

GRÉTSÉ

Groupe de recherche et d'étude
sur les transformations sociales
et économiques

Cahiers du GRÉTSÉ N°13

Choc des valeurs dans l'aide sociale au Québec ? Pertinence et signification des visites à domicile

James Iain Gow, Alain Noël et Patrick Villeneuve

Département de science politique
Université Montréal
C.P. 6128, succ. A
Montréal, Québec
H3C 3J7

GRÉTSÉ
Groupe de recherche et d'étude sur les transformations sociales et économiques

Novembre 1993

Cette recherche a bénéficié du soutien financier du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et du Fonds FCAR. Une première version a été présentée le 8 juin 1993 au Congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, Université Carleton, Ottawa, Ontario

Choc des valeurs dans l'aide sociale au Québec?

Pertinence et signification des visites à domicile

En mars 1993, 11,9 % des Québécois de moins de 65 ans vivaient de l'aide sociale (communément appelé le "Bien-être social"), soit 736 338 personnes (formant 446 571 ménages) ayant reçu en moyenne \$387 pour ce mois.¹ Dans l'année, une forte proportion de ces ménages devait recevoir la visite d'un agent du ministère.² Depuis 1986, de 100 000 à 135 000 ménages par année ont en effet été visités, sans qu'il y ait, au préalable, de motif raisonnable de croire qu'une fraude ait été commise. En janvier 1993, les pouvoirs des "agents visiteurs", devenus des "agents vérificateurs", étaient encore augmentés, pour leur permettre, par exemple, d'interroger des tiers sans l'autorisation du bénéficiaire et d'imposer des amendes à ceux qui refusent de coopérer.³

On sait pourtant bien peu de choses sur la pertinence et la signification réelles de ces visites, qui touchent une partie importante de la population. Après avoir passé en revue le débat sur la réforme de l'aide sociale au Québec, nous tenterons d'évaluer la pertinence des visites à domicile compte tenu des objectifs gouvernementaux, qui privilégient la réduction des erreurs et

¹Très peu de personnes de 65 ans et plus sont prestataires de l'aide sociale (en mars 1993, elles étaient 5 049) car elles sont normalement couvertes par d'autres programmes gouvernementaux qui leur sont spécifiques (la "Sécurité de vieillesse" et le "Supplément de revenu garanti"). Sources: Ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du Revenu et de la Formation professionnelle, *Programmes de la Sécurité du revenu: Rapport statistique mensuel. Mars 1993* (Québec, juin 1993), 8 et 10; Statistique Canada, *Recensement de 1991: Age, sexe et état matrimonial* (Ottawa, 1992), 42-43.

²Ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle (MMSRFP), précédemment appelé Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu (MMSR)

³Québec (Province), *Loi sur la Sécurité du revenu*, (Québec, Éditeur officiel du Québec, 1993), articles 70 à 75 et 86.

des fraudes. Puisque de ce point de vue, strictement administratif, les résultats nous apparaissent douteux, nous analyserons également la signification politique plus générale de l'opération.

Les visites à domicile systématiques des prestataires de l'aide sociale ont été instaurées à l'échelle provinciale en mai 1986. Aussitôt, la mesure a soulevé un tollé de protestations de la part de nombreux groupes et organismes préoccupés par les droits des prestataires. La Commission des droits de la personne, la Commission des services juridiques, la Ligue des droits et libertés, l'Association des juristes du Québec, les Corporations professionnelles des travailleurs sociaux et des diététistes, l'Assemblée des Évêques du Québec, les principales centrales syndicales, et un grand nombre de regroupements de personnes assistées sociales et d'organismes communautaires ont unanimement dénoncé le caractère abusif et injustifié de mesures s'apparentant "à une forme de harcèlement et d'intimidation" imposée à "une catégorie de citoyens économiquement fragiles et dépendants de l'État".⁴ Le gouvernement, de son côté, a toujours rétorqué que cette mesure était justifiée par un souci de saine gestion des "sommes colossales" requises chaque année pour l'aide sociale.⁵

Dès le départ, le débat se présentait comme un conflit de valeurs, opposant les tenants des droits des prestataires, d'un côté, et ceux d'une administration rigoureuse des fonds publics de l'autre. Implicitement, les opposants à ce que l'on nommera l'opération "boubou-macoutes" concédaient au gouvernement l'argument administratif, insistant surtout sur le caractère abusif de la méthode choisie pour réduire les erreurs et les fraudes. Dans cette optique, le gouvernement pouvait admettre le caractère déplaisant des visites à domicile, tout en justifiant celles-ci au nom du contrôle toujours difficile des fonds publics. Or, la pertinence administrative des visites à domicile n'a jamais été bien établie: un compte-rendu clair et complet de l'opération n'a jamais

⁴Commission des droits de la personne du Québec, *Le système actuel d'aide sociale eu égard aux droits fondamentaux de la personne; préoccupations de la Commission* (Québec, août 1986 et mise à jour en février 1988), 11-12.

⁵Voir, par exemple, les commentaires du ministre André Bourbeau, dans: Québec (Province), Assemblée nationale (Commission parlementaire des affaires sociales), *Journal des débats*, 6 mai 1992, R382-CAS-1 (copie non révisée).

été produit par le ministère. Nos résultats suggèrent qu'un tel compte-rendu ne pourrait justifier les visites à domicile, même en termes purement administratifs. L'opération a pourtant été maintenue, et même renforcée, d'une année à l'autre.

En première partie, nous posons le problème des visites à domicile dans le contexte plus large de la remise en cause de l'Etat-providence en Amérique du Nord et en Europe, et indiquons comment, dans les années quatre-vingt, l'accent a été mis sur une gestion serrée, voire dissuasive, de l'aide sociale. La deuxième partie présente plus en détails le débat québécois sur les visites à domicile, afin de bien identifier les acteurs, les politiques, et les enjeux. Par la suite, les visites à domicile sont évaluées en fonction d'une série de critères, et jugées bien en deçà des résultats maintes fois suggérés par le gouvernement. La dernière partie traite de la signification politique d'une mesure finalement assez peu efficace et pose la question plus générale de la lutte aux erreurs et aux fraudes dans l'aide sociale.

La remise en cause de l'Etat-providence

Après une période de développement et d'expansion dans les années soixante et soixante-dix, l'Etat-providence a connu une période de retranchement et de consolidation à partir de la fin des années soixante-dix. Bien que l'on ait beaucoup appréhendé une 'crise' de l'Etat-providence, les remises en question majeures sont finalement demeurées rares. Compte tenu de la croissance lente, du chômage élevé et des difficultés budgétaires qu'ont connus plusieurs pays de l'OCDE dans les années quatre-vingt, on peut même s'étonner de la remarquable stabilité des institutions et des politiques sociales. Les reculs, observe John Myles, se sont situés moins au niveau des politiques elles-mêmes qu'à celui des demandes et des pressions populaires pour des politiques plus ambitieuses et plus généreuses. Dans l'ensemble, les années quatre-vingt ont donc marqué un arrêt plus qu'une transformation.⁶

⁶John Myles, "Decline or Impasse? The Current State of the Welfare State", *Studies in Political Economy* 26 (Summer 1988), 73-107.

Tout au long de la période, plusieurs facteurs contribuent tout de même à une lente érosion des fondements politiques de l'Etat-providence, surtout dans les pays de tradition libérale, où ces fondements demeurent mal assurés. D'abord, les difficultés économiques des années quatre-vingt font croître les dépenses sociales en même temps qu'elles réduisent la capacité budgétaire des gouvernements et les revenus réels d'une partie importante de la population.⁷ Ensuite, la mondialisation croissante de l'économie semble réduire la marge de manoeuvre des gouvernements et faire des dépenses sociales un coût nuisible à la compétitivité.⁸ Surtout, face à ce qui apparaît comme de nouveaux défis, le discours légitimant l'Etat-providence s'épuise peu à peu, apparemment incapable de s'actualiser et de dégager des propositions véritablement nouvelles.⁹ L'idée de droits sociaux à caractère juridique et universaliste cède d'ailleurs de plus en plus la place à une conception technicienne ou gestionnaire des services sociaux; les citoyens et les bénéficiaires deviennent des clientèles, les fonctionnaires des fournisseurs de services, et l'Etat une entreprise publique, qui se doit d'être efficace.¹⁰

Les pays anglo-saxons de l'OCDE (Australie, Canada, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Nouvelle-Zélande) sont ceux qui connaissent le virage le plus marqué. Leur croissance économique relativement lente, leurs taux de chômage élevés, et leur système électoral permettant des revirements politiques nets se combinent à un Etat-providence moins bien ancré qu'ailleurs pour favoriser la montée d'un nouveau discours conservateur.¹¹ Nulle part, ce nouveau discours n'est-il plus clair qu'en matière de sécurité du revenu.

