminer la pauvreté » (ONAP 2006). En ligne <<http://français.napo-onap.ca/Page.asp?IdPage=6615&WebAddress=NAPOfrench>> (page consultée le 18 décembre 2006).

Newfoundland and Labrador can learn a great deal from the Irish experience. When Ireland joined the European Union in 1973, its economy was among the poorest in Europe. Today, it is the fastest growing EU economy. Ireland has been very successful in attracting investment and focusing on exports and it now boasts the youngest population in all Europe and an exceptional education system. Mr. Speaker, these sound like ambitious goals for this provinces given our current fiscal situation, however, these are kinds of goals that this province must aspire to and with patience, cooperation and by making smart long-term decisions we can be next near Ireland. I spoke extensively with Taoiseach about how Ireland successively turned its economy around and how we can emulate this experience in this province²⁰⁰.

3.2.1.2. L'arrêt de la récupération du Supplément de la prestation nationale pour enfants (SPNE)

Depuis le début de la distribution du Supplément de la prestation nationale pour enfants (SPNE) en 1998, les provinces ont le pouvoir de rediriger le montant destiné aux familles bénéficiaires de l'aide sociale vers d'autres programmes ou de le transférer directement à ces ménages. Dès le départ, deux provinces, Terre-Neuve et Labrador et le Nouveau-Brunswick, choisissent de distribuer l'argent fédéral directement aux parents. Ce procédé est ensuite imité par trois autres provinces : la Nouvelle-Écosse, le Québec et le Manitoba. Ailleurs au pays, la portion du montant retranchée et son utilisation diffèrent d'une province à l'autre.

²⁰⁰ House of Assembly of Newfoundland and Labrador. House Debates, 45^e Législature, 1^{ère} session, « Hansard », 22 mars 2004. En ligne. <<http://www.hoa.gov.nl.ca/hoa/business/>> (page consultée le 21 juin 2006).

Tableau 1: La récupération du Supplément de la prestation nationale pour enfants

Province	Récupération	Depuis	Utilisation du montant récupéré
Terre-Neuve et Labrador	Non	1998	
Île-du-Prince -Édouard	Totale		Le montant est redirigé en entier vers l'allocation pour la santé des enfants
Nouvelle-Écosse	Non	2001	
Nouveau-Brunswick	Non	1998	
Québec	Non	2001	
Ontario	Partielle, exclut les augmentations du SPNE		- 80% est investi dans le programme Supplément de revenu de l'Ontario pour les familles travailleuses ayant des frais de garde d'enfants -20% est distribué pour les programmes des municipalités ²⁰¹
Manitoba	Non	2004	
Saskatchewan	Totale		Déduction des prestations provinciales conséquentes aux augmentations du SPNE
Alberta	Partielle, exclut les augmentations du SPNE		Déduction du montant de l'aide sociale en fonction du montant de la SPNE
Colombie-Britannique	Totale		Déduction des prestations provinciales conséquentes aux augmentations du SPNE

Source : Canada. Conseil national du bien-être social. « Revenus de bien-être social 2005 » (Conseil national du bien-être social 2006). En ligne.
<http://www.ncwcnbes.net/htmldocument/reportWelfareIncomes2005/WI2005FREvised.pdf> (page consultée le 30 novembre 2006).

²⁰¹Disabled Women's Network Ontario, « National Child Benefit Supplement. Backgrounder » (Disabled Women's Network Ontario 2006). En ligne.
http://dawn.thot.net/ncbs_background.html (page consultée le 15 décembre 2006).

Les groupes de lutte contre la pauvreté semblent avoir participé à la diffusion de cette pratique. La plupart d'entre eux condamnent toutes les formes de réutilisation de l'argent fédéral. Selon le CNBS, la réutilisation du SPNE est discriminatoire :

Selon nos calculs estimatifs, de juin 1998 à juin 1999, la Prestation nationale pour enfants n'a profité qu'à 66 p. cent des familles pauvres avec enfants. Durant cette période, 79 p. cent des familles monoparentales pauvres ont pu le conserver. Comme la majorité des familles monoparentales ont une femme à leur tête, nous considérons qu'il s'agit de discrimination fondée sur le sexe²⁰².

De plus, l'organisation critique l'efficacité des programmes puisque, selon elle, rien ne prouve que cette mesure encourage les parents à intégrer le marché du travail. Elle considère au contraire que la récupération contribue à appauvrir ceux-ci²⁰³.

La plupart des groupes encouragent les gouvernements à remettre l'argent du gouvernement fédéral directement aux parents. En Ontario, l'appel à la fin de la récupération est vigoureux et les organismes évoquent souvent l'exemple positif des provinces qui distribuent directement le revenu aux familles. En particulier, le Centre d'action pour la sécurité du revenu, le Centre for Equality Rights in Accommodation (CERA) et le Charter Committee on Poverty Issues (CCPI) tentent de prouver à l'Assemblée législative ontarienne que la récupération est inconstitutionnelle et discriminatoire. Ceux-ci profitent de cette occasion pour souligner les cas exemplaires du Nouveau-Brunswick et du Manitoba qui distribuent

²⁰² Conseil national du bien-être social. « Revenus de bien-être social 2002 ». (Conseil national du bien-être social 2003). En ligne.
<http://www.ncwcnbes.net/documents/researchpublications/ResearchProjects/WelfareIncomes/2002Report_Spring2003/ReportFRE.pdf> (page consultée le 2 février 2006).

²⁰³ Conseil national du bien-être social. « Revenus de bien-être social 2004 » (Conseil national du bien-être social 2004). En ligne.
<<http://www.ncwcnbes.net/htmldocument/reportWelfareIncomes2005/WI2005FRErevised.pdf>> (page consultée le 30 novembre 2006).

l'argent directement à tous les prestataires du SPNE²⁰⁴. Dans le même sens, dans un des ses rapports, l'ACBA fait appel à des études pour démontrer que 13 500 enfants pourraient ne pas avoir recours aux banques alimentaires en Ontario si le supplément était distribué aux familles prestataires de l'aide sociale et que l'arrêt de la récupération du SPNE « a réduit la faim chez les mères et les enfants » du Nouveau-Brunswick²⁰⁵.

Les statistiques concernant la pauvreté des enfants sont également au cœur de la stratégie de plusieurs intervenants qui militent en faveur de l'arrêt de la récupération. D'ailleurs, plusieurs groupes comparent dans leur rapport les provinces à partir de diverses statistiques qui décrivent la pauvreté. Dans les publications de Campagne 2000, la pauvreté des enfants est annuellement calculée dans chaque province à l'aide du SFR de Statistique Canada. Ces données circulent énormément puisqu'elles bénéficient de l'attention des médias et sont souvent réutilisées par d'autres groupes pour comparer les provinces entre elles. De plus, elles permettent aux groupes de comparer les provinces entre elles et de culpabiliser les gouvernements qui ont les pires proportions. Par exemple, l'ACBA affirme que le taux de fréquentation des banques alimentaires par les enfants en Ontario est le plus

²⁰⁴ House of Assembly of Ontario. 38^e Législature, 1^{ère} session, « Hansard », 19 novembre 2003. En ligne. <<http://www.ontla.on.ca/hansard/index.htm>> (page consultée le 21 juin 2006).

²⁰⁵ Association canadienne des banques alimentaires. « Bilan-faim 2005 » (Association canadienne des banques alimentaires 2005). En ligne. <http://www.cafb-acba.ca/documents/HungerCount_2005_FR_WEB3.pdf> (page consultée le 18 décembre 2006).

élevé du Canada (43%) avant de mentionner que la récupération du SPNE est toujours en vigueur dans la province²⁰⁶.

Au Manitoba, les groupes exercent une pression sur le gouvernement en évoquant principalement le niveau de pauvreté infantile, qui occupe une des trois premières positions depuis le début du millénaire. C'est d'ailleurs ce rang qui semble préoccupant pour le gouvernement. La déclaration d'un des membres du gouvernement à l'Assemblée législative illustre d'ailleurs cette inquiétude :

...we hope that we can end the clawback of the National Child Benefit. I would like to quote from a news release that I released on behalf of my caucus on December 8, 1998, asking the clawback in Manitoba and help turn the tide on our shameful child poverty record. That was one of the worst records of the previous government, where at one time we were the child poverty capital of Canada. Now I think we are third. But it is still a disgraceful record, and we need to do many things in order to improve our record here in Winnipeg and in Manitoba²⁰⁷.

3.2.1.3. *Les services de garde*

Partout au Canada, les familles ont accès à des services de garde réglementés par l'État. Toutefois, les différences entre les réseaux sont importantes²⁰⁸. Ceux-ci divergent fortement les uns des autres en ce qui a trait à l'étendue des services, aux tarifs demandés, aux normes de qualité, à la formation et rémunération des employés

²⁰⁶ Association canadienne des banques alimentaires. « Bilan-faim 2005 » (Association canadienne des banques alimentaires 2005). En ligne. <http://www.cafb-acba.ca/documents/HungerCount_2005_FR_WEB3.pdf> (page consultée le 18 décembre 2006).

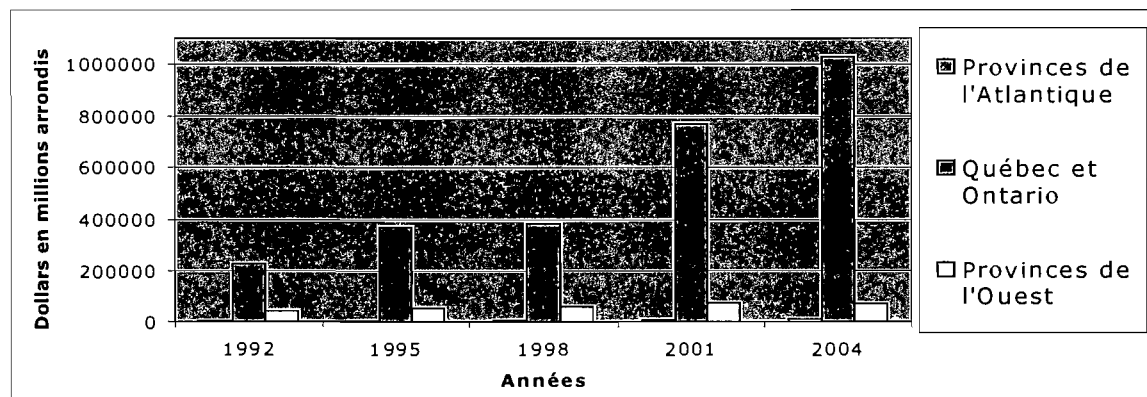
²⁰⁷ House of Assembly of Manitoba. House Debates, 38^e Législature, 1^{ère} session, « Hansard », 1^{er} mars 2005. En ligne. <<http://www.ontla.on.ca/french/hansard/index.htm>> (page consultée le 21 juin 2006).

²⁰⁸ Susan Prentice, « Manitoba's Childcare Regime : Social Liberalism in Flux », *Cahiers canadiens de sociologie* 29 (2) 2004, 193.

ainsi qu'au financement²⁰⁹. Si les services sont différents d'une province à l'autre, c'est que les provinces sont autonomes pour la conception de leur système de service de garde.

Au chapitre précédent, nous avons constaté que la préoccupation grandissante pour les enfants se reflétait, entre autres, par l'augmentation du soutien financier aux services de garde. Les moyens que les provinces y attribuent varient énormément, au point d'être difficilement comparables. À titre d'exemple, le financement moyen pour le Québec et l'Ontario en 2004 a atteint 1 028 700 millions de dollars, alors qu'il était de 71 766,75 millions de dollars dans les provinces de l'Ouest et de 11 996,5 millions de dollars dans les provinces de l'Atlantique²¹⁰.

Graphique 1 : Financement des services de garde



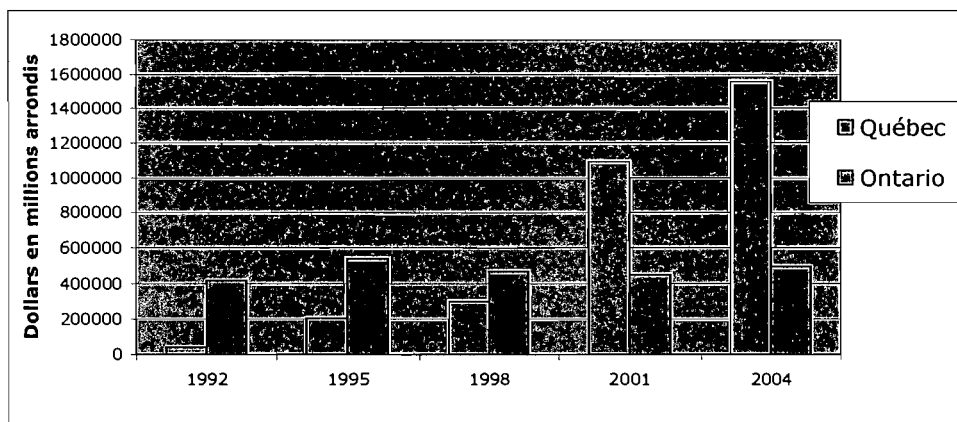
Source : Childcare Resource and Research Unit, « Tendances et analyses : Services éducatifs et de garde à l'enfance au Canada 2004 » (Childcare Resource and Research Unit 2004). En ligne. http://www.childcarecanada.org/pubs/other/TandA/TRENDS_ANALYSIS_FR.pdf (page consultée le 8 janvier 2007).

²⁰⁹ Childcare Resource and Research Unit, « Tendances et analyses : Services éducatifs et de garde à l'enfance au Canada 2004 » (Childcare Resource and Research Unit 2004). En ligne. http://www.childcarecanada.org/pubs/other/TandA/TRENDS_ANALYSIS_FR.pdf (page consultée le 8 janvier 2007).

²¹⁰ Id.

À l'intérieur de ces régions, les montants dispensés par les juridictions sont dissemblables. Le Québec et l'Ontario, les plus généreuses en matière de financement, attribuent des sommes très différentes. Alors que le Québec augmente depuis 1992 le financement accordé à son réseau de service de garde et prévoit des dispositions financières encore plus importantes à partir de 1997, l'Ontario diminue son financement dès 1995 (ce qui coïncide avec l'arrivée de Mike Harris au pouvoir) et il faut attendre l'arrivée des libéraux au pouvoir pour voir une augmentation du financement²¹¹.

Graphique 2: Financement des services de gardes réglementés, Québec et Ontario



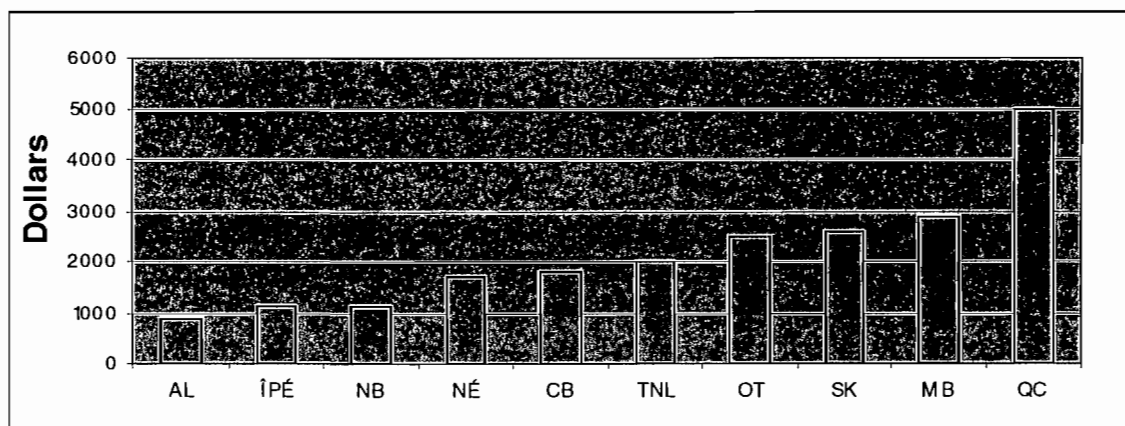
Source : Childcare Resource and Research Unit, « Tendances et analyses : Services éducatifs et de garde à l'enfance au Canada 2004 » (Childcare Resource and Research Unit 2004). En ligne. http://www.childcarecanada.org/pubs/other/TandA/TRENDS_ANALYSIS_FR.pdf (page consultée le 8 janvier 2007).