⁷Christopher Pierson, *Beyond the Welfare State* (University Park: Pennsylvania State University Press, 1991), 145-46.

⁸Peu fondée, cette impression n'en est pas moins répandue, et politiquement importante. Voir Fred Block, "Rethinking the Political Economy of the Welfare State", dans F. Block et al., eds., *The Mean Season: The Attack on the Welfare State* (New York: Pantheon, 1987), 109-160.

⁹Myles, "Decline or Impasse?".

¹⁰Gérard Boismenu, "La spécialisation des clientèles: panacée ou nouvelle utopie de l'investissement étatique du tissu social", dans G. Boismenu, P. Hamel, et G. Labica, eds., *Les formes modernes de la démocratie* (Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 1992), 113-134; James Iain Gow, "Repenser l'Etat et son administration", *Politique* 11 (hiver 1987), 5-41.

¹¹Francis G. Castles, "The Dynamics of Policy Change: What Happened to the English-Speaking Nations in the 1980s", *European Journal of Political Research* 18: 5 (September 1990), 491-513.

Alors que les pays de tradition social-démocrate ou néo-corporatiste ont généralement intégré la sécurité du revenu à l'univers plus vaste des droits garantis par l'Etat-providence, les pays de tradition libérale, comme le Canada et les Etats-Unis, ne lui ont donné qu'un statut résiduel. Contrairement aux pensions, à l'éducation, ou aux soins de santé, la sécurité du revenu n'a pas, dans ces pays, donné naissance à de nouveaux droits à caractère universel. Mesure de dernier recours, l'aide sociale ne fait que compléter le rôle joué par le marché du travail et par les assurances privées et publiques, sur la base des besoins plutôt qu'en fonction d'un droit, plus ou moins défini, à un revenu minimum.¹² Mesure de dernière instance destinée aux catégories les plus démunies, la sécurité du revenu s'avère dès lors plus précaire, moins légitime que les programmes universalistes de l'Etat-providence. Au Canada, comme aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, l'aide sociale a été parmi les premières formes d'intervention publique à être remise en question, surtout dans les provinces.¹³

Le discours conservateur sur l'aide sociale évoque une série d'arguments inter-reliés. On déplore, en particulier, les coûts associés à l'aide, ses effets néfastes sur l'offre de travail, la dépendance créée chez les bénéficiaires, et les iniquités provoquées par l'intervention de l'État. Un tel diagnostic, qu'il soit fondé ou non, suggère deux types de mesures correctrices. Pour réduire les coûts, minimiser les iniquités, et décourager la dépendance, il faut resserrer la gestion de l'aide, afin de s'assurer que seuls ceux qui en ont vraiment besoin en reçoivent. Pour contrer l'effet démotivant et pousser une main-d'oeuvre peu qualifiée vers le segment le moins favorable du marché du travail, il apparaît nécessaire de rétablir un lien entre l'aide et le marché, par des programmes obligatoires d'amélioration de l'employabilité (workfare) et des prestations qui "incitent" davantage au travail.

¹²Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Princeton: Princeton University Press, 1990).

¹³Keith G. Banting, "Neoconservatism in an Open Economy: The Social Role of the Canadian State", *International Political Science Review* 13: 2 (April 1992), 155-59.

Quoique toute la question du workfare soit intimement reliée à la gestion de l'aide sociale, notre recherche ne porte que sur le premier type de mesures correctrices, plus proprement administratives.¹⁴ Dans ce cas, l'argumentation repose sur une double préoccupation, concernant d'une part les coûts de l'aide sociale et, d'autre part, le risque de voir des individus et des ménages "non-méritants" recevoir de l'aide. En ce qui concerne les coûts, on retrouve en matière d'aide sociale le soupçon conservateur habituel face au "gras" à couper, à l'inaptitude des fonctionnaires à contrôler les dépenses, et à la propension de l'État à croître. L'attrait des méthodes propres au secteur privé suggère dans ce cas un renforcement des contrôles de divers types. Pour ce qui est de l'attribution de l'aide sociale à des individus qui ne devraient pas en recevoir, le point de vue conservateur privilégie également une plus grande rigueur. Dans la tradition social-démocrate, qui fait de la sécurité du revenu un droit, il apparaît plus grave de manquer au devoir d'aider un citoyen dans le besoin que de donner de l'aide à un autre, qui n'en a pas véritablement besoin. Au contraire, dans l'optique conservatrice, qui insiste sur la notion d'assistance et considère que l'aide engendre la dépendance, il semble préférable de ne pas assister un pauvre méritant, plutôt que d'aider un non-méritant. D'où l'insistance proprement conservatrice sur un contrôle qui ne soit pas seulement efficace, mais également dissuasif.¹⁵

Aux États-Unis et en Grande-Bretagne, les années quatre-vingt ont donné lieu à des réformes de l'aide sociale qui allaient dans ce sens, favorisant à la fois une gestion plus serrée et des mesures dissuasives visant à décourager les abus présumés.¹⁶ Les conservateurs canadiens ont, à cet égard, été plus hésitants. Les provinces, cependant, ont été de l'avant avec diverses réformes.

¹⁴Sur le workfare et ses limites, voir: Patricia M. Evans, "From Workfare to the Social Contract: Implications for Canada of Recent US Welfare Reforms", *Canadian Public Policy* 19: 1 (March 1993), 54-67.

¹⁵Desmond S. King et Hugh Ward, "Working for Benefits: Rational Choice and the Rise of Work-Welfare Programmes", *Political Studies* 40: 3 (September 1992), 491 et 495.

¹⁶*Ibid.*; et Desmond S. King, "The Establishment of Work-Welfare Programs in the United States and Britain: Politics, Ideas, and Institutions", dans Sven Steinmo, Kathleen Thelen, et Frank Longstreeth, eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), 217-50.

Au Québec, la situation était, au début de la décennie, particulièrement propice à une remise en question. Traditionnellement pauvre par rapport à la moyenne canadienne, le Québec a été durement frappé par les récessions successives engendrées par des politiques économiques presque exclusivement axées sur la lutte à l'inflation.¹⁷ Les taux de chômage et de sous-emploi records des années quatre-vingt ont lourdement taxé les programmes de sécurité du revenu et, surtout, ils en ont fondamentalement altéré la nature. Au début des années soixante-dix, près de deux prestataires adultes de l'aide sociale sur trois étaient considérés inaptes au travail ; en 1992, un document gouvernemental parlait d'une proportion "totalement inversée", avec 75 % des prestataires adultes aptes à occuper un emploi.¹⁸

Dès 1980, diverses mesures sont adoptées pour renforcer l'incitation au travail, surtout chez les moins de trente ans aptes au travail. À la fin de 1984, le gouvernement du Parti québécois dépose un *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*¹⁹ qui propose de systématiser ces mesures, en départageant très clairement les clientèles aptes et inaptes au travail, et en institutionnalisant une gamme de mesures visant à pousser les assistés sociaux aptes au travail vers des emplois finalement plutôt rares.²⁰ Ces orientations seront, pour l'essentiel, reprises par le gouvernement du Parti libéral en 1987 et mises en vigueur en 1989.²¹ Ce dernier ajoutera cependant à l'accent péquiste sur le workfare une préoccupation plus proprement conservatrice face aux risques d'abus et aux contrôles nécessaires, même en ce qui concerne les prestataires inaptes au travail.

¹⁷Alain Noël, "Politics in a High-Unemployment Society", dans Alain-G. Gagnon, ed., *Quebec: State and Society* (Toronto: Nelson, 1993), 422-49.

¹⁸Ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle, *La société québécoise à l'aube de l'an 2000: Enjeux et défis pour le MMSRFP* (Québec, janvier 1992), 20. En mars 1993, 80,2% des prestataires adultes étaient considérés aptes au travail. Voir MMSRFP, *Rapport statistique mensuel, mars 1993*, 10.

¹⁹Ministère des finances, *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers* (Québec, 1984).

²⁰Gérard Boismenu, "La redéfinition des paramètres de la politique d'aide sociale au Québec", dans Michel Beaud et Gilles Dostaler, eds., *Nouvelles stratégies économiques des acteurs publics et privés* (Montréal: GRETSE, 1989), 115-59.

²¹Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, *Pour une politique de sécurité du revenu* (Québec, 1987).

La nécessité du contrôle est inhérente à un système de sécurité du revenu basé sur les besoins.²² L'esprit qui motive les contrôles peut cependant varier beaucoup. Il y a ainsi une différence majeure entre une situation, typique des années soixante, où il ne s'agit que d'éviter les erreurs administratives et les injustices et une autre, que l'on retrouve dans les années quatre-vingt, où les contrôles deviennent eux-mêmes un instrument visant à dissuader les demandeurs actuels et potentiels d'aide sociale.