Les dépenses en matière de service de garde au Québec sont très importantes en comparaison à celles des autres provinces: en 2004, elles représentaient 65% du total des dépenses des provinces. D'ailleurs, une étude effectuée dans une perspective

²¹¹ Id.

pancanadienne nous indique que c'est au Québec que le gouvernement investit le plus pour chacune des places subventionnées²¹².

Graphique 3: Dépenses publiques par places subventionnées en 2004, par province



Source : Childcare Resource and Research Unit, « Tendances et analyses : Services éducatifs et de garde à l'enfance au Canada 2004 » (Childcare Resource and Research Unit 2004). En ligne. http://www.childcarecanada.org/pubs/other/TandA/TRENDS_ANALYSIS_FR.pdf (page consultée le 8 janvier 2007).

La plupart des groupes considèrent les systèmes de garde comme une mesure essentielle pour lutter contre la pauvreté. D'après eux, un tel service permet aux parents d'avoir accès à la formation ou à un emploi dont ils ont besoin pour se sortir de l'aide sociale. Pour les enfants, c'est également un accès précoce à une formation de qualité²¹³. Également, leurs chances d'être en santé et de réussir à l'école sont

²¹² Id.

²¹³ Conseil national du bien-être social. « Revenus de bien-être social 2004 » (Conseil national du bien-être social 2004). En ligne. <http://www.ncwcnbes.net/httdocument/reportWelfareIncomes2005/WI2005FRErevised.pdf> (page consultée le 30 novembre 2006).

augmentées dans le cas où ils ont la chance de fréquenter un service de garde de qualité²¹⁴.

Certaines organisations considèrent que les politiques en matière de service de garde au Québec sont exemplaires, surtout en comparaison avec ce qui est fait dans les autres provinces. Par exemple, selon un rapport concernant la pauvreté des enfants en Ontario, on rapporte que l'ensemble des services de garde du Canada peut répondre aux besoins de 15.5% des enfants qui ont besoin d'une place en service de garde alors qu'au Québec il y a suffisamment de place pour recevoir 29% des enfants²¹⁵. De plus, le CNBS juge que le système québécois offre un service davantage soutenu pour les personnes en situation de pauvreté:

Les travailleurs touchant le salaire minimum et un faible salaire au Québec étaient beaucoup mieux placés pour assumer leurs frais de garde. En 2000, la plupart des parents québécois avaient accès aux services de garde à 5\$ par jour. Dans les autres provinces, même lorsqu'on offrait de bons programmes de subvention des services de garde, les listes d'attentes pour les subventions et les places dans de bons services de garde étaient extrêmement longues²¹⁶.

²¹⁴ Campagne 2000. « Oh Canada! Trop d'enfants pauvres et depuis trop longtemps ... Rapport 2006 sur la pauvreté des enfants et des familles au Canada » (Campagne 2000 2006). En ligne. <http://www.campaign2000.ca/rc/rc06/06_C2000NationalReportCardFR.pdf> (page consultée le 18 décembre 2006).

²¹⁵ Campagne 2000. « Les enfants d'abord. Rapport 2005 sur la pauvreté des enfants en Ontario » (Campagne 2000 2005). En ligne. <http://www.campaign2000.ca/rc/pdf/ON_C2000_RC05_FR.pdf> (page consultée le 30 novembre 2006).

²¹⁶ Conseil national du bien-être social. « Revenus de bien-être social 2004 » (Conseil national du bien-être social 2004). En ligne. <<http://www.ncwcnbes.net/htmldocument/reportWelfareIncomes2005/WI2005FRErevised.pdf>> (page consultée le 30 novembre 2006).

Le CNBS se dit même impressionné par le fait que le Québec combine les allègements fiscaux à un système de garde complet. Les centres de la petite enfance québécois sont considérés comme une mesure de soutien au travail selon l'organisation, puisqu'ils permettent aux parents qui vivent de l'aide sociale d'intégrer le marché du travail²¹⁷.

3.2.2. Des standards insuffisants

Au dernier chapitre, nous avons constaté que, dernièrement, les gouvernements annoncent des augmentations du salaire minimum et de l'aide sociale et que, dans certains cas, ces normes n'avaient pas été augmentées depuis de nombreuses années.

3.2.2.1. Le salaire minimum

À Terre-Neuve et Labrador, au Manitoba et en Ontario, nous avons remarqué que les augmentations du salaire minimum sont désormais planifiées à l'avance. La compétition due à la circulation des standards est un facteur d'explication important en ce qui concerne la détermination du niveau du salaire minimum puisque la perception des électeurs s'avère plus importante que celle des intérêts des individus ou groupes d'individus directement concernés. Cette situation est principalement due au fait que peu d'intérêts sont en cause : une petite fraction de la population est rémunérée au salaire minimum (à peine 5%) et, conséquemment, un faible nombre d'entrepreneurs payent leurs employés à ce salaire. C'est plutôt la dimension

²¹⁷ Id.

idéologique et normative qui semble jouer le rôle le plus important dans la décision d'augmenter le salaire minimum²¹⁸.

D'ailleurs, les changements apportés au niveau du salaire minimum sont des informations qui voyagent beaucoup dans la fédération. En premier lieu, les gouvernements eux-mêmes contribuent à la circulation de cette information. À l'annonce d'une augmentation, ils ont tendance à présenter les revenus de base de toutes les juridictions ou du moins ceux des provinces voisines. En deuxième lieu, les augmentations des autres provinces sont également souvent rapportées par les médias, ce qui fournit aux électeurs une autre occasion de comparer ces repères. Également, le salaire minimum est généralement comparé au plus élevé et au plus bas. En troisième lieu, les rapports des groupes de lutte contre la pauvreté participent également à faire circuler cette information. Par exemple, l'Association canadienne des banques alimentaires, à l'occasion de son bilan annuel de l'état de la faim au Canada, le *Bilan-faim*, présente le revenu minimum de chacune des provinces.

La perception des électeurs est donc un élément qui doit être pris en compte dans le processus de décision. Il est donc important pour les dirigeants de fixer la norme raisonnablement, dans l'objectif de montrer aux électeurs que leur générosité envers les travailleurs à faible revenu est complémentaire à leur préoccupation des

²¹⁸ David A. Green et Kathryn Harrison, « Races to the Bottom versus Races to the Middle : Minimum Wage Setting in Canada » dans Kathryn Harrison dir., *Racing to the Bottom? Provincial Interdependence in the Canadian Federation* (Vancouver-Toronto: UBC Press, 2005), 194-228.

impératifs économiques²¹⁹. Il semble d'ailleurs important pour le gouvernement manitobain que les électeurs perçoivent le gouvernement de cette manière, comme l'illustre la ministre du Travail et de l'Immigration à l'occasion de la dernière hausse du salaire minimum :

Le salaire minimum doit refléter les réalités de l'économie d'aujourd'hui et se situer à un niveau qui encouragera les gens à entrer sur le marché du travail. Toutefois, les augmentations doivent être introduites avec précaution de manière à tenir compte des préoccupations du milieu des affaires²²⁰.

Le gouvernement doit également paraître raisonnable lorsque son salaire minimum est comparé à celui des autres provinces. Ainsi, en vue de justifier le niveau de son revenu de base, la juridiction a tout avantage à s'assurer qu'il est semblable à celui des autres puisque les électeurs procéderont à leur évaluation en déterminant si le montant fixé est équitable ou non²²¹. Par exemple, lors de l'augmentation du revenu de base, le gouvernement du Manitoba déclare en 2002 que l'augmentation du salaire minimum maintient « le Manitoba dans la moyenne en ce qui a trait au salaire minimum dans les provinces et territoires canadiens »²²² et en 2003 que « la hausse actuelle permettra de rester dans la moyenne par rapport au taux des autres provinces »²²³. L'intention de la plupart des provinces d'établir leur salaire minimum près de la moyenne provinciale donne naissance à une « course vers le

²¹⁹ Id.

²²⁰ Manitoba. Ministère du Travail et de l'Immigration. «Hausse du salaire minimum au Manitoba le 1^{er} avril» (Communiqué 30 mars 2006). En ligne. <http://www.gov.mb.ca/cgi-bin/press/fr_release.pl> (page consultée le 21 octobre 2006).

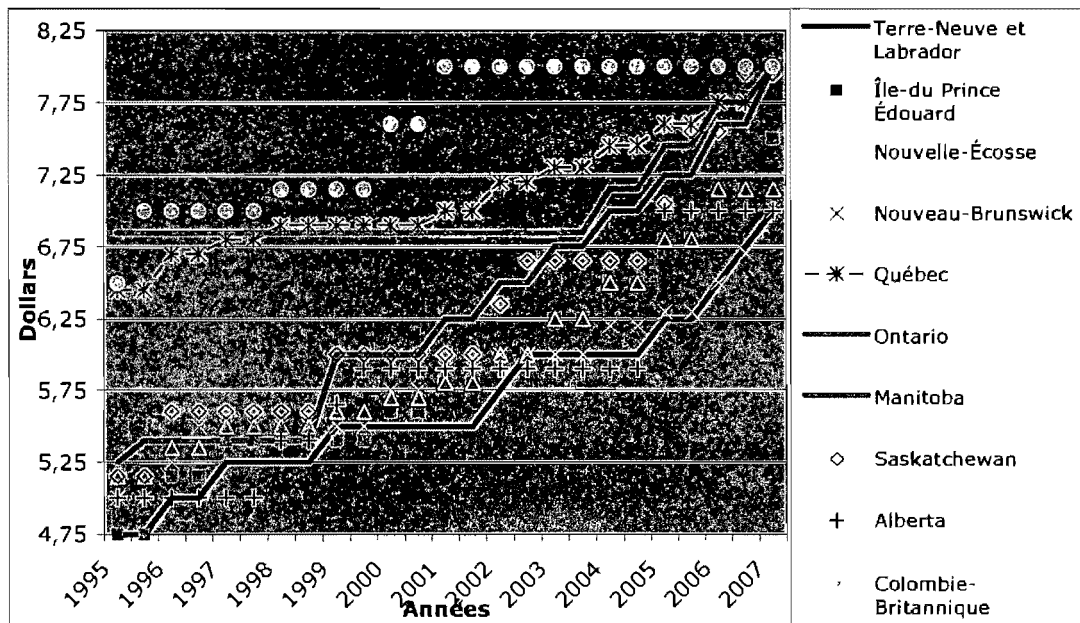
²²¹ Green et Harrison, « Races to the Bottom versus Races to the Middle », 195-9.

²²² Manitoba. Ministère du Travail et de l'Immigration. «Augmentation de 0,25\$ du salaire minimum à partir du 1^{er} avril 2002» (Communiqué 28 décembre 2001). En ligne. <http://www.gov.mb.ca/cgi-bin/press/fr_release.pl> (page consultée le 21 octobre 2006).

²²³ Manitoba. «Augmentation du salaire minimum au Manitoba» (Communiqué 4 décembre 2003). En ligne. <http://www.gov.mb.ca/cgi-bin/press/fr_release.pl> (page consultée le 21 octobre 2006).

milieu ». Cette situation engendre ainsi une conformité de plus en plus importante, puisque les paramètres fixés par le taux horaire le plus élevé et le plus bas se rapprochent toujours davantage. Comme nous permet de constater le graphique 4, avec le temps, les standards sont de moins en moins dispersés.

Graphique 4: L'évolution du salaire minimum dans les provinces canadiennes



Source : Ressources humaines et Développement social Canada. «Taux horaires minimums au Canada pour les travailleurs adultes depuis 1965 » (Ressources humaines et Développement social Canada 2006). En ligne. <http://www.l10.hrdc-drhc.gc.ca/psait/spila/lmnec_eslc/eslc/salaire_minwage/report1/index.cfm?doc=français> (page consultée le 18 décembre 2006).

D'après Green et Harrison, les groupes d'intérêts évaluent également le salaire minimum en fonction du caractère raisonnable des normes²²⁴. Par exemple, à Terre-Neuve et Labrador, la coalition *Make Work Pay*, qui milite pour que le salaire

²²⁴ Green et Harrison, « Races to the Bottom versus Races to the Middle », 195-9.

minimum soit supérieur au SFR, reproche au gouvernement d'avoir un des salaires minimums les plus bas du Canada²²⁵.

Les augmentations du salaire minimum sont accueillies positivement par les groupes de lutte contre la pauvreté et sont souvent considérées comme un pas dans la bonne direction. Néanmoins, les montants annoncés par les gouvernements sont toujours considérés comme insuffisants. D'ailleurs, aucun groupe ne considère le niveau du salaire minimum comme avantageux puisqu'au Canada, dans aucune province, le revenu de base ne permet de vivre au-dessus du seuil de pauvreté. Cette situation est d'ailleurs dénoncée au niveau national par plusieurs groupes qui réclament l'augmentation du salaire minimum à 10 dollars de l'heure²²⁶. Ainsi, ces groupes n'intègrent pas à leur argumentation l'exemple positif du niveau du revenu minimum dans les autres provinces puisqu'ils démontrent plutôt que les travailleurs à faible revenu ne peuvent subvenir à leurs besoins, et ce, partout au Canada.

²²⁵ Make Work Pay Coalition, « Coalition Presents to Pre-Budget Consultation » (Make Work Pay Coalition 2006). En ligne. <http://www.makeworkpay.ca/index.php?section_id=3> (page consultée le 4 janvier 2006).

²²⁶ Campagne 2000. « Oh Canada! Trop d'enfants pauvres et depuis trop longtemps ... Rapport 2006 sur la pauvreté des enfants et des familles au Canada » (Campagne 2000 2006). En ligne. <http://www.campaign2000.ca/rc/rc06/06_C2000NationalReportCardFR.pdf> (page consultée le 18 décembre 2006), Association canadienne des banques alimentaires. « Bilan-faim 2006 » (Association canadienne des banques alimentaires 2006). En ligne. <http://www.cafb-acba.ca/documents/HungerCount_2006_FR_WEB3.pdf> (page consultée le 18 décembre 2006), Organisation nationale anti-pauvreté. « Un salaire suffisant » (Organisation nationale anti-pauvreté 2006). En ligne. <<http://www.napo-onap.ca/fr/livingwage.php>> (page consultée le 18 décembre 2006) et Organisation nationale anti-pauvreté. « Un salaire suffisant » (Organisation nationale anti-pauvreté 2006). En ligne. <<http://www.napo-onap.ca/fr/livingwage.php>> (page consultée le 18 décembre 2006).

Dans la province manitobaine, une quinzaine d'organisations sont réunies sous la bannière de la coalition *Just Income* en vue de faire pression sur le gouvernement. Les hausses annuelles du revenu de base sont loin de satisfaire la coalition. En 2005, l'organisation a fait paraître un rapport basé sur une consultation publique intitulée *Paid to be Poor*, qui suggère d'augmenter le salaire minimum à 10,25 dollars de l'heure²²⁷. Le principal argument employé par ces groupes est la situation de pauvreté dans laquelle les enfants vivent lorsque leurs parents travaillent au salaire minimum.

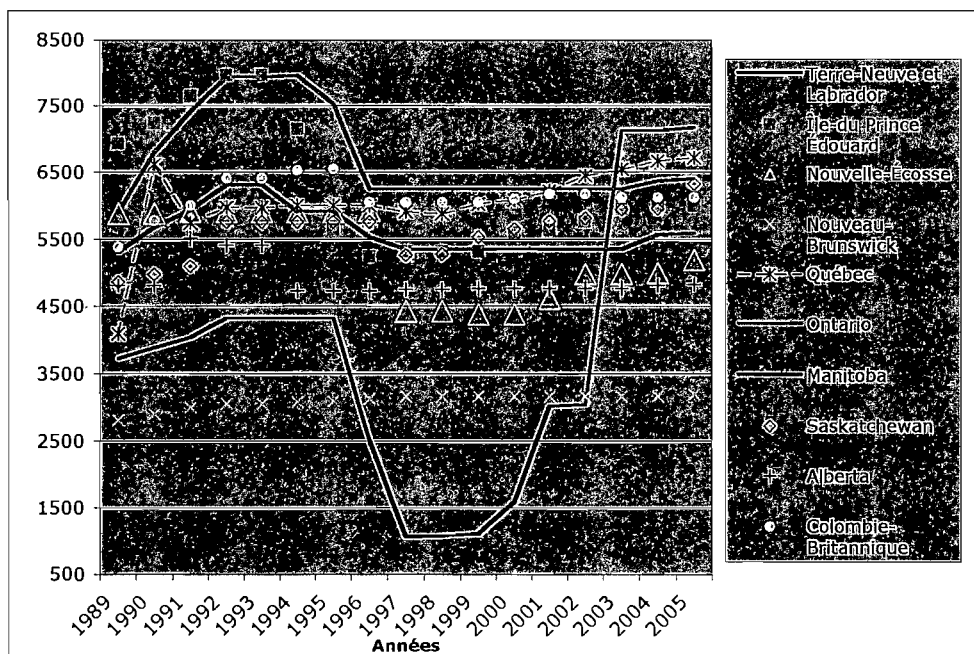
3.2.2.2. *L'aide sociale*

De façon à remarquer les récentes augmentations de l'aide sociale annoncées par les gouvernements des provinces de Terre-Neuve et Labrador, du Manitoba et de l'Ontario, l'analyse qui suit a été élaborée à partir des données propres à chaque année. Ainsi, les quatre prochains graphiques résument les variations des revenus de bien-être social en dollars courants, sans tenir compte de l'inflation. De plus, nous avons décidé d'utiliser uniquement les revenus d'aide sociale et de faire abstraction des autres montants dont peuvent bénéficier les prestataires. Ainsi, l'argent issu du SPNE et des prestations provinciales pour enfants (qui n'est pas distribué par toutes les provinces) n'interfère donc pas dans ce segment de notre analyse. Nous pouvons donc nous concentrer exclusivement sur les changements apportés à l'aide sociale tels qu'annoncés par les gouvernements.

²²⁷ Just Income Coalition. « Paid to be poor » (Just Income Coalition 2005). En ligne. <<http://www.just-income.ca/news/news-20051005.html>> (page consultée le 21 juin 2006).

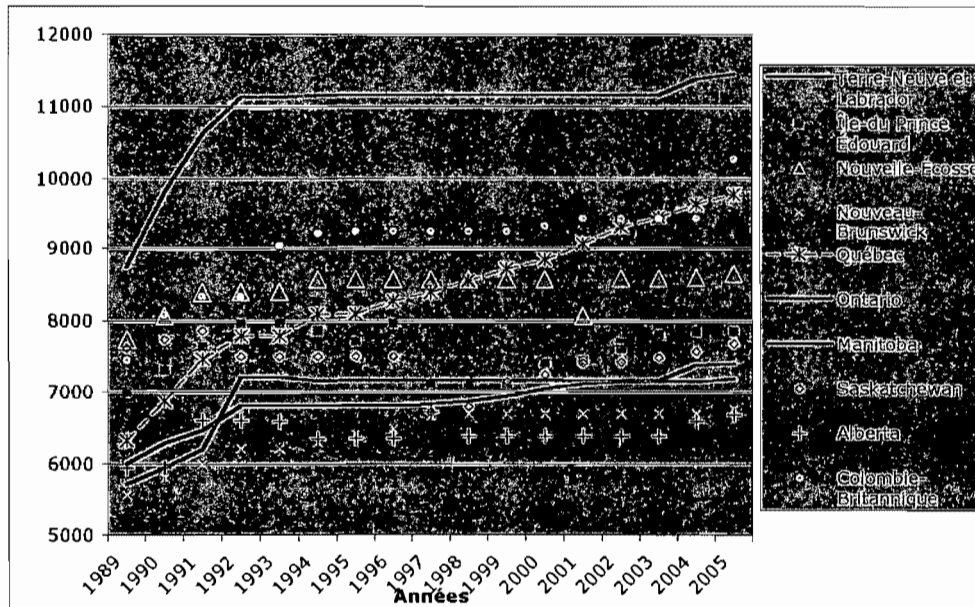
Depuis 2003, les montants de l'aide sociale qui concernent les personnes seules, les familles monoparentales avec un enfant et les familles avec deux enfants varient peu. Dans la plupart des provinces, ces revenus augmentent au début des années 1990, diminuent à la fin de la décennie et, depuis l'an 2000, la plupart s'accroissent légèrement. Ainsi, en 2004, la province de Québec est la seule qui diminue de façon plus importante les montants de l'aide sociale des parents monoparentaux et, avec le Manitoba, les revenus des parents avec deux enfants à leur charge. La situation se présente différemment pour les personnes handicapées. Contrairement aux autres revenus, l'augmentation de l'aide sociale est graduelle dans la plupart des provinces, si bien que, dans tous les cas, le montant alloué est plus important en 2005 qu'en 1989.

Graphique 4: Évolution de l'aide sociale, personne seule



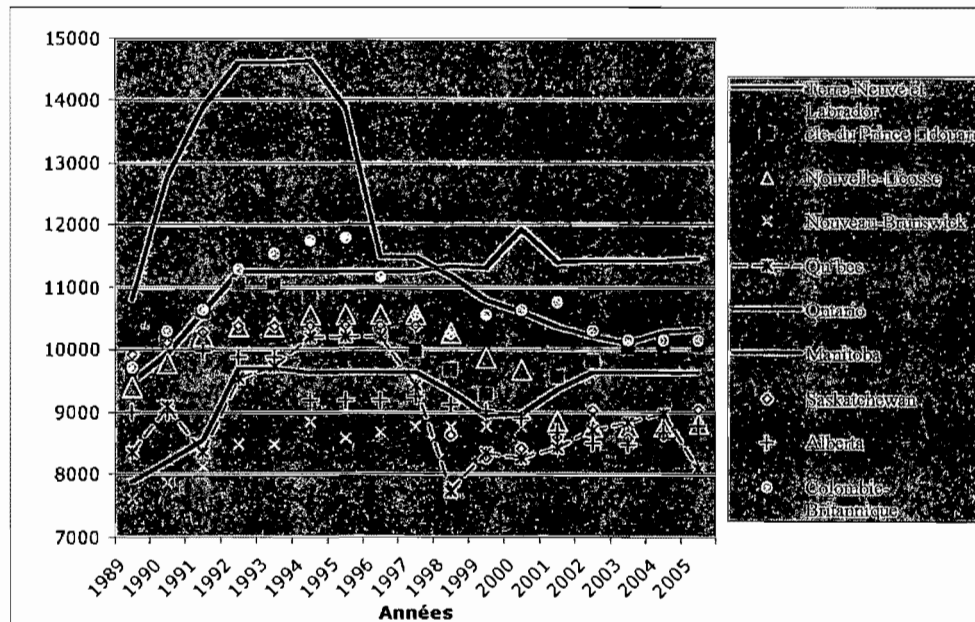
Source : Conseil national de bien-être social, « Revenus de bien-être social », 1989 à 2005.

Graphique 5: Évolution de l'aide sociale, personne handicapée



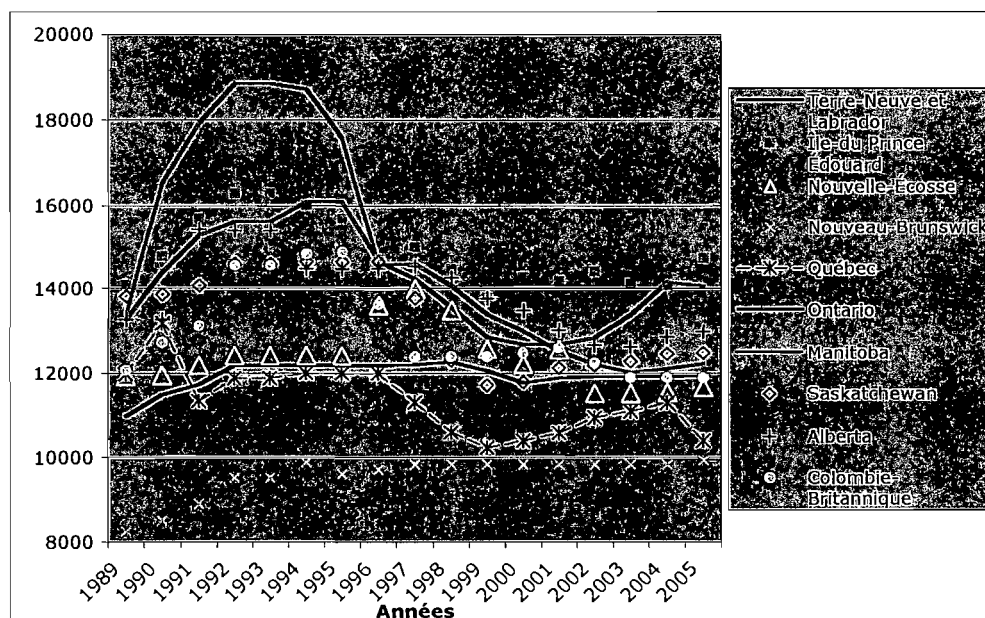
Source : Conseil national de bien-être social, « Revenus de bien-être social », 1989 à 2005

Graphique 6: Évolution de l'aide sociale, famille monoparentale avec un enfant



Source : Conseil national de bien-être social, « Revenu de bien-être social », 1989 à 2005

Graphique 7: Évolution de l'aide sociale, famille avec deux enfants



Source : Conseil national de bien-être social, « Revenu de bien-être social », 1989 à 2005

Le seul groupe qui participe à faire circuler les montants de l'aide sociale est le CNBS, qui publie à chaque année une analyse du filet social. À l'intérieur de ces publications, aucune norme n'est présentée comme avantageuse puisque les montants sont tous présentés comme étant insuffisants :

Les revenus de bien-être social ont toujours été nettement inférieurs au seuil de la pauvreté. En 2005, ils correspondaient aux deux tiers du seuil de la pauvreté de tous les ménages, et ce, dans toutes les provinces et tous les territoires, à l'exception du parent seul à Terre-Neuve et Labrador²²⁸.

²²⁸ Canada. Conseil national du bien-être social. « Revenus de bien-être social 2005 » (Conseil national du bien-être social 2006). En ligne. <<http://www.ncwcnbes.net/htmndocument/reportWelfareIncomes2005/WI2005FRErevised.pdf>> (page consultée le 30 novembre 2006).

Il est possible que les montants des revenus de l'aide sociale se répandent difficilement à l'intérieur du pays en raison de leur complexité : différentes prestations sont offertes aux individus en fonction de leurs besoins, ce qui crée une multitude de possibilités de revenu. Le Conseil national du bien-être social affirme d'ailleurs que cette situation s'est aggravée par l'incorporation des prestations pour enfants à l'aide sociale:

Au cours de la dernière décennie, les programmes fédéraux et provinciaux de prestations pour enfants sont devenus incompréhensibles pour la majorité des gens. Comme ces programmes sont également liés aux programmes de bien-être social des provinces et des territoires, l'enchevêtrement du filet de sécurité est devenu presque inextricable²²⁹.

Comme dans le cas du salaire minimum, les augmentations de ce revenu sont également qualifiées comme une initiative qui est la bienvenue tout en étant inadéquate. Par exemple, l'ACBA fait remarquer que l'augmentation de l'aide sociale de 2004 en Ontario permettra à un célibataire d'avoir 15,60\$ de plus chaque mois mais conclut que cette augmentation « est peu susceptible d'avoir beaucoup d'impact sur le recours aux banques alimentaires »²³⁰.

Il est donc difficile de certifier qu'il existe une forme d'interdépendance entre les provinces au moment de fixer le niveau de l'aide sociale causée par les électeurs qui comparent les standards de leur province à ceux des autres. Dans le cas de

²²⁹ Id.

²³⁰ Association canadienne des banques alimentaires. « Bilan-faim 2004 » (Association canadienne des banques alimentaires 2004). En ligne. <http://www.cafb-acba.ca/documents/HungerCount_2004_FR_WEB3.pdf> (page consultée le 18 décembre 2006).

l'indexation de l'aide sociale, l'émulation semble plus probable ; le gouvernement de Terre-Neuve et Labrador spécifie être la première administration à procéder à ce changement après le Québec²³¹.

En Ontario, les transformations apportées au filet de sécurité sont principalement attribuables à la mort d'une femme, dont le rapport du coroner a imputé une grande part de responsabilité au programme Ontario au travail. Kimberly Rogers a écopé d'une peine sévère après avoir été reconnue coupable de fraude pour avoir reçu, en plus de ses prestations d'aide sociale, un prêt étudiant. Enceinte de huit mois, elle a été privée de toute forme de revenu et sa carte de médicament lui a été retirée. Par une semaine de canicule, elle s'est enlevée la vie dans son appartement à l'intérieur duquel elle était condamnée à une détention à domicile.

Après l'étude des circonstances reliées au décès de la jeune femme, le coroner a émis quatorze recommandations qui concernent directement les politiques de l'aide sociale. Parmi celles-ci, on priait le gouvernement d'augmenter le niveau du soutien, d'éliminer le bannissement temporaire et de ne plus suspendre les prestations pour médicaments en cas de maladies graves²³². En réponse à ces recommandations, le gouvernement McGuinty a entrepris d'augmenter l'aide sociale et d'éliminer la

²³¹Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. «Increased Income Support Rates Will Add up to Reduced Poverty» (Communiqué 29 mars 2006). En ligne. <<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2006/hrle/0329n05.htm>> (page consultée le 20 juin 2006).

²³² Marc Charron et Marie-Luce Garceau, « Travail et mieux-être », *Reflets*, 9 (2003) 10-15.

possibilité d'exclure les personnes de l'aide sociale et du programme de gratuité des médicaments²³³.

En ce qui concerne la disparition des mesures qui sanctionnaient encore récemment les individus aptes au travail qui refusaient d'adhérer aux programmes de formation et d'insertion au travail dans les autres provinces, ce sont les effets négatifs qui sont pointés du doigt par les organisations de lutte contre la pauvreté. Plusieurs groupes d'intérêt, dont le Social Council Planning, l'ONAP et le Centre d'action pour la sécurité du revenu ont pour but de montrer le rôle de la politique provinciale dans la mort de la jeune femme. Selon ces groupes :

Une législation punitive et régressive en matière d'assistance sociale avec des prestations et des soutiens à l'emploi insuffisants, une discrimination systématique contre les pauvres, des inégalités au sein du système de justice pénale, la baisse des soutiens communautaires et le manque de logements abordables, entre autres, sont des facteurs qui ont peut-être tous contribué à la mort de Kimberly²³⁴.

Plusieurs politiciens reconnaissent désormais les impacts négatifs des politiques de l'aide sociale telles qu'appliquées en Ontario. Par exemple, un député manitobain déclare à l'Assemblée, au moment où le NPD annonce qu'il retirera toute mesure qui suit les principes du *workfare* :

²³³ Ontario. Service à l'enfance et à la jeunesse. « Amélioration des programmes d'aide sociale de l'Ontario » (Communiqué 15 décembre 2004). En ligne.
<<http://www.mcass.gov.on.ca/mcass/french/news/backgrounders/041215A.htm>> (page consultée le 27 octobre 2006).

²³⁴ Centre d'action pour la sécurité du revenu. « L'enquête sur la mort de Kimberly Rogers » (Centre d'action pour la sécurité du revenu). En ligne.
<<http://www.incomeseurity.org/challenges/rogersinquestfr.html>> (page consultée le 21 novembre 2007).

the Premier of Ontario has been more successful than any previous Premier in getting people onto social assistance and into poverty, particularly child poverty, and into homelessness and into unemployment. The fact that by draconian measures he has pulled people off social assistance and into homelessness on the streets of Toronto is not the prescription that we want for the people of Manitoba²³⁵.

Certains gouvernements condamnent ainsi les politiques de diminution de l'aide sociale autant pour les assistés sociaux en général que pour les personnes aptes au travail qui refusent de participer aux programmes imposés par l'État.

Il faut toutefois mentionner que les graphiques qui ont été ultérieurement présentés ont pour but de montrer les augmentations de l'aide sociale annoncées par les gouvernements et ne permettent pas de comparer les montants dont disposent réellement les prestataires. Si nous analysons les montants en prenant en considération l'inflation et le montant total disponible pour les bénéficiaires (c'est-à-dire que l'on rajoute au revenu de bien-être social de base les prestations supplémentaires, le SPNE, les prestations provinciales pour enfants, le crédit fédéral pour la TPS et les crédits d'impôt provinciaux), nous constatons plutôt que l'aide sociale diminue dans la plupart des provinces depuis le début du millénaire. Ainsi, même si les gouvernements de Terre-Neuve et Labrador, du Manitoba et de l'Ontario annoncent depuis les trois dernières années des augmentations des revenus du bien-être social, c'est plutôt une diminution de ces montants que nous remarquons depuis le début du siècle.