Dans la mesure où les contrôles sont conçus comme dissuasifs, leur utilité pourrait être plus politique et idéologique que comptable. Dans le texte qui suit, nous étudions l'expérience québécoise des visites à domicile chez les assistés sociaux. S'il s'agit d'un resserrement du contrôle de type managérial, nous devrions trouver une attention particulière aux résultats obtenus à la suite de ces visites, aux économies réalisées, et au rapport entre les coûts et le rendement des visites, en somme, un bilan positif. Dans le cas d'une opération motivée plutôt par un discours idéologique conservateur, nous trouverions plutôt un programme maintenu et même accentué quels que soient ses résultats d'un point de vue managérial.

Le débat québécois sur les visites à domicile

En mars 1986, quelques mois après son élection, le nouveau gouvernement libéral annonce qu'une équipe d'agents commencera le mois suivant à visiter les assistés sociaux à domicile, dans le but de réduire le nombre de dossiers erronés.²³ Au mois de mai, le ministre de la Main d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, Pierre Paradis, explique à l'Assemblée nationale qu'une vérification interne de 1985 indique des erreurs dans 18 % des dossiers, en hausse de 5 %

²²Martha Derthick, *Agency Under Stress. The Social Security Administration in American Government* (Washington, D.C.: Brookings, 1990), 155.

²³Ligue des droits et libertés du Québec, Coalition for the Rights of Welfare Recipients et Front commun des assistées sociales et des assistés sociaux du Québec, *Chronologie des événements entourant la lutte contre les visites à domicile et le projet de refonte de la Loi d'aide sociale*, (Montréal, 18 août 1986).

par rapport à 1984. Tout en précisant que les agents visiteurs devront agir dans le respect du droit des gens et éviter tout harcèlement, le ministre ajoute qu'il attend une économie de \$68 millions en un an.²⁴ Il explique qu'en un an, les 150 agents devront visiter de façon aléatoire quelque 120 000 foyers, au prix d'une dépense annuelle de 9 millions de dollars. Selon le ministre, un taux de fraude de 5 % serait "normal" ; il s'agit de combler l'écart entre ce chiffre et les 18 % d'irrégularités observées.²⁵

Les réactions ne tardent pas. Dès le mois d'avril, le Front commun des assistées sociales et assistés sociaux du Québec (FCASQ) s'oppose à la nouvelle mesure et une dizaine d'organismes anglophones établissent *The Coalition for the Rights of Welfare Recipients* dans le même but. D'autres groupes emboîtent le pas et dénoncent ceux qu'on appelle déjà les "boubou macoutes", en combinant le sobriquet du Premier ministre Bourassa avec celui des sinistres forces de répression de l'ancien dictateur haïtien (les "tontons macoutes"). Au-delà de ces regroupements, une importante coalition d'organismes se forme en opposition aux visites à domicile. En annexe, on trouvera une liste de cinquante organismes identifiés par Louise Leboeuf, regroupant des organismes populaires, religieux, et professionnels, des syndicats, et des groupes de femmes.²⁶ Le mouvement d'opposition s'étend bien au-delà des premiers intéressés, et insiste sur le préjudice causé, de façon systématique, à toute une catégorie de la population. On parle de violation du droit à la vie privée, de harcèlement, de climat de peur et d'anxiété, et d'une opération qui tend à conforter les pires préjugés à l'égard des plus démunis.²⁷

Très rapidement, ces critiques seront appuyées par les organismes gouvernementaux québécois voués à la défense des libertés publiques, des droits et de l'équité. Dès le 23 juin, la

²⁴Norman Delisle, "Aide sociale. Les inspecteurs doivent rapporter \$68 millions", *Le Devoir*, 17 mai 1986, A1 et A10.

²⁵Gilbert Brunet, "Le débat sur l'aide sociale: Tout ou rien?", *La Presse*, 19 juillet 1986, B3.

²⁶Louise Leboeuf, "Vaincre la peur et les préjugés: la lutte contre les Boubou-Macoutes", dans Gisèle Ampleman et al., *Pratiques de conscientisation 2* (Québec, Collectif québécois d'édition populaire, 1987), 124-25.

²⁷Une présentation détaillée de l'ensemble du débat public est offerte par Patrick Villeneuve dans *Le programme québécois d'aide sociale et la question des visites à domicile*, mémoire de maîtrise, Ecole de Service social, Université de Montréal (Montréal, 1993), 41-98.

Commission des droits de la personne du Québec écrit au ministre pour lui demander de mettre fin aux visites qui, selon elle, constituent des intimidations et des humiliations qui violent la vie privée des assistés sociaux et semblent à ce titre illégales, d'autant plus qu'elles ne sont pas autorisées par la *Loi sur l'aide sociale*. La Commission suit le dossier d'année en année ; dans son rapport annuel de 1989, elle revient longuement sur les visites à domicile, à la lumière de trois années d'expérience, et juge que les méthodes de vérification du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu (MMSR) constituent une "discrimination basée sur la condition sociale".²⁸ La Commission des services juridiques, dont le rôle est d'assurer les services d'aide juridique aux personnes à faible revenu, participe elle aussi à la contestation de visites qui ne sont autorisées ni par loi ni par règlement, qui violent le droit à la vie privée et constituent une fouille abusive au sens des Chartes des droits et libertés québécoise et canadienne.²⁹ La Commission s'étonne que, dans une société où les droits individuels sont protégés par des chartes, "la présence d'une pipe dans un cendrier d'une femme divorcée ou d'une paire de pantalons d'homme dans son garde-robe [...] puisse avoir une influence sur ses prestations d'aide sociale".³⁰

En novembre 1986, les deux Commissions gouvernementales supportent, avec la Ligue des droits et libertés et le Front commun des assistées sociales et assistés sociaux du Québec, une contestation des visites à domicile devant la Cour supérieure. Cette démarche donne des résultats mitigés. Dans un jugement coupant la poire en deux, le 30 décembre de la même année, le juge Tannenbaum déclare qu'une visite à domicile effectuée sans le consentement du bénéficiaire violerait effectivement plusieurs droits protégés par les chartes canadienne et québécoise des droits de la personne, mais qu'une visite effectuée avec consentement était

²⁸Commission des droits de la personne du Québec, *Rapport annuel 1989* (Québec, 1990), 29.

²⁹Commission des services juridiques, *Rapport pour l'année se terminant le 31 mars 1987* (Québec, 1988), 195-96.

³⁰*Ibid.*, 104.

conforme à ces chartes.³¹ Insatisfaites du jugement, les deux Commissions continueront de dénoncer une mesure qu'elles estiment abusive.

Alors que l'opposition s'organise, une certaine division règne chez le Parti québécois. Son porte-parole officiel, Jean-Pierre Charbonneau s'inscrit parmi les critiques des visites à domicile. Par contre, le futur chef du parti, Jacques Parizeau, félicite M. Paradis pour son courage lors d'une participation à une émission de radio le 10 juillet 1986, et l'ancienne titulaire du ministère, Pauline Marois, abonde dans le même sens quelque mois plus tard, quoique de façon plus nuancée.³² Ce n'est qu'un peu plus tard que le Parti québécois adoptera pour l'essentiel le point de vue des opposants aux visites à domicile. Louise Harel, en particulier, critique de l'opposition pour la Sécurité du revenu, dénoncera régulièrement ce qu'elle qualifie de "police spéciale pour les pauvres".³³

À l'ambivalence initiale du Parti québécois s'ajoute un traitement médiatique qui, pour l'essentiel, avantage le gouvernement. À l'origine, plusieurs éditorialistes et chroniqueurs ont critiqué les visites à domicile, qu'ils voyaient comme des intrusions abusives dans la vie privée des citoyens et comme un appel aux préjugés populaires contre les assistés sociaux.³⁴ Les nouvelles "à la une", par contre, ont rapidement favorisé le gouvernement. Dès l'annonce du programme par le Président du Conseil du trésor, en mars 1986, les manchettes reprennent le discours gouvernemental.³⁵ Au moins cinq fois pendant la première année de l'opération, le

³¹"Lafortest c. Paradis", *Recueils de jurisprudence du Québec: Cour supérieure* (1987), 364-68.

³²Maurice Girard, "Marois vante à son tour le courage des libéraux", *Le Devoir*, 30 mars 1987, 2.

³³Denis Lessard, "Aide sociale: la délation érigée en système, accuse l'Opposition", *La Presse*, 16 décembre 1989, G1.

³⁴Cf. Marc Laurendeau, "Les agents-visiteurs: expression d'un préjugé", *La Presse*, 9 juin 1986, B2; Jean-Claude Leclerc, "Qui donc est fraudeur?", *Le Devoir*, 18 juin 1986, 6; Vincent Cliche, "Les abus de la majorité intolérante", *Le Soleil*, 8 septembre 1986, B4; Don MacPherson, "Look Elsewhere for Welfare Bums", *The Gazette*, 2 octobre 1986, B3.

Plus tard, il est vrai, Alain Dubuc fera l'apologie des enquêtes informatiques en affirmant, entre autres, que le prestataire de l'aide sociale n'a pas tous les droits du citoyen ordinaire, position fortement contestée par François Montpetit et Aline Knight. Voir: Alain Dubuc, "Les «info-macoutes»", *La Presse*, 29 août 1992, B2; François Montpetit et Aline Knight, "Les «super-boubou-macoutes»", *Le Devoir*, 21 novembre 1992, B12.³⁵Un choix de manchettes est présenté dans Leboeuf, "Vaincre la peur", 115.

ministre Paradis présente des bilans, s'attirant chaque fois des articles reflétant sa version des résultats des visites.³⁶ La démarche du ministre est à peu près toujours la même. Celui-ci lance des statistiques mal définies mais frappantes, qui suggèrent que la fraude soit fort répandue et que les agents visiteurs obtiennent beaucoup de succès et permettent des épargnes significatives. Les titres des journaux sont évocateurs : "Un prestataire sur cinq était surpayé", "Les dénonciations sur les cas de fraude se multiplient : la 'hache' de l'aide sociale frappe surtout l'est du Québec", "Le rythme des 'coupures' chez les assistés sociaux se maintient à 20%» , "Economie de \$150 millions : les boubou-macoutes sont là pour de bon".³⁷ Dans ce contexte, l'opinion publique se rallie largement au gouvernement et les opposants se concentrent surtout sur une lutte juridique qui, on l'a vu, donne elle-même des résultats mitigés.³⁸

Trois mois après le début de l'opération, le ministère annonce que 19,4 % des ménages visités ont vu leurs prestations annulées ou réduites ou leurs demandes refusées.³⁹ Après un an, le ministre annonce que le taux de modifications pour les 122 752 ménages visités était de 17,1 %, dont 8,2 % d'annulations (10 034 cas), 4,4 % de demandes refusées, 3,1 % de modifications à la baisse, et 1,4 % de modifications à la hausse. Les économies réalisées auraient été de l'ordre de \$150 millions.⁴⁰

³⁶Le ministre a annoncé de tels résultats, en juillet et septembre 1986, puis en janvier, mars et mai 1987.

³⁷Presse canadienne, "Un prestataire sur cinq était surpayé", *La Presse* , 6 juillet 1986, 17; Liliane Lacroix, "Les dénonciations sur les cas de fraude se multiplient: la 'hache' de l'aide sociale frappe surtout l'est du Québec", *La Presse* , 10 juillet 1986, A1; Gilbert Brunet, "Le rythme des 'coupures' chez les assistés sociaux se maintient à 20%", *La Presse* , 15 janvier 1987, B1; Gilles Lesage, "Economie de \$150 millions: les boubou-macoutes sont là pour de bon", *Le Devoir*, 27 mai 1987, 1 et 10.

³⁸Un sondage commandé par le gouvernement en août 1986 suggérait que 81% des Québécois approuvaient les visites à domicile. Confrontée à de tels résultats, les opposants concluent que, sur le plan politique "il semble difficile [...] d'aller plus loin." Presse canadienne, "Les visites de l'aide sociale: le public d'accord, dit CROP", *La Presse*, 8 août 1986, B1; Leboeuf, "Vaincre la peur et les préjugés", 145.

³⁹Gilles Lesage, "Visites des boubou-macoutes chez les assistés sociaux. Québec revise un dossier sur cinq", *Le Devoir*, 26 septembre 1986, 1 et 10.

⁴⁰Lesage, "Economie de \$150 millions. Les boubou-macoutes sont là pour de bon".

En 1987, un projet de réforme de l'aide sociale est proposé par le ministre Pierre Paradis.⁴¹ Ce projet débouche sur la loi 37, adoptée, sous le parrainage du nouveau ministre André Bourbeau, en décembre 1988. Celle-ci exige dorénavant des personnes aptes au travail qu'elles participent à des mesures d'amélioration de l'employabilité (rattrapage scolaire, travaux communautaires et stages en entreprise). Toute personne apte au travail qui refuse de participer verra sa prestation mensuelle réduite de \$100. La loi entre progressivement en vigueur à partir du 1er août 1989, mais les clauses d'incitation au travail ne deviennent effectives qu'un an plus tard.

Avec le temps, les mesures de contrôle sont renforcées. Le 14 décembre 1989, M. Bourbeau annonce que jusqu'à la moitié des agents visiteurs deviendront des vérificateurs, avec pouvoir d'interroger des tiers et d'imposer des amendes à ceux qui refusent de répondre (en fait, ils le deviendront tous, mais uniquement en 1993). Au mois d'avril 1990, on annonce une entente avec une agence de crédit privée, Acrofax (filiale d'Equifax), qui fera enquête sur un maximum de 4 000 prestataires.

La récession de 1991-1992 porte un dur coup, et augmente beaucoup les rangs des assistés sociaux. De 330 000 ménages en octobre 1989 (539 000 prestataires), leur nombre passe à 437 000 en décembre 1992 (718 000 prestataires). Le ministre Bourbeau veut toujours renforcer les contrôles, mais il dit désormais qu'il comptera davantage sur l'informatique et moins sur les visites à domicile. L'arme la plus importante aux yeux du ministre sera disponible à tous les employés de l'aide sociale : il s'agit de l'accès informatique aux fichiers de plusieurs organismes publics et privés. Cette politique a donné lieu à certains conflits avec la Commission d'accès à l'information, mais le gouvernement a maintenu ses positions.⁴²

Réussite politique, l'opération visites à domicile apparaît fort ambiguë du point de vue administratif. Adoptée au nom de la rigueur, elle n'a jamais fait l'objet d'un compte-rendu clair et

⁴¹MMSR, *Pour une politique de sécurité du revenu*.

⁴²Jean Francoeur, "Des 'boubou macoutes' dotés de pouvoirs élargis", *Le Devoir*, 8 octobre 1992, B1.

complet, et n'est justifiée que par des statistiques impressionnistes. D'une part, le gouvernement a constamment entretenu la confusion entre la fraude, les erreurs et la non-conformité, laissant entendre qu'il y avait beaucoup de fraudes, alors que, de l'aveu même du ministre, les 'coupures' résultantes des visites étaient rarement associées à des fraudes.⁴³ D'autre part, le montant de 150 millions de dollars d'épargnes abondamment rapporté dans les médias en 1987 ne constituait pas, contrairement à ce qui était suggéré, une mesure de l'impact direct des visites à domicile, mais plutôt une évaluation approximative de leur impact indirect. Pour bien saisir ce dont il s'agit — fraude ou erreur ? impact direct ou indirect ? — il faut procéder à un examen plus minutieux de ce qui a été fait. Les deux prochaines sections passent plus systématiquement en revue les visites à domicile et leur impact budgétaire.

La pratique des visites à domicile

Les différents types d'agents

Il est important de faire une distinction entre les deux types d'agents chargés d'effectuer des vérifications et contrôles au Ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle (MMSRFP). D'un côté, on retrouve les agents visiteurs créés en mai 1986, devenus agents vérificateurs avec l'augmentation de leurs pouvoirs en janvier 1993. De l'autre côté, on retrouve les agents investigateurs, devenus agents enquêteurs lors de la réforme de l'aide sociale en août 1989.

Le surnom de "boubou macoutes" est généralement attribué par les média et les groupes de défense des droits sociaux aux premiers, soit les agents visiteurs. C'est surtout de cette catégorie d'agents dont nous discutons dans cet article. Ils détiennent habituellement un Diplôme d'études collégiales (en différents domaines). Ils effectuent annuellement de 100 000 à 135 000

⁴³Brunet, "Le rythme des 'coupures' chez les assistés sociaux se maintient à 20%".

visites à domicile (ce qui représentait, en 1991-92, 29,9 % des ménages bénéficiant de l'aide sociale), à raison d'un objectif de trois visites complétées (incluant l'étude des dossiers, la rédaction des résultats et autres démarches) par agent par jour. Les ménages visités sont, pour la majorité, choisis au hasard, surtout parmi de larges groupes dits "à risque" (telles les personnes seules ou les familles monoparentales). Les visites sont effectuées "par surprise", sans rendez-vous préalable. En janvier 1993, ces agents ont pris le nom d'agents vérificateurs alors que leurs pouvoirs étaient augmentés pour leur permettre d'interroger les tiers (presbytères, écoles des enfants, bureaux de poste, etc.) afin "d'exiger tout renseignement ou tout document, examiner ces documents et en tirer copie"⁴⁴ sans le consentement du prestataire et d'imposer des amendes de \$250 à \$1 000 à quiconque ferait obstruction à leur travail. Selon le ministre, leur nombre doit bientôt passer de 200 à 150 (les 50 autres devenant des agents enquêteurs)⁴⁵.