²³⁵ House of Assembly of Manitoba. House Debates, 37^e Législature, 1^{ère} session, « Hansard », 6 décembre 1999. En ligne. <<http://www.ontla.on.ca/french/hansard/index.htm>> (page consultée le 21 juin 2006).

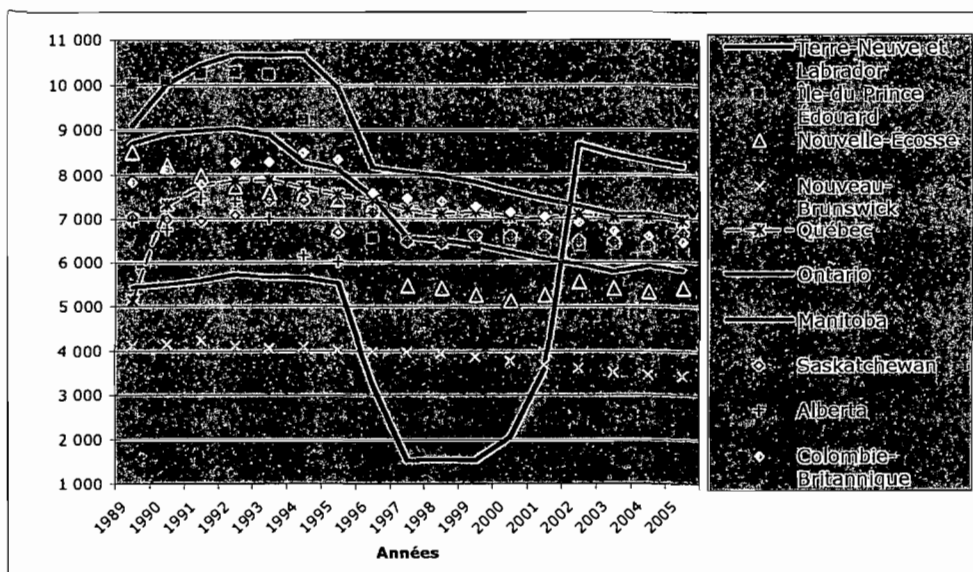
En général, nous pouvons remarquer une diminution constante du montant d'argent disponible pour les prestataires depuis 1989. Toutefois, le Conseil national du bien-être social considère que l'érosion des revenus s'est particulièrement accentuée entre 2000 et 2005. Pendant cette période :

Les revenus de bien-être social ont atteint leur point le plus bas dans 32 des 52 scénarios que nous avons envisagés. Cinq provinces (l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique) ont enregistré les niveaux de revenu et de bien-être social les plus bas pour les quatre types de ménage entre 2000 et 2005. En 2005 seulement, les revenus de bien-être social atteignaient leur point le plus bas dans 20 scénarios²³⁶.

Les graphiques suivants montrent que le revenu disponible s'est en général détérioré dans la plupart des provinces canadiennes depuis 1989. Il faut toutefois mentionner que Terre-Neuve et Labrador et Québec se distinguent à ce chapitre des autres provinces puisque à l'intérieur de ces juridictions le revenu réel a été augmenté dans presque tous les scénarios.

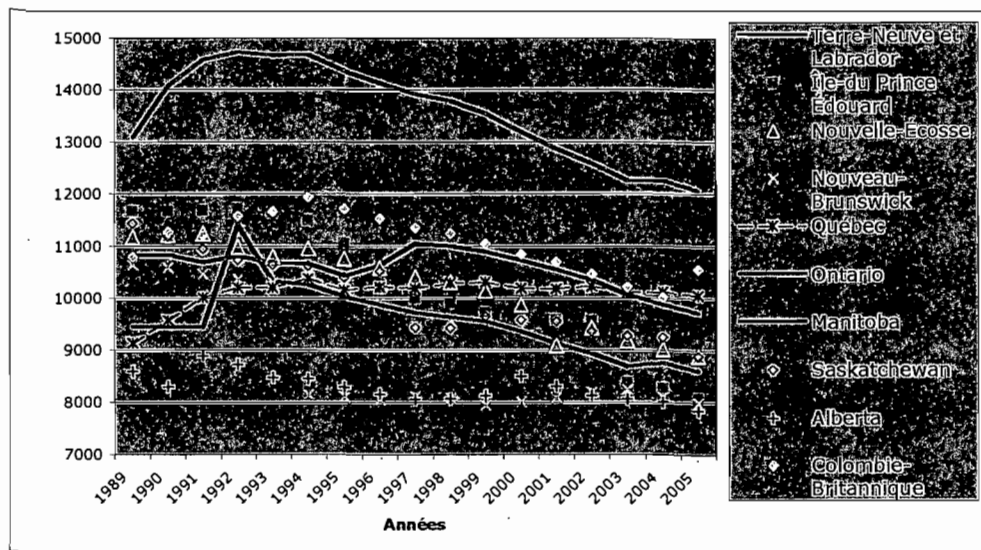
²³⁶ Canada. Conseil national du bien-être social. « Revenus de bien-être social 2005 » (Conseil national du bien-être social 2006). En ligne.
<<http://www.ncwcnbes.net/htmldocument/reportWelfareIncomes2005/WI2005FREvised.pdf>> (page consultée le 30 novembre 2006).

Graphique 6 : Évolution de l'aide sociale totale en dollars constants de 2005, personne seule



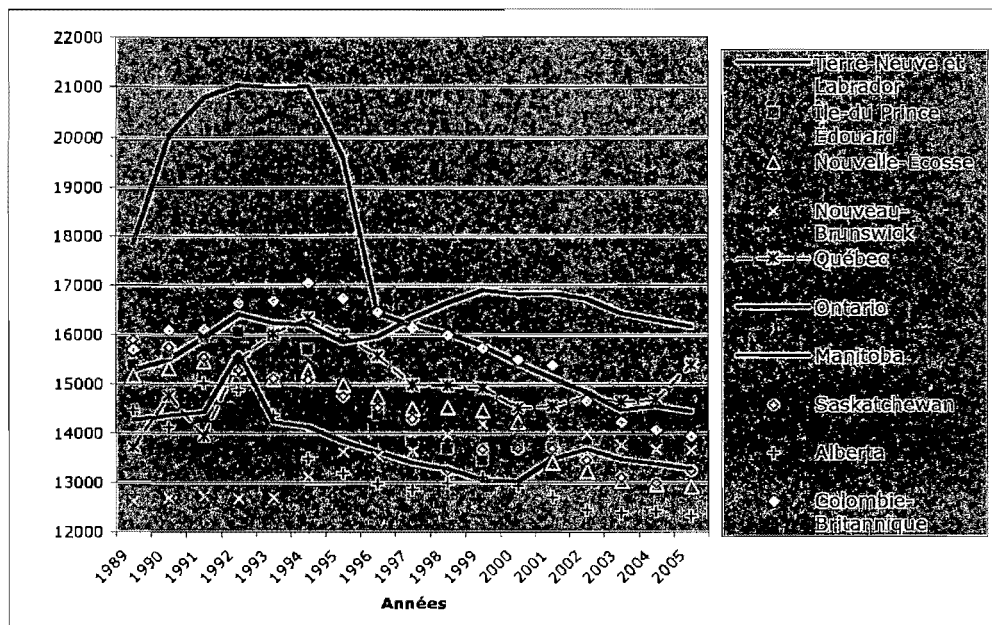
Source : Canada. Conseil national du bien-être social. 2006. « Revenus de bien-être social 2005 ». Conseil national du bien-être social. En ligne. <http://www.ncwcnbes.net/documents/researchpublications/ResearchProjects/WelfareIncomes/2005Report_Summer2006/ReportFRE.pdf> (page consultée le 2 février 2006).

Graphique 7 : Évolution de l'aide sociale totale en dollars constants de 2005, personne handicapée



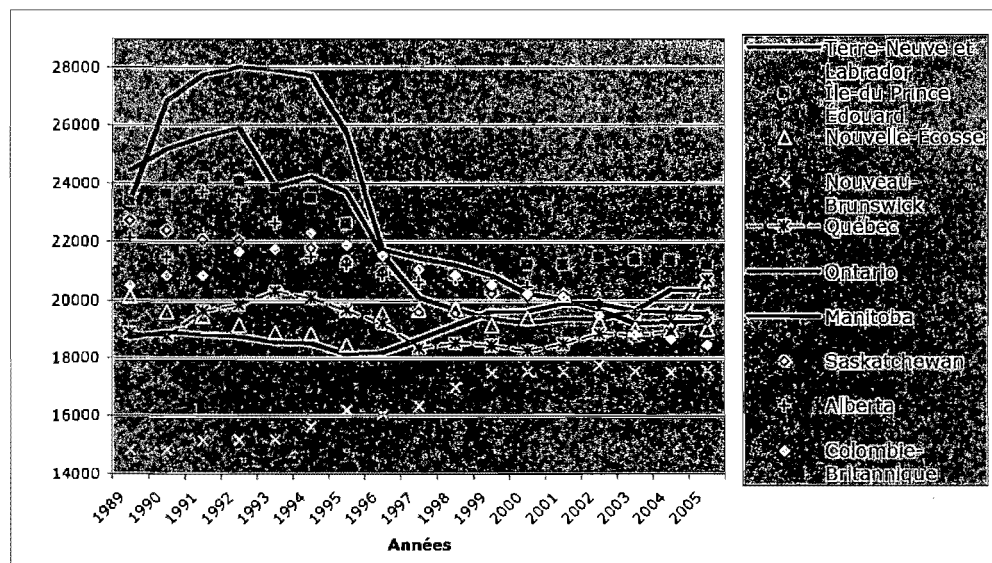
Source : Canada. Conseil national du bien-être social. 2006. « Revenus de bien-être social 2005 ». Conseil national du bien-être social. En ligne. <http://www.ncwcnbes.net/documents/researchpublications/ResearchProjects/WelfareIncomes/2005Report_Summer2006/ReportFRE.pdf> (page consultée le 2 février 2006).

Graphique 8 : Évolution de l'aide sociale totale en dollars constants de 2005, familles monoparentales avec un enfant



Source : Canada. Conseil national du bien-être social. 2006. « Revenus de bien-être social 2005 ». Conseil national du bien-être social. En ligne. <http://www.ncwcnbes.net/documents/researchpublications/ResearchProjects/WelfareIncomes/2005Report_Summer2006/ReportFRE.pdf> (page consultée le 2 février 2006).

Graphique 9 : Évolution de l'aide sociale totale en dollars constants de 2005, famille avec deux enfants



Source : Canada. Conseil national du bien-être social. 2006. « Revenus de bien-être social 2005 ». Conseil national du bien-être social. En ligne. <http://www.ncwcnbes.net/documents/researchpublications/ResearchProjects/WelfareIncomes/2005Report_Summer2006/ReportFRE.pdf> (page consultée le 2 février 2006).

L'augmentation de l'aide sociale des gouvernements est donc superficielle et ne permet pas au bénéficiaire de faire face à l'augmentation du coût de la vie. Ainsi, les augmentations du niveau de l'aide sociale permettent aux gouvernements de faire la promotion de leur « générosité » envers les plus démunis tout en limitant les dépenses. Aucune des augmentations ne peut être perçue comme une avancée par les groupes, mais cette situation convient probablement aux gouvernements, qui ne trouveraient pas avantage à être un exemple en la matière. En effet, plus tôt, nous avons mentionné que les augmentations de l'aide sociale visent à encourager les bénéficiaires de l'aide sociale à un éventuel retour au travail. La logique qui soutient ces augmentations n'est pas de permettre aux prestataires d'avoir un niveau de vie acceptable. Le salaire minimum ne permettant pas de vivre au-dessus du seuil de la pauvreté, il est possible que les dirigeants jugent important de garder une différence significative entre les deux revenus pour inciter les prestataires de l'aide sociale à intégrer le marché du travail. La faible augmentation du niveau des standards permet donc toujours aux dirigeants de percevoir le montant du soutien comme une forte incitation au retour au travail.

Conclusion

Nous avons observé que les groupes, par leurs publications et leurs actions, agissent dans plusieurs cas comme un mécanisme de diffusion : ils contribuent à faire circuler les informations et les normes liées aux politiques publiques. De plus, nous avons également constaté que certaines politiques sont perçues comme des références positives dans la lutte contre la pauvreté contrairement à d'autres, où

l'implication gouvernementale paraît insuffisante aux yeux des groupes de lutte contre la pauvreté.

Dans notre analyse, les initiatives du Québec apparaissent comme un exemple à suivre à plusieurs égards. Les groupes mobilisés pour l'adoption d'une loi au niveau national intègrent à leur argumentation l'exemple du Québec pour montrer le potentiel positif et la faisabilité de l'application d'une telle politique. Également, nous avons remarqué que la province est dans le groupe méritant des provinces qui redistribuent le SPNE aux familles et que son service de garde apparaît comme une initiative qui contribue à lutter contre la pauvreté.

Néanmoins, d'autres provinces sont également perçues comme des exemples en ce qui concerne la lutte à la pauvreté. Les organisations utilisent plus souvent l'exemple des autres provinces dans leurs documents pour montrer que quelques provinces ne récupèrent pas le supplément et pour culpabiliser les gouvernements qui procèdent encore à cette pratique. De plus, ce n'est qu'à partir de l'adoption du plan d'action par Terre-Neuve et Labrador que la méfiance envers une telle initiative semble s'atténuer et que les groupes mettent leurs forces en commun pour réclamer une stratégie pour lutter contre la pauvreté au niveau national. Il faut également considérer que les deux provinces ne sont ni les seules ni les premières à appliquer un plan semblable et que les groupes appuient également leurs arguments sur l'exemple d'autres pays. Si le Québec apparaît comme un exemple à suivre à certains égards, les organisations qui luttent contre la pauvreté se réfèrent également

aux autres provinces canadiennes et n'hésitent pas à discuter des initiatives qui ont lieu à l'extérieur du pays.

Notre analyse nous a également permis de constater que les groupes diffusent également l'information relative aux normes des politiques publiques. Dans le cas du salaire minimum et de l'aide sociale, les standards sont tellement bas qu'il semble impossible pour les groupes d'intégrer à leurs argumentations les normes les plus avantageuses. Les informations relatives au salaire minimum sont largement répandues par les groupes. Dans ce cas, nous pouvons supposer que les électeurs ont suffisamment d'informations en main pour comparer leur gouvernement aux autres. Dans le cas de l'aide sociale, les standards sont également diffusés, mais leur complexité nous pousse à croire qu'il est difficile pour les citoyens de poser un jugement comparatif.

Notre étude nous permet de remarquer que les statistiques caractérisant la pauvreté sont souvent utilisées pour comparer les provinces entre elles et que les rapports des groupes anti-pauvreté jouent un rôle fondamental en la matière. Ainsi, le Conseil national de bien-être social publie un profil de la pauvreté qui compare les taux de pauvreté calculés à partir du seuil de faible revenu de Statistiques Canada, les taux de pauvreté infantile sont comparés à l'intérieur des publications annuelles de Campagne 2000 et la fréquentation des banques alimentaires est critiquée par les *Bilan-faim* de l'Association canadienne des banques alimentaires. D'autres indicateurs sont publiés à l'intérieur de ces documents tel le taux de fréquentation de

l'aide sociale et de l'assurance-emploi qui permettent de comparer l'état de la pauvreté d'une province canadienne à l'autre. Les données diffusées par ces documents sont reprises et commentées par les médias et dans la plupart des cas, leur parution est annoncée et les résultats sont discutés à l'Assemblée législative. Par exemple, le leader du Parti libéral de l'Ontario compare les taux de pauvreté infantile:

yet the latest data which I table shows that Manitoba's child poverty rate has increased under the NDP and 22 percent of children in Manitoba now live in poverty. This compares to only 11 percent in Prince Edward Island and 16 percent in Ontario. This is not the only index getting worse. The number of workers employed at minimum wage jobs in Manitoba has increased over the last several years²³⁷.

Ces indicateurs qui servent à faire le portrait de la pauvreté sont souvent utilisés pour comparer les provinces. Plus particulièrement, les pires performances du Canada sont soulignées autant par les acteurs gouvernementaux que par les autres acteurs sociaux. Ces nombreux taux qui circulent facilement dans la communauté politique canadienne pourraient donc permettre aux électeurs de juger leur propre gouvernement en comparaison avec les autres provinces. Il est possible que, dans cette perspective, les dirigeants subissent une pression à agir pour améliorer le sort de leurs citoyens. Nous supposons que les provinces avec les pires records seraient donc plus pressées d'intervenir en vue d'améliorer leur sort.

²³⁷ House of Assembly of Manitoba. House Debates, 38^e Législature, 3^e session, « Hansard » 16 mai 2005. En ligne. <<http://www.gov.mb.ca/legislature/hansard/index.html>> (page consultée le 21 juin 2006).

Cette explication semble particulièrement pertinente pour expliquer l'adoption du plan d'action de Terre-Neuve et Labrador. La province est depuis son entrée dans la fédération la plus pauvre du Canada²³⁸. Les publications des groupes relèvent bien cette réalité puisque la province possède les pires records dans plusieurs catégories : selon le CNBS, elle a le plus haut taux de pauvreté calculé à partir du SFR²³⁹, selon l'ACBA, elle a le plus haut taux d'utilisateurs au pays depuis 1997²⁴⁰ et les plus hauts taux de pauvreté infantile de 1998 à 2002, à l'exception de l'année 2001, d'après Campagne 2000²⁴¹.

Les terre-neuviens et labradoriens sont visiblement au courant du fait que leur province est la plus pauvre du Canada à bien des égards puisque les données des rapports qui viennent d'être énumérées sont reprises dans les publications des autres groupes, en plus d'être publiées par le *Telegram* et citées à l'Assemblée. Les initiatives qui visent à s'attaquer à la pauvreté semblent donc populaires au sein de l'électorat de la province. En effet, Dany Williams s'est fait élire après avoir promis que dans dix ans Terre-Neuve et Labrador ne serait plus la province avec le plus de pauvreté, mais plutôt celle avec le moins de pauvreté. Le jugement des électeurs a donc pu exercer une pression sur le gouvernement pour qu'il agisse en matière de

²³⁸ Valérie A Summers, « Between a Rock and a Hard Place : Regime Change in Newfoundland » dans Keith Brownsey et Micheal Howlett, dir., *The provincial State in Canada* (Peterborough : Broadview Press, 2001), 23

²³⁹ Conseil national du bien-être social, « *Poverty profile 2001* », (Conseil national du bien-être social 2006, 32). En ligne.

<http://www.ncwcnbes.net/htndocument/reportpovertypro01/PP2001_e.pdf> (page consultée le 2 février 2006).

²⁴⁰ Association canadienne des banques alimentaires. « Bilan-faim 2006 » (Association canadienne des banques alimentaires 2006, 14). En ligne. <http://www.cafb-acba.ca/documents/HungerCount_2006_FR_WEB3.pdf> (page consultée le 18 décembre 2006).

²⁴¹ Campagne 2000. « Report Cards » (Campagne 2000 2006). En ligne <<http://www.campaign2000.ca/rc/>> (page consultée le 20 juin 2006).

pauvreté. Tout comme la diffusion des politiques et des standards par les groupes anti-pauvreté permettent aux électeurs d'exercer un jugement comparatif, la diffusion des statistiques concernant la pauvreté semble également jouer un rôle important à ce niveau.

3.3 Le gouvernement fédéral et les politiques pour les enfants

3.3.1. Les prestations provinciales pour enfants

Certaines provinces ont décidé de restructurer l'aide sociale dans le but d'offrir une prestation pour enfants à l'extérieur de ce programme²⁴². Les politiques concernant ce supplément divergent toutefois d'une province à l'autre. En Saskatchewan et en Colombie-Britannique, par exemple, les programmes de prestation pour les enfants sont réduits au fur et à mesure de l'augmentation du SPNE, et accordent des montants de moins en moins significatifs pour les parents à faible revenu. La générosité de la prestation québécoise est loin d'être comparable à celles des autres provinces, si on considère l'argent mis à la disposition des familles pauvres des autres provinces.

²⁴² Canada. Ressources humaines et développement Canada. « Rapport statistique sur l'aide sociale » (Ressources humaines et développement Canada 2004). En ligne.
<<http://www.rhdsc.gc.ca/fr/sm/ps/dsc/polysoc/publications/rapports/sp-626-09-05f/page03.shtml>>
(page consultée le 16 janvier 2007).

Tableau 2: Les programmes provinciaux de prestation pour enfants

Province	Nom de la prestation	Montant annuel par nombre d'enfants		Entrée en vigueur	Réduction liée à l'augmentation du SPNE
		1	2		
Terre-Neuve et Labrador	Newfoundland and Labrador Child Benefit	242	565	Juillet 1999	non
Nouvelle-Écosse	The Nova Scotia Child Benefit	445	1090	Juillet 1998	non
Québec	Soutien aux enfants	2000	3000	Janvier 2005	non
Saskatchewan	Saskatchewan Child Benefit	315	425	Juillet 1998	oui
Colombie-Britannique	BC Family Bonus	0	75	Juillet 1996	oui

Source : Canada. Conseil national du bien-être social. « Revenus de bien-être social 2005 » (Conseil national du bien-être social 2006). En ligne.
<http://www.ncwcnbes.net/html/document/report/WelfareIncomes2005/WI2005FRErevised.pdf> (page consultée le 30 novembre 2006).

Si les groupes de lutte contre la pauvreté font de la récupération du SPNE un enjeu majeur de leur action publique, la situation est différente pour les prestations pour enfants au niveau provincial. Le fait que les prestations fédérales puissent être récupérées à même les prestations provinciales complique énormément le système de prestation pour enfants. Les parents ne sont pas nécessairement au courant de l'approche adoptée par leur province ou du montant auquel ils ont droit²⁴³. Ainsi, il

²⁴³ Canada. Conseil national du bien-être social. « Revenus de bien-être social 2005 » (Conseil national du bien-être social 2006). En ligne.

devient difficile pour les électeurs de porter un jugement sur leur propre gouvernement si les prestataires eux-mêmes ont de la difficulté à s'y retrouver.

Toutefois, selon le modèle de l'influence verticale, il est possible que les prestations pour enfant soient inspirées de la politique nationale en vigueur au Canada. Comme nous l'avons mentionné plutôt, la visibilité dont disposent les politiques canadiennes est grande et les provinces peuvent facilement imiter l'action du gouvernement fédéral. Dans le cas de Terre-Neuve et Labrador, l'application de la prestation en 1999 vient compléter les fonds déjà distribués dans le cadre du programme fédéral et la prestation fédérale est combinée à l'argent provincial de façon à ce que les parents ne reçoivent qu'un seul montant²⁴⁴. Ainsi, la province reproduit une politique nationale et s'accorde avec le gouvernement fédéral pour arrimer les deux prestations dans le but de bonifier le soutien aux familles à faible revenu.

3.3.2. Prestations pour femmes enceintes

Certaines provinces offrent un programme de prestations pour les femmes enceintes, qui, dans certains cas, est effectif jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge d'un an. Au total, quatre provinces offrent aux femmes enceintes qui sont dans le besoin une prestation supplémentaire à l'extérieur du programme de l'aide sociale. Ces

<<http://www.ncwcnbes.net/htmdocument/reportWelfareIncomes2005/WI2005FRErevised.pdf>> (page consultée le 30 novembre 2006).

²⁴⁴ Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. «Newfoundland and Labrador Child Benefit » (Communiqué 25 mai 1999). En ligne. <<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/1999/hre/0525.htm>> (page consultée le 27 octobre 2006).

programmes ne sont pas identiques : le gouvernement de Terre-Neuve et Labrador offre un montant fixe, à l’opposé des autres provinces. Les montants distribués au Nouveau-Brunswick et au Manitoba, les deux provinces qui ont choisi d’émettre la prestation en fonction du revenu, sont très semblables.

Tableau 3: Les prestations pour femmes enceintes en situation de pauvreté

Province	Programme responsable	Depuis	Montant mensuel des prestations	Période des prestations
Terre-Neuve et Labrador	Mother Baby Nutrition Supplement	2001	45\$	Jusqu’à un an
Nouveau-Brunswick	Programme de prestation prénatale	2001	Selon le revenu Max: 81,74\$ Min :9,39\$	Période de six mois, à partir du quatrième mois
Manitoba	Bébé en santé	2001	Selon le revenu Max: 81,41\$ Min: 10,00\$	Deuxième trimestre de la grossesse
Saskatchewan	Kids First	2002	n/d	n/d

Source : Sites Internet des provinces

Cette politique n’a pu être inspirée du gouvernement fédéral puisque celui-ci n’offre pas un tel soutien au niveau national. Néanmoins, le gouvernement fédéral joue un rôle important dans l’adoption de cette politique et d’autres initiatives semblables.

L’implication fédérale

Il existe beaucoup de programmes destinés aux enfants qui sont sous la responsabilité des provinces. Cette situation n’est toutefois pas uniquement l’œuvre de celles-ci puisque la plupart de ces initiatives ont été réalisées en partie grâce au financement du gouvernement fédéral. En effet, le gouvernement du Canada et les

financement du gouvernement fédéral. En effet, le gouvernement du Canada et les provinces ont lancé, dans le cadre du Plan d'action national pour les enfants, l'Initiative de développement de la petite enfance, qui permet aux juridictions d'investir dans les programmes dédiés à la petite enfance et la famille. Dans le cadre de ce programme, des fonds supplémentaires sont mis à la disposition des instances provinciales pour des politiques qui contribuent à favoriser les grossesses, naissances et enfances saines, à améliorer les services de soutien aux parents et aux familles, à encourager le développement et l'apprentissage des enfants en bas âge ainsi qu'à améliorer les soins qui leur sont prodigués²⁴⁵.

Toutefois, l'octroi de ce financement permet une certaine marge de manœuvre et les politiques financées dans le cadre de l'entente sont le reflet des différents choix des provinces. Soulignons que plusieurs programmes, tels les prestations pour femmes enceintes, les services de garde et la fin de la récupération du SPNE, ont été financés à même ce fond.

²⁴⁵ Canada. Union sociale. « Développement de la petite enfance » (Union sociale 2000). En ligne. <http://www.socialunion.gc.ca/nca/e.cd-back_f.html> (page consultée le 22 janvier 2007).

Tableau 4: Activités et dépenses en vertu de l'Initiative de développement de la petite enfance, 2003 à 2006

Province	Programmes payés par l'Initiative de développement de la petite enfance	Niveaux de dépenses (en dollars)
Terre-Neuve et Labrador	-Mother Baby Nutrition Supplement	- 977 000
	-Child Care Services	-11 030 883
Île-du Prince Édouard	-Child care subsidy program	- 3 256 092
Nouveau-Brunswick	-Programme de prestation prénatale	- 1 650 000
Québec	-Services à la famille et à l'enfance (soutien financier aux parents pour la garde des enfants, subventions aux services de garde)	-n/d
Manitoba	-Bébés en santé	-15 908 000
	-Restauration de la prestation nationale pour enfants	-n/d
Saskatchewan	-KidsFirst	- 676 897
	-Child Care (training, wage enhancement and start up grants)	- 1 019 000

Source : Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques. «Activités et dépenses en vertu de l'Initiative de développement de la petite enfance, provinces et territoires, 2003 à 2006 » (Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques 2007). En ligne. <http://www.cprn.com/fr/kids-policy_5.1.htm> (page consultée le 22 janvier 2007).

Dans ces conditions, l'attribution de l'argent du gouvernement fédéral est un facteur d'explication qu'on ne peut évacuer puisque les règles de l'Initiative de développement de la petite enfance déterminent, de façon plus ou moins précise, les champs d'intervention.

Conclusion

Le gouvernement fédéral joue un rôle important en ce qui concerne les politiques qui visent à lutter contre la pauvreté des enfants. Dans le cas de la prestation provinciale pour enfants, l'initiative fédérale du SPNE semble avoir eu une

influence positive sur plusieurs provinces. En effet, il est possible que certaines juridictions canadiennes reproduisent la politique canadienne. L'appui financier du gouvernement du Canada permet également aux provinces d'investir dans des politiques particulières ; ainsi, l'arrêt de la récupération du SPNE, les prestations prénatales et les services de garde sont financés à partir de l'argent du fédéral.

Conclusion

À l'intérieur de ce chapitre, nous avons tenté de comprendre comment les politiques sociales sont diffusées dans la fédération. En premier lieu, nous avons identifié les groupes de lutte contre la pauvreté comme un agent de diffusion des politiques publiques. En effet, les rapports qu'ils produisent soulignent les pratiques qu'ils souhaitent voir adopter par les autres provinces et n'hésitent pas à élever les attentes lorsqu'aucune juridiction n'offre d'exemple de politiques qui permettent de réduire la pauvreté. En deuxième lieu, nous avons constaté que le gouvernement fédéral diffuse de l'information par ses propres politiques. Toutefois, ses contributions financières semblent davantage participer à l'adoption de politiques publiques au niveau provincial.

CONCLUSION

L'objectif de ce mémoire était de comprendre comment se traduit l'action politique dans le contexte du référentiel de l'investissement social en place depuis la fin des années 1990 dans le domaine des politiques sociales, plus particulièrement celles ayant pour but de lutter contre la pauvreté. Pour y parvenir, deux hypothèses ont été proposées. Tout d'abord, nous avons supposé que le déploiement de l'État d'investissement social a donné lieu à un regain d'intérêt pour la pauvreté qui s'est traduit par l'application de politiques sociales visant à réduire les causes et conséquences du problème. L'analyse des programmes et services récemment en vigueur dans ces provinces a permis de confirmer cette première hypothèse.

En effet, les idées de valorisation du travail et la figure emblématique de l'enfant, tous deux des éléments forts de la troisième voie, semblent être au centre des politiques adoptées. D'une part, nous avons remarqué que la valorisation du travail est une dimension importante des politiques analysées puisque les gouvernements considèrent que la solution à la pauvreté est principalement l'inclusion à la société grâce à l'emploi. L'intégration et le maintien des personnes sur le marché du travail deviennent donc des objectifs importants des programmes de lutte contre la pauvreté. Ainsi, à Terre-Neuve et Labrador, au Manitoba et en Ontario, plusieurs millions de dollars ont été investis dans le but d'améliorer les programmes de développement des habiletés. De plus, plusieurs politiques de lutte contre la pauvreté sont conceptualisées pour multiplier les avantages à occuper un emploi. Ainsi, on tente de rendre le travail payant par les révisions à la hausse du salaire

minimum et les efforts pour améliorer l'accessibilité aux programmes pour les personnes ayant un faible revenu. Parallèlement, la révision des programmes de sécurité du revenu offre un soutien minimal aux individus sans les pénaliser et l'aide offerte n'est pas plus avantageuse que l'emploi, même au salaire minimum. En appliquant ces politiques, les gouvernements montrent leur engagement envers les individus qui se risquent à abandonner leurs prestations d'aide sociale pour se diriger vers le marché du travail.

De plus, beaucoup de politiques conçues dans la perspective de lutter contre la pauvreté concernent directement les enfants. Ainsi, les prestations fédérales et provinciales et les prestations prénatales attribuent un montant d'argent directement aux parents pour aider ceux-ci à subvenir aux besoins de leurs enfants. Qui plus est, les services de garde semblent être considérés par les provinces comme une façon de lutter contre la pauvreté puisqu'ils contribuent positivement au développement des habiletés des enfants. Ainsi, le discours des gouvernements semble juger important de développer le potentiel et d'améliorer la qualité de vie de ces citoyens de demain.

Ensuite, nous nous sommes questionnés de façon à comprendre comment ces politiques étaient diffusées dans la fédération. La deuxième hypothèse présume que les groupes de lutte contre la pauvreté et le gouvernement canadien agissent à titre de mécanisme de diffusion. La vérification de cette supposition nous a permis de constater que les organisations diffusent par le biais de leurs rapports et de leurs actions les politiques sociales. Principalement, il semble que ce sont celles perçues

comme ayant un rôle important dans la diminution de la pauvreté qui sont surtout rapportées.