Les agents investigateurs quant à eux existaient avant l'élection du gouvernement libéral (en décembre 1985) et ne semblent pas avoir gagné de pouvoirs supplémentaires lors de leur conversion en agents enquêteurs à l'occasion de la réforme de l'aide sociale (en août 1989). Il s'agit souvent d'anciens policiers. Ils possèdent l'ensemble des pouvoirs conférés aux commissaires-enquêteurs (en vertu de la Loi sur les commissions d'enquêtes) sauf celui d'emprisonner. Contrairement aux agents décrits au paragraphe précédent, ils interviendraient surtout dans des cas où il y aurait des doutes sérieux de fraude et n'ont pas de nombre fixe de visites à effectuer par jour. Selon le ministre, leur nombre doit bientôt passer de 150 à 200.⁴⁶

Les visites à domicile dans le quotidien

⁴⁴Québec (Province), *Loi sur la Sécurité du revenu* (Québec, Éditeur officiel du Québec, 1993), Article 70.

⁴⁵Voir les propos du ministre lors de l'étude des crédits 1992-93: Québec (Province), Assemblée nationale (Commission permanente des affaires sociales), *Journal des débats*, 6 mai 1992, R-381-CAS-1 (copie non révisée).

⁴⁶*Ibid.*

Comment les visites à domicile se déroulent-elles dans le quotidien et comment les agents et les prestataires se situent-ils par rapport à celles-ci? C'est ce dont nous discuterons ici en faisant une brève analyse des guides d'intervention et d'encadrement des agents visiteurs, suivie d'un compte rendu de rencontres avec des agents visiteurs et des représentants de groupes de personnes assistées sociales.

Le guide d'intervention⁴⁷ des agents visiteurs, ainsi que le guide d'encadrement⁴⁸ s'adressant à leurs supérieurs, sont très révélateurs du type de mission confié à ces agents par le ministère. On remarque au départ un écart très net entre les objectifs généraux et les moyens mis en place pour en assurer l'application. On retrouve en introduction la description suivante de la raison d'être de ces agents:

L'intervention **Visite à domicile** vise donc trois objectifs:

- a) Présenter les différents services que le Ministère peut offrir au client, notamment les programmes de développement de l'employabilité.
- b) Répondre aux questions du client.
- c) S'assurer que les informations contenues au dossier sont conformes à la situation réelle du prestataire.

Or, en pratique, les deux premiers objectifs décrits ci-haut sont nettement négligés comparativement au troisième. Ainsi, dans la description détaillée du "temps moyen requis pour l'ensemble de l'intervention" (section 4.4), il est précisé que l'information au prestataire n'occupe que six (6) minutes sur une intervention durant au total de 76 à 133 minutes. De plus, sous le titre "5.2 Mesure de l'atteinte des objectifs", on peut lire que:

La mesure de l'atteinte des objectifs s'effectue [mensuellement] par l'agent visiteur en utilisant les six indicateurs suivants:

- nombre de visites par agent par jour;
- modification moyenne par visite du montant d'aide;
- trop-payé moyen par visite;
- pourcentage de cas avec aide maintenue [...];

⁴⁷Guide en vigueur en 1992.

⁴⁸*Ibid.*

- pourcentage de cas avec démarches subséquentes [...];
- pourcentage de cas référés aux enquêtes.

Ces deux guides sont également révélateurs des méthodes employées par les agents visiteurs dans l'exercice de leurs fonctions. Ce qui en ressort surtout est leur caractère très "intrusif". Tout d'abord, il est bien spécifié que "l'agent visiteur établit l'horaire de ses visites sans en informer la clientèle" (section 1.5.1). Il est également précisé que celui-ci doit tenter de réaliser la rencontre, seul avec le prestataire et que "en cas de refus, [il] juge de la pertinence de réaliser ou non l'entrevue" (section 2.1.2).

Les noms sur la boîte à lettres, l'immatriculation d'une voiture (section 2.1.1), des outils, des vêtements, de l'équipement, ou tout autre indice d'un présumé conjoint (sections 2.3.1 et 2.4.1), la présence d'une machine à coudre, d'un séchoir à cheveux et accessoires de coiffeur, ou d'un parc d'enfant, lorsqu'il n'y a pas d'enfant déclaré (section 2.3.3), l'existence de comptes conjoints, d'emprunts ou d'endossements; le(s) nom(s) figurant sur les factures d'électricité, de téléphone, etc., le moyen de transport qu'utilise le prestataire pour effectuer son épicerie, ses sorties, etc., la personne qui s'occupe de faire les réparations à la maison (section 2.4.1) sont tous objets de contrôle de la part de l'agent visiteur.

Théoriquement, les prestataires ont le droit de refuser l'entrée aux agents visiteurs. C'est en effet ce qu'a reconnu le juge Tannenbaum de la Cour supérieure en décembre 1986:

Pour sa part, le juge Tannenbaum reconnaît que «une visite à domicile, sans le consentement du bénéficiaire, serait évidemment une violation de plusieurs droits protégés par les Chartes». Mais il rejette, parce que non prouvée, la prétention de Mme Laforest [prestataire] selon laquelle le consentement serait donné sous la contrainte psychologique. ⁴⁹

⁴⁹Jean-Claude Leclerc, "Bonne cause, mauvais dossier", *Le Devoir*, 6 janvier 1987, 14.

À la suite d'importantes pressions exercées sur le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu (MMSR) par la Commission des droits de la personne du Québec et le Protecteur du citoyen,⁵⁰ le guide d'intervention des agents visiteurs demanda éventuellement aux agents d'informer les prestataires, au début de la rencontre, de leur droit de refuser de participer à celle-ci sans être pénalisé (section 2.1.2). On peut cependant se demander si cet article du guide est, en pratique, véritablement appliqué. Selon des agents visiteurs que nous avons rencontrés et selon des représentants de personnes assistées sociales, de tels refus seraient très rares. Cela serait dû en bonne partie, selon ces deux groupes, au message habituellement véhiculé par les agents à l'effet que si le prestataire n'a rien à se reprocher, il ne devrait pas refuser à l'agent d'entrer chez lui. Un tel refus ressemble alors drôlement à un aveu de culpabilité. Il n'est d'ailleurs pas évident que les agents, qui sont sous pression afin d'effectuer leurs trois visites complétées par jour, prennent le temps de bien expliquer ce droit de refus. Selon un sondage réalisé en 1992, seuls deux prestataires visités sur cinq étaient informés de ce droit.⁵¹ Peut-on vraiment parler de consentement libre et éclairé?

Dans le cadre de notre recherche, nous avons eu l'occasion d'interviewer des agents visiteurs provenant de plusieurs Centres Travail Québec. Quoique nous ne prétendions pas en avoir interrogé un échantillon représentatif, leurs propos ont tout de même une valeur anecdotique, surtout à la lumière des résultats analysés dans la prochaine section.

Tout d'abord, les agents visiteurs rencontrés ne considèrent pas leur intervention comme étant nécessairement stigmatisante pour le prestataire et disent même souvent établir une relation d'aide. En même temps, un autre commentaire qui semblait rallier plusieurs d'entre eux, était à l'effet qu'ils existent surtout pour "l'image" du ministère et pour les statistiques: pour donner une impression de lutte réelle à la fraude alors que dans les faits, ils disent ne pas attraper les "vrais

⁵⁰Voir en particulier le rapport conjoint: Protecteur du citoyen et Commission des droits de la personne du Québec, *L'Aide sociale et les mesures de contrôle et de vérification* ([Montréal], juin 1989).

⁵¹Ministère de la Main d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle (Direction de l'évaluation et du contrôle), *Rapport sommaire relatif aux lettres sondages Visite à domicile* (Québec, mars 1993), 1-2.

fraudeurs". La quantité (des visites) est, selon eux, nettement préférée à la qualité, à l'efficacité réelle. Un agent comparait son rôle à celui d'une couche de peinture, précisant qu'il suffit de gratter un peu et pour s'apercevoir que c'est très mince, que ce n'est que pour l'apparence, en surface. Un autre commentaire qui semblait rallier les agents visiteurs que nous avons rencontré précise que ceux-ci devaient "corriger des situations souvent établies par d'autres agents [au bureau]", des erreurs qui, selon eux, auraient pu être évitées par une plus grande rigueur au départ.