Les normes des politiques sociales sont également diffusées par les groupes de lutte contre la pauvreté, mais ne sont en aucun cas jugées comme des éléments importants de la lutte contre la pauvreté. Nous avons également remarqué que les indicateurs qui concernent l'état de la pauvreté voyagent à l'intérieur de la fédération puisque les groupes de lutte contre la pauvreté diffusent les statistiques caractérisant la pauvreté. Les électeurs ont ainsi les moyens de comparer l'état de la pauvreté à l'intérieur de leur province à celle des autres juridictions, ce qui pourrait également exercer une pression sur les gouvernements. Plus tôt, nous avons aussi fait le constat que la diffusion de l'innovation par le gouvernement selon le modèle de l'influence verticale est un facteur d'explication moins important que les fonds mis à la disposition des provinces pour lutter contre la pauvreté infantile

Cette analyse a également permis de tirer d'autres conclusions qui contribuent à éclairer l'étude des politiques de lutte contre la pauvreté. Tout d'abord, en confirmant que les politiques de lutte contre la pauvreté adoptées dans les provinces de Terre-Neuve et Labrador, du Manitoba et de l'Ontario sont conformes aux principes de la troisième voie, nous avons également pu observer que les politiques adoptées dans le cadre de la stratégie de Terre-Neuve et Labrador sont semblables à celles de l'Ontario et du Manitoba. Ainsi, nous avons pu prétendre que la présence

d'un plan de réduction de la pauvreté ne garantit pas un engagement plus important dans la lutte contre la pauvreté.

De plus, étant donné que les provinces étudiées sont dirigées par des gouvernements d'allégeances partisans différentes, nous avons constaté qu'il n'existe pas de lien apparent entre les idéologies des partis au pouvoir et l'implication dans la lutte contre la pauvreté. D'ailleurs, il faut souligner que l'engagement le plus concret, c'est-à-dire le plan de réduction de la pauvreté de Terre-Neuve et Labrador, a été adopté par un gouvernement conservateur.

L'effet de l'adoption de la stratégie de lutte contre la pauvreté sur les autres provinces n'avait encore jamais été considéré. En effet, l'élaboration de la stratégie québécoise est considérée comme une innovation en Amérique du Nord et la nouveauté de son adoption ne permettait pas jusqu'à maintenant d'évaluer son impact sur les autres provinces canadiennes. Notre analyse nous a permis de constater que la stratégie de lutte contre la pauvreté québécoise était souvent utilisée comme un exemple positif de politiques de lutte contre la pauvreté, et ce, surtout après l'adoption d'un plan d'action parcourant le même but par Terre-Neuve et Labrador.

À plus long terme, nous pouvons supposer que l'existence de ces deux stratégies entraînera la création de d'autres plans de réduction de la pauvreté. En effet, l'adoption d'une stratégie à Terre-Neuve et Labrador semble apporter une crédibilité

et un intérêt nouveau pour celle du Québec. Déjà, nous pouvons commencer à ressentir les effets de ces deux politiques. Deux provinces, la Nouvelle-Écosse et l'Ontario, pourraient prochainement adopter leur propre stratégie de lutte contre la pauvreté. En effet, en mars dernier, le Parti libéral de la Nouvelle-Écosse, formant l'opposition officielle, a obtenu de la part du Premier ministre Rodney Macdonald l'assurance que le gouvernement développerait éventuellement une stratégie de lutte contre la pauvreté²⁴⁶. En ce qui concerne l'Ontario, lors du récent passage de la ministre des enfants et des services à la jeunesse, Deb Matthews, à l'émission « Focus on Ontario », celle-ci a affirmé que le comité de réduction de la pauvreté sur lequel elle siège a pour ambition de développer prochainement une stratégie en vue de réduire la pauvreté dans la province²⁴⁷.

Si nous avons pu remarquer que certaines politiques sociales étaient diffusées dans la fédération, l'impact sur les gouvernements est difficilement mesurable. Nous nous sommes plus ou moins attardés à cette dimension, puisque l'accent, était plutôt posé sur les mécanismes de diffusion. En effet, tout au long de cette analyse, nous avons soupçonné que les dirigeants s'inspiraient de l'action politique qui se déroule à l'extérieur de leur juridiction à cause de la disponibilité des informations qui permettent aux électeurs de comparer les gouvernements provinciaux entre eux. Une autre stratégie de recherche aurait pu palier à la faiblesse de cet argument. En effet,

²⁴⁶ Nouvelle-Écosse. Caucus libéral de la Nouvelle-Écosse. « McNeil Gets Government to Create Anti-Poverty Strategy » (Communiqué 21 mars 2007). En ligne. <http://www.nsliberalcaucus.com/news.asp?nid=238&tag> (page consultée le 15 décembre 2007).

²⁴⁷ GlobalTV. Transcription de l'émission « Focus Ontario » (10 novembre 2007). En ligne. http://www.canada.com/globaltv/ontario/features/focus_ontario/Transcripts/focus_ontario_10_november.pdf (page consultée le 15 décembre 2007).

en interrogeant les acteurs décisionnels qui jouent un rôle important dans l'adoption de ces politiques, nous aurions pu avoir une meilleure idée de l'influence de la circulation des idées. Toutefois, cette façon de procéder aurait impliqué de repérer et de contacter un nombre important de personnes impliquées dans ces multiples processus de décision. L'exercice du mémoire se prête peu à ce genre de recherche. Tout d'abord, en tant que première expérience de recherche, il est difficile de prévoir une étude de cette ampleur. De plus, le délai accordé pour l'exécution de l'analyse augmente la difficulté de se lancer dans une telle entreprise.

L'objectif de ce mémoire était donc de comprendre l'action politique dans le contexte actuel, indépendamment de la qualité ou de la pertinence de cette intervention. Après avoir recensé et analysé les politiques de lutte contre la pauvreté sous les angles de l'évolution des politiques sociales et de l'interdépendance interprovinciale, nous jugeons important de clore notre étude en distinguant les aspects positifs du côté plus négatif de ces politiques.

Plusieurs programmes ont nécessairement un impact positif sur la vie de certaines personnes en situation de pauvreté. Notamment, la plupart d'entre eux améliorent le revenu des travailleurs, en particulier pour ceux qui ont des enfants. En ce qui concerne les bénéficiaires de l'aide sociale, la fin des mesures punitives est un aspect positif de ces politiques qui témoigne d'un plus grand respect envers ces personnes.

Toutefois, le traitement de la pauvreté en fonction des principes de l'État d'investissement social donne lieu à des injustices notoires. Premièrement, le problème majeur se trouve dans le but de chacune de ces politiques, c'est-à-dire, l'insertion au travail. Dans ce contexte, l'objectif principal des politiques sociales devient clairement l'activité de tous dans le système marchand, y compris de ceux qui pouvaient autrefois être légitimement inactifs « comme par exemple les handicapés et les mères au foyer ». À ce propos, nous avons remarqué que les gouvernements de Terre-Neuve et Labrador et de l'Ontario mettaient de l'avant des mesures qui visent à encourager les personnes handicapées à réintégrer le travail. Cette façon de vouloir remédier à la pauvreté ignore complètement les cas où les individus sont incapables de travailler. Ainsi, les personnes qui n'ont pas les capacités de maintenir une situation d'emploi, que ce soit pour des raisons psychologiques ou physiologiques, reçoivent une attention minimale à l'intérieur de l'État d'investissement social. De plus, l'idée de valorisation du travail ne laisse pas aux femmes en situation de pauvreté le choix d'élever leurs enfants à la maison. Puisque l'aide sociale ne leur fournit pas un soutien suffisant, elles doivent travailler pour subvenir à la totalité de leurs propres besoins et à ceux de leurs enfants.

Deuxièmement, situer le thème de l'enfant au cœur des politiques sociales entraîne également son lot d'inégalités. Cette préoccupation envers la pauvreté infantile permet d'éviter de se questionner sur la raison pour laquelle les enfants vivent dans une situation de pauvreté. Ainsi, les liens entre la pauvreté et les femmes sont pratiquement ignorés ou à peine pris en compte (par exemple au Québec et à Terre-

Neuve et Labrador) même si la féminisation de la pauvreté « goes hand in hand with child poverty » . Ainsi, l'attention portée aux enfants fait pratiquement passer sous silence les problèmes liés à l'égalité des sexes. Pire encore, certaines politiques créent elles-mêmes des inégalités. Par exemple, le Conseil national du bien-être social juge le SPNE comme discriminatoire envers les femmes puisque « la plupart des ménages à l'aide sociale faisant l'objet d'une récupération au titre du SPNE sont des femmes à la tête d'une famille monoparentale ».

Bibliographie

- Albo, Greg et Robert MacDermid. 2001. « Divided Province, Growing Protests : Ontario Moves Right » dans Keith Brownsey et Micheal Howlett, dir. *The Provincial State in Canada. Politics in the Provinces and Territories*. Peterborough : Broadview Press.
- Association canadienne des banques alimentaires. 2005. « Bilan-faim 2005 ». Association canadienne des banques alimentaires. En ligne. <http://www.cafb-acba.ca/documents/HungerCount_2005_FR_WEB3.pdf> (page consultée le 18 décembre 2006).
- Association canadienne des banques alimentaires. 2005. « Bilan-faim 2005 ». Association canadienne des banques alimentaires. En ligne. <http://www.cafb-acba.ca/documents/HungerCount_2005_FR_WEB3.pdf> (page consultée le 18 décembre 2006).
- Association canadienne des banques alimentaires. 2006. « Bilan-faim 2006 ». Association canadienne des banques alimentaires. En ligne. <http://www.cafb-acba.ca/documents/HungerCount_2006_FR_WEB3.pdf> (page consultée le 18 décembre 2006).
- Association canadienne des banques alimentaires. 2006 « Alerte d'action récente ». En ligne. <<http://www.cafb-acba.ca/french/EducationandResearch-RecentActionAlert.html>> (page consulté le 1^{er} novembre 2006).
- Balla, Steven J. 2001. « Interstate Professional Associations and the Diffusion of Policy Innovations », *American Politics Research* 29, (3), 221-245.
- Banting, Keith. 2005. « Canada : Nation-Building in a Federal Welfare State » in Herbert Obinger, Stephan Leibfried, and Francis G. Castles dir., *Federalism and the Welfare State : New World and European Experiences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Beauchemin, Jacques, Gilles Bourque et Jules Duchastel. 1995. « Du providentialisme au néolibéralisme : de Marsh à Axworthy. Un nouveau

discours de légitimation de la régulation sociale ». *Cahiers de recherche sociologique*, (24) 15-45 .

- Bernard, Paul. 2002. « Une véritable perspective de développement social. Mémoire à la Commission parlementaire des affaires sociales sur le projet de loi n° 112 Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale » (Centre de recherche les politiques et le développement social). En ligne. <http://www.cpds.umontreal.ca/pub_autres_FR.html> (page consultée le 26 janvier 2007).
- Besley, Timothy et Anne Case. 1995. «Incumbent Behavior :Vote Seeking, Tax Setting and Yardstick competition», *American Economic Review* 85, 25-45.
- Berry, F. S., & Berry, W. D. 1990. «State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis», *American Political Science Review*, 84, 395-415.
- Bourque, Gilles, Jules Duchastel et Éric Pineault. 1999. « L'incorporation de la citoyenneté », *Sociologie et société*, 31 (2).
- Boychuk, Gerard W. 1998. *Patchworks of Purpose. The Development of Provincial Social Assistance Regimes in Canada*. McGill-Queen's University Press.
- Boychuk, Gerard W. 2005. « Slouching toward the Bottom? Provincial Social Assistance Provision Canada, 1980-2000 » dans Kathryn Harrison, dir., *Racing to the bottom*. Vancouver-Toronto: UBC Press, 157-192.
- Campagne 2000. 2005. « Une décision s'impose au Canada : abolissons la pauvreté ». *Rapport 2005 sur la pauvreté des enfants*. Campagne 2000. En ligne. <<http://www.campaign2000.ca/fr/rap/>> (page consultée le 20 juin 2006).
- Campagne 2000. 2006. « À propos de Campagne 2000 ». Campagne 2000. En ligne. <http://www.campaign2000.ca/fr/a_propos/> (page consulté le 1er novembre 2006).

- Campagne 2000. 2006. «Campaign 2000 Presents Its Budget Proposals at Pre-Budget Hearings in Toronto». Campagne 2000. En ligne. <<http://action.web.ca/home/c2000/alerts.shtml?x=92589>> (page consultée le 1er novembre 2006).
- Campagne 2000. 2006. «Oh Canada! Trop d'enfants pauvres et depuis trop longtemps ... Rapport 2006 sur la pauvreté des enfants et des familles au Canada ». Campagne 2000. En ligne. <http://www.campaign2000.ca/rc/rc06/06_C2000NationalReportCardFR.pdf> (page consultée le 18 décembre 2006).
- Canada. Agence du revenu du Canada. 2006. «La Prestation nationale pour enfants». En ligne. <<http://www.cra-arc.gc.ca/benefits/ncb-f.html>> (page consultée le 23 octobre 2006).
- Canada. Conseil national du bien-être social. 2000. « Revenus de bien-être social 1999». Conseil national du bien-être social.
- Canada. Conseil national du bien-être social. 2000. « Revenus de bien-être social 1999». Conseil national du bien-être social. En ligne. <http://www.ncwcnbes.net/documents/researchpublications/ResearchProjects/WelfareIncomes/1999Report_Fall2000/ReportFRE.html> (page consultée le 2 février 2006).
- Canada. Conseil national du bien-être social. 2002. « Revenus de bien-être social 2000-2001». Conseil national du bien-être social. En ligne. <http://www.ncwcnbes.net/documents/researchpublications/ResearchProjects/WelfareIncomes/2000-01Report_Spring2002/FRE/ReportFRE.htm> (page consultée le 2 février 2006).
- Canada. Conseil national du bien-être social. 2003. « Revenus de bien-être social 2002». Conseil national du bien-être social. En ligne. <http://www.ncwcnbes.net/documents/researchpublications/ResearchProjects/WelfareIncomes/2002Report_Spring2003/ReportFRE.pdf> (page consultée le 2 février 2006).
- Canada. Conseil national du bien-être social. 2004. « Revenus de bien-être social 2003». Conseil national du bien-être social. En ligne. <http://www.ncwcnbes.net/documents/researchpublications/ResearchProjects/WelfareIncomes/2003Report_Spring2004/ReportFRE.pdf> (page consultée le 2 février 2006).

- Canada. Conseil national du bien-être social. 2005. « Revenus de bien-être social 2004 ». Conseil national du bien-être social. En ligne. <http://www.ncwcnbes.net/documents/researchpublications/ResearchProjects/WelfareIncomes/2004Report_Spring2005/ReportFRE.pdf> (page consultée le 2 février 2006).
- Canada. Conseil national du bien-être social. 2006. « Revenus de bien-être social 2005 ». Conseil national du bien-être social. En ligne. <http://www.ncwcnbes.net/documents/researchpublications/ResearchProjects/WelfareIncomes/2005Report_Summer2006/ReportFRE.pdf> (page consultée le 2 février 2006).
- Canada. Conseil national du bien-être social. 2006. « Poverty profile 2001 ». Conseil national du bien-être social. En ligne. <http://www.ncwcnbes.net/htmldocument/reportpovertypro01/PP2001_e.pdf> (page consultée le 2 février 2006).
- Canada. Conseil national du bien-être social. 2007. « Résoudre la pauvreté : quatre pierres angulaires d'une stratégie de lutte contre la pauvreté ». Conseil national du bien-être social. En ligne. <<http://www.ncwcnbes.net/htmldocument/reportSolvingPoverty2007/SolvingPovertyReportFRE.pdf>> (page consultée le 5 février 2007).
- Canada. Ressources humaines et développement Canada. 2004. « Rapport statistique sur l'aide sociale ». Ressources humaines et développement Canada. En ligne. <<http://www.rhdsc.gc.ca/fr/sm/ps/dsc/polSOC/publications/rapports/sp-626-09-05f/page03.shtml>> (page consultée le 16 janvier 2007).
- Canada. Union sociale. 2000. « Développement de la petite enfance ». Union sociale 2000. En ligne. <http://www.socialunion.gc.ca/nca/eCD-back_f.html> (page consultée le 22 janvier 2007).
- Carroll, William K. and R.S. Ratner. 2005. *Challenges and perils : social democracy in neoliberal time*. Halifax : Fernwood Pub.
- Centre d'action pour la sécurité du revenu. 2006. « Bas les pattes ! ». Centre d'action pour la sécurité du revenu. En ligne. <<http://www.incomesecurity.org/campaigns/handsoff/>> (page consultée le 4 janvier 2007).