Les représentants de personnes assistées sociales que nous avons rencontrés considèrent quant à eux que les visites à domicile s'inscrivent dans le contexte d'une opération de dénigrement de la part du gouvernement, visant la marginalisation de leurs associations et de leurs membres au sein de la société. On nous a parlé de l'instauration d'un véritable "climat de peur" qui aurait entraîné la démobilisation d'un grand nombre de prestataires. De nombreux bénéficiaires appelant ces groupes pour obtenir des informations sur leurs droits ou recours possibles craindraient même de laisser leur nom ou numéro de téléphone (si la personne qui doit les renseigner est occupée ou doit les rappeler).

Evaluation des résultats

Les résultats des visites à domicile sont extrêmement importants étant donné qu'ils constituent la justification principale du gouvernement pour maintenir cette opération controversée. Toute la légitimité des visites à domicile, effectuées sans prévenir et "au hasard" chez plus de 100 000 ménages par année, repose en effet sur la nécessité d'assurer la saine gestion des fonds publics (justification d'ailleurs reprise dans le jugement Tannenbaum). Pourtant, les résultats sont très difficiles à établir. Quand on peut trouver des données ou quand un représentant du ministère fait une déclaration sur le sujet, il s'agit en général de résultats partiels, variables et peu clairs. Après de longues recherches, nous avons identifié quatre types

de résultats reflétant, chacun d'une façon particulière, l'efficacité des visites à domicile. Suite à un bref survol des statistiques sur les taux de "non-conformité" à l'aide sociale, nous examinerons spécifiquement ces quatre types de résultats.

Un résumé des résultats d'une étude du MMSRFP portant sur la "conformité réelle" des dossiers dans 7 des 15 régions de la province (incluant les villes de Montréal et Québec), ayant été "coulée" au journal *La Presse* à l'été 1992, révélait que des sommes seraient payées en trop dans 14,8% des dossiers, ce qui entraînerait des déboursés non-justifiés représentant 7,4 % du budget total de l'aide sociale pour ces régions.⁵² On peut cependant se demander pourquoi, si cette étude est rigoureuse, elle n'a pas été rendue publique. Les chiffres qui y sont mentionnés semblent particulièrement élevés étant donné que la Commission Macdonald affirmait en 1985 que "Les estimations [de fraude] les plus élevées sont toutefois de l'ordre de 5 pour cent dans le cas de l'assistance sociale" (et que "ce chiffre n'est selon toute probabilité pas supérieur aux estimations des abus commis par les particuliers et les sociétés à l'endroit du régime fiscal").⁵³ Le Comité [ontarien] d'étude de l'assistance sociale en venait essentiellement aux mêmes conclusions en 1988, après avoir étudié les rapports et statistiques produits dans les différentes provinces canadiennes.⁵⁴ L'étude du MMSRFP citée ci-haut inclut cependant non seulement les fraudes mais également les erreurs. Quoiqu'on y affirme, sans en définir les critères, que les sommes liées aux erreurs administratives soient minimales, une étude américaine de type expérimental affirme pour sa part que seulement la moitié des cas où des montants sont versés en

⁵²Le journal *La Presse* nous a gracieusement fourni une copie du document. Il s'agit de: Ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle (Direction de la vérification), *Évaluation du taux de non-conformité réelle (mai 1990 à avril 1991); Programme[s] APTE et SOUTIEN FINANCIER* (Québec, 6 avril 1992).

⁵³Gouvernement du Canada, *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada [Commission Macdonald]* (Ottawa, 1985), Vol.2, 855.

⁵⁴Government of Ontario, *Report of the Social Assistance Review Committee [Transitions]* (Toronto, 1988), 380-81.

trop serait attribuable aux prestataires, alors que l'autre moitié serait attribuable à des erreurs commises par des fonctionnaires de l'aide sociale.⁵⁵

Mais qu'en est-il plus spécifiquement de l'efficacité des visites à domicile comme mesure de contrôle, comme moyen de dépister ces déboursés non-justifiés? Après sept ans de fonctionnement, quels en sont les résultats concrets?

Les données sont très difficiles à obtenir. Les voies normales, via la Direction des Communications, le Centre de documentation ou autres directions et services du MMSRFP, se sont avérées infructueuses, ces derniers ne détenant aucune information sur les visites à domicile. Les informations recherchées semblent en effet être très limitées et centralisées. Les données citées plus bas proviennent d'une importante recherche documentaire suivie d'un échange soutenu de correspondance avec la personne chargée de l'application de la Loi sur l'accès à l'information au MMSRFP.

Il y a essentiellement quatre façons d'évaluer dans quelle mesure les visites à domicile atteignent réellement leur objectif de favoriser une meilleure gestion des fonds publics. Il y a d'abord le **pourcentage des dossiers** ayant fait l'objet d'une annulation, d'un refus ou d'une réduction de prestation suite à une visite. Il y a ensuite «**l'impact monétaire mensuel**», soit la somme des montants qui devraient être épargnés le mois suivant étant donné les modifications apportées (annulations, refus, réductions et augmentations) suite aux visites à domicile effectuées durant le mois. Troisièmement, il y a la variable «**prévention**» ou la différence entre, d'un côté, l'estimation faite par le MMSRFP de ce qu'auraient été les dépenses de l'aide sociale sans agents visiteurs et, de l'autre côté, les dépenses réelles. Finalement, il y a les «**trop-payés**», c'est-à-dire les sommes payées en trop (donc à récupérer) identifiées suite aux visites à domicile. Après analyse des trois premiers types de résultats, nous expliquerons pourquoi le quatrième nous semble le plus fiable et le plus révélateur.

⁵⁵George H. Cox, Jr., Donna R. Brogan, et Millicent Ann Dandridge, "The Effectiveness of Home Visitation in Reducing AFDC Case Payment Errors", *Social Service Review* 60: 4 (December 1986), 616.

Le **pourcentage des dossiers** ayant fait l'objet d'une annulation, d'un refus ou d'une réduction de prestation suite à une visite à domicile varie, calculé sur une base annuelle de mars 1988 à mars 1993, entre 12,6 % et 15,3 % des ménages visités, alors qu'il y a eu augmentation des prestations pour 0,7 % à 1,6 % des ménages visités. Pour l'ensemble de la période, en moyenne 7,8 % des visites se sont soldées par une annulation des prestations, 3,6 % par une diminution, 2,0 % par un refus et 1,3 % par une augmentation.⁵⁶

Quoique ces données semblent très intéressantes et aient été largement diffusées lors de déclarations ministérielles, leur validité et fiabilité sont douteuses. Un rapport interne du MMSR effectué par la Direction de la vérification, à partir d'un échantillon de 108 dossiers, révélait en effet dès 1988 qu'environ la moitié des annulations et le tiers des refus indiqués dans ces statistiques ne se matérialisait pas dans les faits (dû à un renversement de la décision initiale non inscrit au fichier informatique) ou bien n'étaient pas attribuables aux visites à domicile (mais plutôt au simple examen, au bureau, des informations déjà contenues au dossier).⁵⁷ La personne responsable de l'application de la Loi d'accès à l'information au MMSRFP nous assure ne pas être en mesure de retracer une étude plus récente portant sur cette question.

Il faut également préciser que les modifications effectuées sont loin d'être permanentes. En effet, M. Jean Pronovost, sous-ministre, affirmait en juillet 1988 que «environ 30% des bénéficiaires dont les prestations sont annulées bénéficient à nouveau de l'aide sociale trois mois plus tard». ⁵⁸

Ces données ont aussi le désavantage de faire très peu de nuances quant aux montants en cause et sont souvent, pour une large portion du public, assimilées à un pourcentage de fraudes.

⁵⁶Statistiques cumulatives du MMSRFP.

⁵⁷Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu (Direction de la vérification), *Rapport final de vérification portant sur l'implantation des visites à domicile* (Québec, 1er mars 1988), 16 et annexe 4.1.

⁵⁸Notre traduction; cité dans Sarah Scott, "Welfare Officials Rein In the Boubou Macoutes: Montreal Department Quietly Curtails Controversial Home-Visit Program", *The Gazette*, 9 juillet 1988, B6.

Pourtant, à une rare occasion, le ministre Pierre Paradis a accepté d'apporter une brève précision à ce sujet:

Monsieur Paradis n'a pas non plus voulu évaluer, sur les 10 768 «coupures» décidées en six mois, combien il se trouvait de cas de «fraude». «C'est minime. Les vrais fraudeurs sont poursuivis par le Procureur général» a-t-il seulement répondu.⁵⁹

La seconde façon de mesurer l'efficacité des visites à domicile est «l'**impact monétaire mensuel**» soit la somme des montants qui devraient être épargnés le mois suivant étant donné les modifications apportées (annulations, refus, réductions et augmentations) suite aux visites à domicile du mois. Ces impacts monétaires mensuels ont été, en moyenne: en 1990-91 de \$564 376; en 1991-92 de \$565 172; et en 1992-93 de \$533 963.⁶⁰

Ces données, beaucoup moins utilisées que les «pourcentages des dossiers» lors des déclarations publiques du MMSRFP (mais utilisées lors de l'étude des crédits par exemple), comportent des limites semblables. On a ainsi pu lire dans l'étude de la Direction de la vérification mentionnée plus haut, qu'après avoir calculé l'impact monétaire directement imputable aux visites à domicile, les auteurs ont réalisé que les économies réelles étaient de «près de trois fois moins que celles enregistrées au fichier des visites»⁶¹ et ce, soit parce que les refus, réductions et coupures enregistrées au fichier informatique avaient été renversées (donc jamais appliquées) sans que les corrections ne soient enregistrées, soit parce qu'elles ne nécessitaient pas de visite à domicile mais plutôt une simple analyse des informations déjà inscrites au dossier.

⁵⁹Brunet, "Le rythme des "coupures" chez les assistés sociaux se maintient à 20%".

⁶⁰Statistiques cumulatives du MMSRFP.

⁶¹MMSR, *Rapport final de vérification portant sur l'implantation des visites à domicile*, 16.

De plus, ici non plus il ne faut pas présumer que l'impact de ces refus, réductions et coupures sera permanent: 30% des ménages dont les dossiers ont été fermés bénéficient à nouveau de l'aide sociale trois mois plus tard.⁶²

La troisième façon de mesurer l'efficacité des visites à domicile est la variable «**prévention**» ou la différence entre, d'un côté, l'estimation faite par le MMSRFP de ce qu'auraient été les dépenses de l'aide sociale sans agents visiteurs et, de l'autre côté, les dépenses réelles. Contrairement aux trois autres types de résultats qui tentent de mesurer l'impact direct des visites à domicile (lié aux fraudes et erreurs détectées), ce type de résultats prétend plutôt rendre compte de l'impact indirect des visites (lié à leur effet dissuasif sur des fraudeurs craignant la détection). À une occasion, le ministre André Bourbeau affirma ainsi:

C'est très très difficile de le dire, M. Pascau, parce que si l'on regarde uniquement le nombre de gens qui ont été rayés de la liste d'aide sociale par nous [impact direct], c'est, ce n'est pas beaucoup.

Ce qui est important, je pense, c'est l'effet que ça peut avoir sur ceux qui seraient tentés de s'inscrire à l'aide sociale en fraude [impact indirect]. Et ça, on ne peut pas vraiment le contrôler, tout ce qu'on peut dire, c'est que ça a diminué la... le nombre d'assistés sociaux a diminué.

Et par voie de conséquence, on estime que c'est parce qu'il y a des contrôles qu'il y a bien des gens qui ne viennent pas à l'aide sociale en fraude du système. Alors c'est indirectement comme ça qu'on peut conclure que les contrôles sont efficaces. ⁶³

Avec le "pourcentage des dossiers" (notre premier type de données), il s'agit sans doute du type de résultats ayant été le plus rapporté dans les médias, dans lesquels il fut presque toujours confondu avec les montants payés en trop (trop-payés) et coupés (impact monétaire mensuel) dépistés suite aux visites à domicile. Fortement spéculatif, ce type de données a permis la publication de manchettes toutes plus spectaculaires les unes que les autres, en particulier durant la première année ayant suivi l'instauration des visites à domicile. Le point

⁶²Scott, "Welfare Officials Rein In the Boubou Macoutes".

⁶³Emission de radio *L'informateur*, 9 septembre 1988.

culminant fut certainement atteint au terme de cette année alors qu'on put lire plusieurs manchettes faisant état d'une économie de 150 millions de dollars.⁶⁴ Le calcul de cette donnée comporte pourtant de très sérieux problèmes de validité.

Le premier problème concerne la validité de contenu. Comment, en effet, arrive-t-on à ces chiffres fournis aux médias ? Suite à l'insistance d'un journaliste, l'attachée de presse du ministre Paradis a précisé que le chiffre de \$150 millions provient de l'addition de crédits périmés de \$82 millions et d'une coupure de budget de \$68 millions effectuée au début de l'année.⁶⁵ Pourtant, le Vérificateur général du Québec écrit, dans son rapport annuel pour cette même année, que:

En 1986-1987, les dépenses du programme de prestations d'aide sociale, visant à assurer à tout ménage un revenu fondé sur la différence entre ses ressources et ses besoins essentiels, ont été de 2,2 milliards \$, soit 21 M[illions]\$ de moins que l'année précédente.⁶⁶ (C'est nous qui soulignons)

Cette même année, la modification du mode d'indexation des prestations (qui passa de trimestrielle à annuelle) devait à elle seule, selon le ministre, permettre d'épargner **\$31 millions**.⁶⁷ Une "rationalisation interne et [d']autres mesures" (coupures diverses effectuées via un changement des règlements, affectant un prestataire sur dix) devaient quant à elles, toujours selon le ministre, permettre d'épargner **\$11,4 millions**.⁶⁸ Alors comment en arrive-t-on à une épargne de \$150 millions ? Ensemble, ces deux mesures (qui n'ont rien à voir avec les visites à

⁶⁴Voir par exemple: Lesage, "Economie de \$150 millions. Les boubou-macoutes sont là pour de bon".

⁶⁵Laurent Soumis, "Pour le RAJ et l'ACEF, la performance des enquêteurs-visiteurs de Paradis a été surévaluée", *Le Devoir*, 9 avril 1987, 3.

⁶⁶Vérificateur général du Québec, *Rapport annuel; Année financière terminée le 31 mars 1987*, (Québec, 1988), 58.

⁶⁷Québec (Province), Assemblée nationale, *Journal des débats*, (Québec, 27 mars 1986), 854.

⁶⁸*Ibid.* Pour lire une description de ces coupures résultant de changements aux règlements, voir Paul Roy, "Dès juin, des coupures de \$11,4 millions affecteront 42 000 assistés sociaux", *La Presse*, 30 mai 1986, p. A5.

domicile) représentent plus que les épargnes de \$21 millions identifiées par le Vérificateur général.

Un autre représentant du ministre, le sous-ministre Jean Pronovost, fut appelé, l'année suivante, à préciser à partir de quels calculs le MMSR obtenait ce type de chiffres. Une journaliste de *The Gazette* résumait ainsi sa réponse:

While Quebec two years ago predicted the home visits would save taxpayers \$68 million per year, it's impossible to estimate the real savings, said Jean Pronovost, deputy minister of the Manpower Department [MMSR].

There are too many wild cards in the calculations. [...]

The welfare department [MMSR] has estimated the home visits saved taxpayers \$56 million -- or \$47 million after expenses -- last year but the real saving could be anywhere between \$25 million and \$100 million, Pronovost said.⁶⁹ (C'est nous qui soulignons)

Le second problème a trait à la validité de critère. Qu'est-ce qui permet, particulièrement en pleine période d'expansion économique et de diminution du taux de chômage, d'associer automatiquement toute réduction du nombre de personnes assistées sociales, à une diminution équivalente du nombre de fraudeurs à l'aide sociale ?

Cela équivaut à affirmer que tous ceux qui ont quitté l'aide sociale, même en pleine période d'expansion économique (80 % des personnes assistées sociales sont aptes au travail), sont des fraudeurs craignant d'être dépistés par les agents visiteurs. Sur quoi le MMSRFP s'est-il basé pour émettre de telles affirmations ?

Pressée de répondre, l'attachée de presse de M. Paradis confirma ainsi la pertinence de ces questions:

Les coupures de prestations pratiquées par les enquêteurs [agents visiteurs] de l'aide sociale n'ont pas permis à elles seules de récupérer les \$150 millions avancés par le ministre responsable Pierre Paradis.

Interrogée par LE DEVOIR, l'attachée de presse du ministre, Mme Sylvie Marier, a finalement nuancé, hier, l'ampleur des économies

⁶⁹Scott, "Welfare Officials Rein In the Boubou Macoutes".

réalisées par le «revitalisation des enquêtes» connue sous le sobriquet de «boubou-macoutes».

[...] La porte-parole du ministre a reconnu hier, que les économies réalisées ne pouvaient être imputées aux seuls «boubou-macoutes».

«L'amélioration de la situation économique et du marché de l'emploi a grandement contribué à la baisse de la clientèle», a dit Mme Marier.

Elle a toutefois maintenu que «les enquêtes sont responsables d'une grosse partie des économies» notamment par l'effet dissuasif sur les demandes de prestations «dont le volume est toutefois resté stable.»