Centre d'action pour la sécurité du revenu. 2006. « Bas les pattes ! ». Centre d'action pour la sécurité du revenu. En ligne. <<http://www.incomesecurity.org/campaigns/handsoff/>> (page consultée le 4 janvier 2007).

Chappell, Rosalie. 1997. *Social Welfare in Canadian Society*. Toronto : ITP Nelson.

Charron, Marc et Marie-Luce Garceau. 2003. « Travail et mieux-être », *Reflets*, (9) 10-15.

Childcare Resource and Research Unit. 2004. « Tendances et analyses : Services éducatifs et de garde à l'enfance au Canada 2004 ». Childcare Resource and Research Unit. En ligne. <http://www.childcarecanada.org/pubs/other/TandA/TRENDS_ANALYSIS_FR.pdf> (page consultée le 8 janvier 2007).

Collectif pour un Québec sans pauvreté. 2006. « Une analyse du bilan de l'action gouvernementale en matière de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Deux raisons de dénoncer l'action gouvernementale » (Collectif pour un Québec sans pauvreté). En ligne. http://www.pauvrete.qc.ca/article.php3?id_article=407 (page consultée le 28 mars 2007).

Disabled Women's Network Ontario. 2006. « National Child Benefit Supplement. Backgrounder ». Disabled Women's Network Ontario 2006. En ligne. <http://dawn.thot.net/ncbs_backgrounder.html> (page consultée le 15 décembre 2006).

Dobrowolsky, Alexandra. 2004. « The Chretien Liberal Legacy and Women : Changing Policy Priorities with Little Cause for Celebration », *Revue d'études constitutionnelles* 9 (1 et 2).

Donzelot, Jacques. 1984. *L'invention du social : essai sur le déclin des passions politiques*. Paris : Fayard.

Dufour, Pascale. 2002. « L'État post-providence : de nouvelles politiques sociales pour des parents-producteurs. Une perspective comparée. *Revue canadienne de science politique*, 35 :2 (juin) 301-322.

- Dufour, Pascale. 2004. « L'adoption de la loi n°112 au Québec : le produit d'une mobilisation ou une simple question de conjoncture politique? », *Politique et Société*, 23 : 159.
- Dunn, Christopher. 2005. « The persistence of the institutionalized cabinet : the central executive in Newfoundland and Labrador » dans Luc Bernier, Keith Brownsey and Michael Howlett, dir., *Executive styles in Canada : cabinet structures and leadership practices in Canadian government*, Toronto : University of Toronto Press.
- Esping-Anderson, Gosta . 2007. « A Welfare State for the 21st century » (Nordic News Network). En ligne. <http://www.nnn.se/seminar/pdf/report.pdf> (page consultée le 6 juin 2007).
- Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way. The renewal of Social Democracy*, Padstow : T.J International.
- Glenn, Ted. 2005. « Politics, personality, and history in Ontario's administrative style » dans Luc Bernier, Keith Brownsey and Michael Howlett. Dir. *Executive styles in Canada : cabinet structures and leadership practices in Canadian government*, Toronto : University of Toronto Press.
- GlobalTV. 2007. Transcription de l'émission « Focus Ontario » (10 novembre). En ligne. http://www.canada.com/globaltv/ontario/features/focus_ontario/Transcripts/focus_ontario_10_november.pdf (page consultée le 15 décembre 2007).
- Grace, Joan. 2005. « Cabinet Structure and Executive Style in Manitoba » dans Luc Bernier, Keith Brownsey and Michael Howlett. Dir. *Executive styles in Canada : cabinet structures and leadership practices in Canadian government*, Toronto : University of Toronto Press.
- Gow, James Iain. 1992. «Diffusion of Administrative Innovations in Canadian Public Administration», *Administration and Society* 23,4, 430-454.
- Grace, Joan. 2005. « Challenges and opportunities in Manitoba. The Social-democracy Promise and Women's Equality » dans William K. Carroll and R.S. Ratner. 2005. *Challenges and perils : social democracy in neoliberal times*, Halifax : Fernwood Pub.
- Graham, John R., Karen J. Swift, Roger Delaney. 2000. *Canadian Social Policy : An Introduction*. Scarborough, Ont. : Prentice Hall Allyn & Bacon.

- Gray, Virginia. 1973. «Innovation in the States: A Diffusion Study», *American Political Science Review* 67, 1174-1185.
- Green, David A. et Kathryn Harrison. 2005. « Races to the Bottom versus Races to the Middle : Minimum Wage Setting in Canada » dans Kathryn Harrison dir., *Racing to the Bottom? Provincial Interdependence in the Canadian Federation*. Vancouver-Toronto: UBC Press, 194-228.
- Grossback, Lawrence J. et al. 2004. «Ideology and Learning in Policy Diffusion», *American Politics Research* 32,5, 521-545.
- Hall, Peter. 1997. « The Role of Interests, Institutions and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations » dans Mark I. Lichbach et Alan S.Zuckerman, dir., Cambridge : Cambridge University Press, 174-207.
- Harrison, Kathryn. 2005. *Racing to the bottom*. Vancouver-Toronto: UBC Press.
- Hays, Scott P. et Henry R. Glick. 1997. «The Role of Agenda Setting in Policy Innovation», *American Politics Quarterly* 25,4 , 497-516.
- Hoberg, Georges. 1991. «Sleeping with an Elephant: The Environmental Regulation», *Journal of Public Policy* 20, 107-131.
- House, John Douglas. 1986. « Building on Our Strengths », *Report of the Royal Commission on Employment and Unemployment*, St-John's : Queen's Printer.
- House, John Douglas. 1999. *Against the Tide : Battling for Economic Renewal in Newfoundland and Labrador*. Toronto : University of Toronto Press.
- House, John Douglas et Kyla McGrath. 2004. « Innovative Governance and Development in the New Ireland : Social Partnership and Integrated Approach », *Governance : An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 17.
- House of Assembly of Manitoba. 1999. House Debates, 37^e Législature, 1^{ère} session, « Hansard » 25 novembre. En ligne.

<http://www.gov.mb.ca/legislature/hansard/index.html>> (page consultée le 21 juin 2006).

House of Assembly of Manitoba. 1999. House Debates, 37^e Législature, 1^{ère} session, « Hansard », 6 décembre. En ligne. <http://www.ontla.on.ca/french/hansard/index.htm>> (page consultée le 21 juin 2006).

House of Assembly of Manitoba. 2005. House Debates, 38^e Législature, 1^{ère} session, « Hansard », 1^{er} mars. En ligne. <http://www.ontla.on.ca/french/hansard/index.htm>> (page consultée le 21 juin 2006).

House of Assembly of Manitoba. 2005. House Debates, 38^e Législature, 3^e session, « Hansard », 16 mai. En ligne. <http://www.gov.mb.ca/legislature/hansard/index.html>> (page consultée le 21 juin 2006).

House of Assembly of Newfoundland and Labrador. 1999. House Debates, 44^e Législature, 1^{ère} session, « Hansard », 16 mars. En ligne. <http://www.hoa.gov.nl.ca/hoa/business>> (page consultée le 21 juin 2006).

House of Assembly of Newfoundland and Labrador. 2002. House Debates, 44^e Législature, 4^e session, « Hansard », 3 décembre. En ligne. <http://www.hoa.gov.nl.ca/hoa/business/>> (page consultée le 21 juin 2006).

House of Assembly of Newfoundland and Labrador. 2004. House Debates, 45^e Législature, 1^{ère} session, « Hansard », 18 mars. En ligne <http://www.hoa.gov.nl.ca/hoa/business>> (page consultée le 21 juin 2006).

House of Assembly of Newfoundland and Labrador. 2004. House Debates, 45^e Législature, 1^{ère} session, « Hansard », 4 mai. En ligne. <http://www.hoa.gov.nl.ca/hoa/business/>> (page consultée le 21 juin 2006).

House of Assembly of Newfoundland and Labrador. 2005. House Debates, 45^e Législature, 2^e session, « Hansard », 21 mars. En ligne. <http://www.hoa.gov.nl.ca/hoa/business>> (page consultée le 21 juin 2006).

- House of Assembly of Newfoundland and Labrador. 2005. House Debates, 45^e Législature, 2^e session, « Hansard » 9 mai. En ligne. <<http://www.hoa.gov.nl.ca/hoa/business/>> (page consultée le 21 juin 2006).
- House of Assembly of Newfoundland and Labrador. 2006. House Debates, 45^e Législature, 3^e session, « Hansard », 22 mars. En ligne. <<http://www.hoa.gov.nl.ca/hoa/business>> (page consultée le 21 juin 2006).
- House of Assembly of Ontario. 2003. House Debates, 38^e Législature, 1^{ère} session, « Hansard », 19 novembre. En ligne. <<http://www.ontla.on.ca/hansard/index.htm> > (page consultée le 21 juin 2006).
- House of Assembly of Ontario. 2005. House Debates, 38^e Législature, 1^{ère} session, « Hansard », 1^{er} mars. En ligne. <<http://www.ontla.on.ca/hansard/index.htm>> (page consultée le 21 juin 2006).
- House of Assembly of Ontario. 2005. House Debates, 38^e Législature, 2^e session, « Hansard », 21 novembre. En ligne. <<http://www.ontla.on.ca/hansard/index.htm>> (page consultée le 21 juin 2006).
- Hudon-Fortier, Ariel. 2005. *Comment survivre à son succès? Étude de cas du Collectif pour un Québec sans pauvreté*. Mémoire de maîtrise. Département de science politique, Université de Montréal.
- Hunter, Garson et D. Miadzyck. 2006. « Poverty and Welfare Programming in Canada » dans Raymond B. Blake and Jeffrey A. Keshen, dir. *Social Fabric or Patchwork Quilt*, Peterborough, Ont. : Broadview Press.
- Imbeau, Louis M. et al. 2000. « Comparative Provincial Policy Analysis : A Research Agenda », *Revue canadienne de science politique* 4 (décembre) 779-804.
- Irlande. Department of Social and Family Affairs. 2001. « National Anti-Poverty Startegy ». Department of Social and Family Affairs. En ligne. <<http://www.welfare.ie/publications/naps/natantibgnote.html>> (page consultée le 3 novembre 2006).

- Jenson, Jane. 2000. « Le nouveau régime de citoyenneté du Canada : investir dans l'enfance », *Liens social et politique* 44 (automne) 11-22.
- Just Income Coalition. 2005. « Paid to be poor ». Just Income Coalition. En ligne. <<http://www.just-income.ca/news/news-20051005.html>> (page consultée le 21 juin 2006).
- Knoepfel, Peter, Corinne Larrue et Frédéric Varone. *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Zürich : Verlag Rügger.
- Laïdi, Zaki. 1999. « Qu'est-ce que la troisième voie ? », *Esprit*, 25 (1) 42-49.
- Leduc Browne, Paul et David Welch. 2001. « Dans l'ombre du marché : l'économie sociale ontarienne à l'ère du néolibéralisme » dans Yves Vaillancourt et Louise Tremblay, *L'économie sociale dans le domaine de la santé et du bien-être au Canada : une perspective interprovinciale*. Nova Scotia : Fernwood Publishing.
- MacDonald, Maureen. 1998. « The Impact of Restructured Canadian Welfare State on Atlantic Canada », *Social Policy and Administration*, 32 (décembre) 4.
- Mackinnon, Shauna. 2000. « Workfare in Manitoba » dans Jim Silver, dir. *Solutions that work : fighting poverty in Winnipeg*, Winnipeg : Canadian Centre for Policy Alternatives-Manitoba.
- McNamara, Kathleen. 1998. *The Currency of Ideas*, Ithaca : Cornell University Press.
- Manitoba. Ministère des Finances. 1999. « The 1999 Manitoba Budget ». Ministère des Finances. En ligne. <<http://www.gov.mb.ca/finance/budget99/nevits.html>>(page consultée le 21 juin 2006).
- Manitoba. Ministère des Finances. 2003. « Le budget 2003 du Manitoba ». Ministère des Finances. En ligne. <<http://web3.gov.mb.ca/finance/budget03/index.fr.html>> (page consultée le 21 juin 2006).

Manitoba. Ministère des Finances. 2005. « Adressing poverty in Manitoba ». Ministère des Finances. En ligne. <<http://www.gov.mb.ca/finance/budget05/poverty/index.html>> (page consultée le 21 juin 2006).

Manitoba. Ministère des Finances. 2005. « Manitoba Budget 2005. Balancing Priorities. Building Opportunities. Investing in Tomorrow ». Ministère des Finances. En ligne. <<http://www.gov.mb.ca/finance/budget05/poverty/index.html>> (page consultée le 21 juin 2006).

Manitoba. Ministère des Services à la famille et du Logement. 2000. « Suppression de la ligne téléphonique pour le signalement des fraudes en matière d'aide sociale ». Communiqué 20 avril. En ligne. <<http://www.gov.mb.ca/chc/press/top/2000/04/2000-04-20-03.html.fr>> (page consultée le 25 octobre 2006).

Manitoba. Ministère des Services à la famille et du Logement. 2001. « Le Manitoba introduit un nouveau programme d'allocation prénatale unique au Canada ». Communiqué 17 avril. En ligne. <<http://www.gov.mb.ca/chc/press/top/2001/04/2001-04-17-01.html.fr>> (page consultée le 27 octobre 2006).

Manitoba. Ministère des Services à la famille et du Logement. 2003. « Augmentation du salaire minimum au Manitoba ». Communiqué 4 décembre. En ligne. <http://www.gov.mb.ca/cgi-bin/press/fr_release.pl> (page consultée le 21 octobre 2006).

Manitoba. Ministère des Services à la famille et du Logement. 2004. « La province rétablit le versement de la prestation nationale pour enfants aux familles et aux enfants du Manitoba ». Communiqué 5 janvier. En ligne. <<http://www.gov.mb.ca/chc/press/top/2004/01/2004-01-05-02.html.fr>> (page consultée le 26 octobre 2006)

Manitoba. Ministère des Services à la famille et du Logement. 2005. « Le Manitoba annonce une augmentation du salaire minimum en deux étapes ». Communiqué 22 décembre. En ligne. <http://www.gov.mb.ca/cgi-bin/press/fr_release.pl> (page consultée le 21 octobre 2006).

Manitoba. Ministère des Services à la famille et du Logement. 2006. « La ministre des Services à la famille et du Logement annonce un financement de plus de 22,4 millions de dollars pour améliorer la qualité de vie des personnes handicapées et des personnes à faible revenus». Communiqué 12 mars. En ligne. <<http://www.gov.mb.ca/chc/press/top/2006/03/2006-03-13-02.html.fr>> (page consultée le 25 octobre 2006).

Manitoba. Ministère des Services à la famille et du Logement. 2006. «Répertoire des ressources de promotion de l'autonomie». En ligne. <<http://www.gov.mb.ca/fs/bird/index.fr.html>> (page consultée le 25 octobre 2006).

Manitoba. Ministère des Services à la famille et du Logement. 2006. « À propos du Programme de garde d'enfants du Manitoba». Ministère des Services à la famille et du Logement. En ligne. <<http://www.gov.mb.ca/chc/press/top/2000/04/2000-04-20-03.html.fr>> (page consultée le 12 décembre 2006).

Manitoba. Ministère du Travail et de l'Immigration. 2001. «Augmentation de 0,25\$ du salaire minimum à partir du 1^{er} avril 2002». Communiqué 28 décembre. En ligne. <http://www.gov.mb.ca/cgi-bin/press/fr_release.pl> (page consultée le 21 octobre 2006).

Manitoba. Ministère du Travail et de l'Immigration. 2003. «Augmentation du salaire minimum au Manitoba». Communiqué 4 décembre. En ligne. <http://www.gov.mb.ca/cgi-bin/press/fr_release.pl> (page consultée le 21 octobre 2006).

Manitoba. Ministère du Travail et de l'Immigration. 2006. «Hausse du salaire minimum au Manitoba le 1^{er} avril». Communiqué 30 mars. En ligne. <http://www.gov.mb.ca/cgi-bin/press/fr_release.pl> (page consultée le 21 octobre 2006).

Manitoba. Ministère du Travail et de l'immigration. 2006. « Minimum Wage Rates Across Canada ». En ligne. <<http://www.gov.mb.ca/labour/labmgt/wages/minwage.html> > (page consultée le 20 octobre).

Matthews, Deb. 2004. « Examen des programmes d'aide à l'emploi du programme Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes

- handicapées ». En ligne.
 <http://www.mcass.gov.on.ca/NR/rdonlyres/0BEC9ACD-3112-4A2E-8F6A-E30DB2278731/100/En_ThrivingCommunities_Jan2006.pdf> (page consultée 14 septembre 2006).
- Maxwell, Judith. 2003. « L'innovation : un processus social », Statistique Canada. En ligne.
 <<http://www.statcan.ca/francais/research/88F0006XIF/88F0006XIF2003006.pdf>> page consultée le 30 octobre 2006).
- Merritt, R.L. et A.J. Merritt,. 1985. *Innovation in the Public Sector*, Beverlly Hills.
- Mintrom, M. 1997. «Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation». *American Journal of Political Science* (42), 738-770.
- Mintrom, M., & Vergari, S.1996. « Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change». *Policy Studies Journal*, (24), 420-434.
- Muller, Pierre. 1990. *Les politiques publiques*. Paris : Presses Universitaires de France.
- National Anti-Poverty Organisation. « Issues ». National Anti-Poverty Organisation. En ligne. <<http://www.napo-onap.ca/en/issues.php?ln=en>> (page consultée le 1er novembre 2006).
- Netherton, Alex. 2001. « Paradigm Shift : A Sketch of Manatoba Politics » dans Keith Brownsey et Micheal Howlett, dir. *The Provincial State in Canada. Politics in the Provinces and Territories*. Peterborough : Broadview Press.
- Ninacs, Williams. 2005. « Le collectif pour un Québec sans pauvreté : une étude de cas », Caledon Institute of Social Policy. En ligne<<http://www.caledoninst.org>> (page consultée le 10 février 2006).
- Noël, Alain. 1996. « Vers un nouvel État-providence ? Enjeux démocratiques » *Politiques et sociétés* 30.

- Noël, Alain. 2002. « Une loi contre la pauvreté : la nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », *Lien Social et Politique-RIAC*, 48, 103-114.
- Noël, Alain. 2005. « Priorité au soutien du revenu : La mise en œuvre de la Loi québécoise visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale », (Réseaux canadiens de recherches en politiques publiques) En ligne. <<http://www.cprn.com/fr/doc.cfm?doc=828>> (page consultée 17 février 2006).
- Noël, Alain. 2005. « Lutttes autour de la pauvreté », *Options politiques* février, 104.
- Noël, Alain. 2006. « The New Global Politics of Poverty », *Global Social Policy*, 6, 304-333.
- Noël, Alain. 2007. « Gouverner à plusieurs. La protection sociale au Canada et au Québec ». *Informations sociales* (143) 17-27.
- Nouvelle-Écosse. 2007. Caucus libéral de la Nouvelle-Écosse. « McNeil Gets Government to Create Anti-Poverty Strategy » (Communiqué 21 mars). En ligne. <http://www.nsliberalcaucus.com/news.asp?nid=238&tag> (page consultée le 15 décembre 2007).
- Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal federalism*. New York:Harcourt, Brace, Janovich.
- Ontario. Ministère des Finances. 2004. «Aide aux personnes qui en ont besoin». Ministère des Finances. En ligne. <<http://www.fin.gov.on.ca/french/budget/bud04/bk4.html> > (page consultée le 21 juin 2006).
- Ontario. Ministère des Finances. 2005. «Budget de l'Ontario 2005 : Exposé budgétaire». Ministère des Finances. En ligne. <<http://www.fin.gov.on.ca/french/budget/bud05/statement.html>> (page consultée le 21 juin 2006).
- Ontario. Ministère des Finances. 2006. «Budget de l'Ontario 2006 : Exposé budgétaire». Ministère des Finances. En ligne. <<http://www.ontariobudget.ca/french/statement.html>> (page consultée le 21 juin 2006).

- Ontario. Service à l'enfance et à la jeunesse. 2004. « Accorder aux enfants le meilleur départ possible dans la vie ». Communiqué 3 décembre. En ligne. <<http://www.children.gov.on.ca/CS/fr/newsRoom/backgrounders/041203.htm>> (page consultée le 27 octobre 2006).
- Ontario. Service à l'enfance et à la jeunesse. 2004. « Amélioration des programmes d'aide sociale de l'Ontario ». Communiqué 15 décembre. En ligne. <<http://www.mcass.gov.on.ca/mcass/french/news/backgrounders/041215A.htm>> (page consultée le 27 octobre 2006).
- Ontario. Service à l'enfance et à la jeunesse. 2006. « Meilleur départ : aider les jeunes enfants à prendre le meilleur départ possible dans la vie ». Service à l'enfance et à la jeunesse 2006. En ligne. <<http://www.children.gov.on.ca/CS/fr/programs/BestStart/default.htm>> (page consultée le 12 décembre 2006).
- Ontario. Ministère des Services sociaux et communautaires. 2004. « Le rapport Matthews conclut que le programme de travail obligatoire ne répond pas aux attentes des familles ». Communiqué 1^{er} décembre. En ligne. <<http://www.mcass.gov.on.ca/mcass/french/news/releases/041201.htm>> (page consultée 14 septembre 2006).
- Ontario. Ministère des Services sociaux et communautaires. 2004. « Amélioration des programmes d'aide sociale de l'Ontario ». Communiqué 15 décembre. En ligne. <<http://www.mcass.gov.on.ca/mcass/french/news/releases/041215.htm>> (page consultée 14 septembre 2006).
- Ontario. Ministère des Services sociaux et communautaires. 2005. « Le gouvernement McGuinty lance un projet pilote innovateur pour aider les gens à passer de l'aide sociale au marché du travail ». Communiqué 20 avril. En ligne. <<http://www.mcass.gov.on.ca/mcass/french/news/releases/050420.htm>> (page consultée 14 septembre 2006).
- Ontario. Ministère des Services sociaux et communautaires. 2005. « Le gouvernement McGuinty élimine les obstacles pour aider les bénéficiaires de l'aide sociale à passer de l'aide sociale au

marché du travail ». Communiqué 17 mai. En ligne.

<<http://www.mcsc.gov.on.ca/mcsc/french/news/releases/05051>

> (page consultée le 21 juin 2006).

Ontario. Ministère des Services sociaux et communautaires. 2006. «Le gouvernement McGuinty aide les personnes ayant un handicap à trouver un emploi et à augmenter leur revenu » Communiqué 8 février. En ligne. <<http://www.mcsc.gov.on.ca/mcsc/french/news/releases/060208.htm>> (page consultée 21 octobre 2006).

Ontario. Ministère des Services sociaux et communautaires. 2006. « Des collectivités prospères ». En ligne <http://www.mcsc.gov.on.ca/NR/rdonlyres/0BEC9ACD-3112-4A2E-8F6A-E30DB2278731/100/En_ThrivingCommunities_Jan2006.pdf> (page consultée 14 octobre 2006).

Ontario. Ministère des Services sociaux et communautaires. 2006. « Une nouvelle vision des programmes d'aide sociales en Ontario ». En ligne <http://www.cfcs.gov.on.ca/mcsc/french/pillars/social/what/ont_sa_programs.htm> (page consultée le 21 juin 2006).

Ontario. Ministère du Travail. 2004. «Le gouvernement McGuinty hausse le salaire minimum». Communiqué 26 janvier. En ligne. <<http://www.labour.gov.on.ca/french/news/2004/04-07.html>> (page consultée 26 octobre 2006).

Organisation nationale anti-pauvreté. 2006. « Issues ». Organisation nationale anti-pauvreté. En ligne. <<http://www.napo-onap.ca/en/issues.php?ln=en>> (page consultée le 1er novembre 2006).

- Organisation nationale anti-pauvreté. 2006. « Un salaire suffisant ». Organisation nationale anti-pauvreté. En ligne. <<http://www.napoonap.ca/fr/livingwage.php>> (page consultée le 18 décembre 2006).
- Pal, Leslie A. 2006. *Beyond Policy Analysis : Public Issue Management in Turbulent Times*. Scarborough: Thomson/Nelson.
- Palier, Bruno. 2002. « De la crise aux réformes de l'État-providence. Le cas français en perspective comparée », *Revue française de sociologie* 43 (2) 242-275.
- Palier, Bruno et Yves Surel. 2005. « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55 (février) 7-32.
- Parti conservateur de l'Ontario. 1994. «The Common Sense Revolution» Parti conservateur. En ligne. <http://www.ontariopc.com/feature/csr/csr_text.htm>(page consultée le 21 juin 2006).
- Parti progressiste-conservateur de Terre-Neuve et Labrador. 2003. « Blue Book 2003. Danny Williams' Plan for Newfoundland and Labrador ». Parti conservateur. En ligne. <<http://www.pcparty.nf.net/plan2003.htm>> (page consultée le 20 juin 2006).
- Poel, Dale H. 1976. «The Diffusion of Legislation among the Canadian Provinces :A Statistical Analysis ». *Revue canadienne de science politique*. 19 :605-26.
- Prentice, Susan. 2004. «Manitoba's Childcare Regime : Social Liberalism in Flux », *Cahiers canadiens de sociologie* 29 (2).
- Québec. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. 2002. « Projet de loi 112 ». Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. En ligne. <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/L_7/L7.html> (page consultée le 11 octobre 2006).
- Québec. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. 2005. «Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Bilan de la première année». Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. En ligne. <<http://www.mess.gouv.qc.ca/grands-dossiers/lutte-contre-la-pauvrete/plan.asp>> (page consultée le 11 octobre 2006).

- Québec. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. 2006. «Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Bilan de la deuxième année». Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. En ligne. <<http://www.mess.gouv.qc.ca/grands-dossiers/lutte-contre-la-pauvrete/plan.asp>> (page consultée le 11 octobre 2006).
- Québec. Revenu Québec. 2005. «Informations générales – Crédit d'impôt relatif à la prime au travail». Revenu Québec. En ligne. <http://www.revenu.gouv.qc.ca/fr/particulier/impots/impot/credit_remb/prime_travail/info.asp> (page consultée 23 janvier 2006).
- Radaelli, Claudio. 2001. « The Domestic Impact of European Union Public Policy : Notes on Concepts, Methods, and the Challenge of Empirical Research », *Politique Européenne* 5, 107-142
- Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques. 2006. « Subventions pour frais de garderie aux parents à faible revenu, versées directement aux fournisseurs de services, provinces et territoires ». Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques. En ligne. <http://www.cprn.org/fr/kids-policy_5.3.htm> (page consultée le 22 janvier 2007).
- Rivoire, Jean. 1994. *L'économie de marché*. Paris : Presses universitaires de France.
- Rogers, Everett M. 1995. *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press..
- Saint-Martin, Denis. 2002. « Apprentissage social et changement institutionnel : la politique de « l'investissement dans l'enfance » au Canada et en Grande-Bretagne », *Politique et Sociétés* 21 (3).
- Saint-Martin, Denis. 2001. « De l'État-providence à l'État d'investissement social : Un Nouveau paradigme pour enfant-er l'économie du savoir ? » dans Leslie Pal, dir. *How Ottawa Spends 2000-2001 : Past Perfect, future tense*, Toronto : Oxford University Press, 33-58.
- Schmidt, Vivien A. 2000. « Values and Discourse in the Politics of Adjustment », dans Vivien A. Schmidt et W. Scharpf, *Welfare and Work in the Open Economy*. Oxford : Oxford University Press, 229-309.
- Smith, Myriam. 2005. *A Civil Society ? Collective Actors in Canadian Political Life*. Toronto : Broadview Press.

- Snyder, Linda. 2003. « Workfare » dans Westhues, Anne, dir. 2003. *Canadian Social Policy : Issues and Perspectives*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 108-127.
- Summers, Valérie A. 2001. « Between a Rock and a Hard Place : Regime Change in Newfoundland » dans Keith Brownsey et Micheal Howlett, dir. *The Provincial State in Canada. Politics in the Provinces and Territories*. Peterborough : Broadview Press.
- Terre-Neuve et Labrador. 1998. « Strategic Social Plan: People, Partners and Prosperity ». En ligne. <<http://www.exec.gov.nl.ca/exec/publicat/social.96/down.htm>> (page consultée le 19 juin 2006).
- Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Finances. 2004. « Protecting Our Future ». Ministère des Finances. En ligne. <<http://www.budget.gov.nl.ca/budget2004/>> (page consultée le 21 octobre 2006).
- Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Finances. 2006. « Budget 2006 : The Right Choices: Momentum for Growth and Prosperity ». Ministère des Finances. En ligne. <<http://www.budget.gov.nl.ca/budget2006/intro.htm>> (page consultée le 21 juin 2006).
- Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. 1999. « Newfoundland and Labrador Child Benefit ». Communiqué 25 mai. En ligne. <<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/1999/hre/0525.htm>> (page consultée le 27 octobre 2006).
- Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. 2001. « Minister Announces Details of Initiative to Support Pregnant Women and Infants » Communiqué 3 décembre. En ligne. <<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2001/hre/1203n01.htm>> (page consultée 14 septembre 2006).
- Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. 2002. « Report of a Consultation on the Social Assistance Act ». En ligne. <<http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/publications/pdf/SARReport.PDF>> (page consultée le 20 octobre 2006).

Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. 2005. « Building Pathways to Poverty Reduction ». Communiqué 21 janvier. En ligne. <<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2005/hrle/0321n22.htm>> (page consultée le 20 octobre 2006).

Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. 2005. « Reducing Poverty in Newfoundland and Labrador : Working Toward a Solution ». En ligne. <http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/publications/plainlanguage_poverty.pdf> (page consultée le 20 juin 2006).

Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. 2005. « Report on Workshop Sessions on the Development of a Poverty Reduction Strategy ». En ligne. <<http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/PRSWorkshopReportSummary.pdf>> (page consultée le 20 juin 2006).

Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. 2005. « Building Pathways to Poverty Reduction ». Communiqué 21 janvier. En ligne. <<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2005/hrle/0321n22.htm>> (page consultée le 20 octobre 2006).

Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. 2006. « Increased Income Support Rates Will Add up to Reduced Poverty ». Communiqué 29 mars. En ligne. <<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2006/hrle/0329n05.htm>> (page consultée le 20 juin 2006).

Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la main-d'œuvre et de l'emploi. 2006. « Reducing Poverty : An Action Plan for Newfoundland and Labrador ». En ligne. <<http://www.hrle.gov.nl.ca/hrle/poverty/poverty-reduction-strategy.pdf>> (page consultée le 20 juin 2006).

Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'œuvre et de l'Emploi. 2006. « Minimum Wage Earners in Newfoundland and Labrador to See Increase Pay ». Communiqué 6 janvier. En ligne.

<<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2006/hrle/0330n08.htm>> (page consultée le 20 octobre 2006).

Terre-Neuve et Labrador. Ministère des Ressources humaines, de la Main-d'oeuvre et de l'Emploi. 2006. « The Right Choices: Reducing Poverty; Increasing Self Reliance ». Communiqué 26 mars. En ligne. <<http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2006/hrle/0330n08.htm>> (page consultée le 20 octobre 2006).

Valletta, Rob. 2005. « Les entrées et les sorties de la pauvreté dans les économies avancées : la dynamique de la pauvreté au Canada, en Allemagne, en Grande-Bretagne et aux États-Unis ». Statistique Canada. En ligne. <<http://www.statcan.ca/francais/research/75F0002MIF/75F0002MIF2005001.pdf>> (page consultée le 1er novembre 2006).

Walker Jr, Jack L.. 1969. « The Diffusion of Innovations Among the American States », *American Political Science Review* 63, 880–99

Wiseman, Nelson. 2002. « Social-democracy in a Neo-conservative Age : The Politics of Manitoba and Saskatchewan » dans Hamish Telford and Harvey Lazar, *Canadian political culture(s) in transition*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Westhues, Anne. 2003. *Canadian Social Policy : Issues and Perspectives*. Waterloo: Wilfrid Laurier University Press.