«Dans 20 ans, les historiens pourront mesurer avec exactitude les effets du programme, a conclu Mme Marier. Mais en attendant, nous ne pouvons que relier les économies au succès de la revitalisation des enquêtes» ⁷⁰ (C'est nous qui soulignons)

La logique derrière ce type de déclarations suppose une certaine conception des personnes assistées sociales (comme ayant, entre autres, une très mauvaise éthique du travail) et repose sur la conviction que les visites à domicile constituent la principale raison pouvant expliquer que le nombre d'assistés sociaux puisse diminuer. Selon cette logique, toute réduction du nombre d'assistés sociaux ne serait donc pas due à une diminution du taux de chômage (voir à ce sujet les tendances parallèles du chômage et du nombre de bénéficiaires aux **Figures 1 et 2** en annexe) mais à la crainte, qu'auraient des fraudeurs, d'être pris.

En réalité, rien ne démontre que les visites à domicile aient eu un effet dissuasif sur d'éventuels fraudeurs. Les impacts indirects "bien ronds" auxquels arrive le MMSRFP, abondamment repris et diffusés dans les médias, relèvent de la spéculation et sont largement basés sur des préjugés.

Les «**trop-payés**» constituent le quatrième et dernier type de données permettant d'évaluer l'efficacité des visites à domicile. Il s'agit des sommes d'aide sociale payées en trop (donc à récupérer) identifiées suite aux visites à domicile. Elles constituent, selon nous, les données les plus fiables et les plus représentatives de l'efficacité des visites à domicile. En effet, elles ne dépendent pas de spéculations faites à partir de principes non-démontrés ou de données

⁷⁰Soumis, "Pour le RAJ et l'ACEF, la performance des enquêteurs-visiteurs de Paradis a été surévaluée".

informatiques gonflées. Elles reposent plutôt sur des montants précis, que le MMSRFP est en droit de réclamer des prestataires concernés. Or ces chiffres n'auraient été compilés au système informatique du MMSRFP que depuis peu. Ainsi, la première année financière complète pour laquelle nous avons pu obtenir ces données est 1992-93.

Pour l'année 1992-93, la somme des trop-payés fut de \$3 011 183 soit un trop-payé moyen de \$30 par visite à domicile effectuée, et un montant équivalent à 0,09% du budget annuel de l'aide sociale.⁷¹

Durant cette année, \$3 238 836 700 ont été versés en prestations d'aide sociale à raison d'une moyenne mensuelle de \$382 par personne (ou \$627 par ménage).⁷² Quant aux dépenses liées aux visites à domicile, elles étaient en 1986, seule année pour laquelle le ministre a fourni cette information, de \$9 millions par année.⁷³

Comme pour les deux autres types de données précédentes visant à refléter l'impact direct des visites à domicile, une partie des fraudes et erreurs identifiées suite à une visite aurait pu l'être suite à un simple examen des informations déjà contenues au dossier.

En terminant cette section sur les résultats des visites à domicile, il nous semble intéressant de rappeler certains propos de Pauline Marois, qui était la ministre responsable de l'aide sociale avant l'arrivée au pouvoir des Libéraux. Après s'être ralliée à l'opinion de son chef, M. Parizeau, quant à l'à propos des visites à domicile (support qu'elle a retiré par la suite⁷⁴) elle ajouta pourtant du même souffle:

Mme Marois n'aurait jamais pensé que les montants des paiements en trop à l'aide sociale puissent atteindre \$150 millions. «Ca m'étonne beaucoup», a-t-elle avoué [...]

Pauline Marois ne croit pas qu'il y ait plus de deux ou trois pour cent des assistés sociaux qui pratiquent la fraude organisée. Dans les autres cas, il

⁷¹Statistiques cumulatives du MMSRFP.

⁷²MMSRFP, *Rapport statistique mensuel*, mars 1993, 7-8.

⁷³Nous n'avons pu obtenir du MMSRFP de chiffres plus récents sur ces coûts.

⁷⁴Scott, "Welfare Officials Rein In the Boubou Macoutes".

s'agirait de «fraudeurs à la petite semaine qui gagnent \$45 plutôt que \$40», comme la loi le permet. «Cette personne-là s'en sort en faisant cela.»⁷⁵

Les données que nous avons obtenues du MMSRFP, en particulier sur les trop-payés identifiés, semblent lui donner raison.

La logique des visites à domicile

De façon évidente, le premier souci des visites à domicile n'est pas le service à la clientèle qu'aiment souvent revendiquer des administrateurs publics férues de management et de qualité totale. Le fait que le ministère ait démontré beaucoup de réticence à informer les assistés de leurs droits en début de visite indique bien l'absence d'une telle préoccupation à l'origine. Jusqu'à l'intervention conjointe du Protecteur du citoyen et de la Commission des droits de la personne à l'été 1989, il n'y avait pas eu non plus de sondages indépendants auprès des personnes visitées. Instaurés récemment, suite à un projet-pilote qui montrait que les taux de réponses et de plaintes étaient significativement plus élevés lorsque les questionnaires n'étaient pas distribués par les agents visiteurs eux-mêmes, ces sondages indiquent que, dans l'ensemble, les agents respectent le guide d'intervention. Le principal problème demeure celui que tous les opposants avaient identifié au départ, soit celui de la capacité réelle pour les prestataires de refuser une visite. A la question "l'agent vous-a-t-il informé que vous pouviez refuser sa visite sans subir de pénalité?", les réponses positives tournaient en 1992 autour de 40%, en contraste avec des taux beaucoup plus élevés pour les autres questions (en moyenne 74%).⁷⁶ On notera également qu'avec les

⁷⁵Girard, "Marois vante à son tour le courage des libéraux".

⁷⁶Ministère de la Main d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle (Direction de l'évaluation et du contrôle), *Rapport global: Projet-pilote Lettres sondages - visites à domicile* (Québec, octobre 1991), 1-5; et *Rapport sommaire relatif aux lettres sondages Visite à domicile* (Québec, mars 1993), 1-2.

années, le Protecteur du citoyen constate une hausse importante des plaintes concernant l'aide sociale, et devient de plus en plus critique face aux visites à domicile.⁷⁷

La saine gestion des finances publiques ne ressort pas non plus comme un souci prédominant du gouvernement. Les résultats des visites n'ont pas été compilés de façon à permettre une analyse systématique de l'impact budgétaire de l'opération, et tout porte à croire que celle-ci ne s'est pas soldé par des économies substantielles. Au contraire, l'opération pourrait bien avoir coûté plus qu'elle n'a rapporté. A cet égard, l'expérience rarement rapportée de la Ville de Montréal, qui administre l'aide sociale sur son territoire, apparaît significative. En juillet 1988, *The Gazette* présentait ainsi les conclusions de l'administration municipale:

Bureaucratic efficiency, not protests, convinced the city to cut back on home visits, said André McNicholl, a senior city welfare administrator.

When Paradis launched his crackdown in May 1986, the city increased home visits from 3,000 per month to 5,000, McNicholl said. But many of the visits were "pointless", mere "courtesy visits" to welfare recipients playing by the rules, he said. In Montreal there's no evidence, he said, that widespread home visits uncovered more cases of welfare overpayments [trop-payés].

So now, most of the city's 300 welfare agents — who determine who's eligible for welfare and then monitor the cases — grill recipients in their offices instead of going on the road. A select group of 44 agents visits about 2,600 homes per month to ask questions that weren't answered in the office.⁷⁸ (C'est nous qui soulignons)

Dans le même ordre d'idée, le Vérificateur général du Québec a noté à trois reprises des taux assez élevés de dossiers contenant des erreurs administratives à impact monétaire. En 1987-88, 1988-89, et 1989-90, ces taux étaient respectivement de 10%, 14% et 16%. Quoiqu'il s'agisse en général de montants peu élevés, on peut croire que des dossiers comportant moins d'erreurs pourrait permettre, subséquemment, un meilleur contrôle des montants versés en irrégularité. Le Vérificateur général notait ainsi, dans une conférence de presse accompagnant le dépôt de son rapport pour 1988-89 que:

⁷⁷Voir les rapports annuels du Protecteur du citoyen depuis 1986.

⁷⁸Scott, "Welfare Officials Rein In the Boubou Macoutes".

[...] 12 000 prestataires en avril dernier recevaient des chèques d'aide sociale depuis plus de six mois, sans avoir même fourni leur numéro d'assurance sociale — l'information qui permet de vérifier [sans visite à domicile] notamment s'ils reçoivent en même temps — illégalement — de l'assurance-chômage.⁷⁹

Alors même que l'opération visites à domicile étaient lancée, à l'été 1986, le ministère manquait de personnel et accumulait de "longs retards [...] dans le traitement des demandes".⁸⁰

Puisque les visites à domicile ne semblent pas rentables et que le gouvernement ne semble guère préoccupé d'en vérifier l'efficacité, il faut chercher ailleurs que dans la recherche d'une saine gestion des fonds publics les motifs de l'opération. La première explication qui vient à l'esprit associe les visites à domicile moins à leur impact direct qu'à leur effet dissuasif présumé. Le gouvernement semble convaincu, en dépit des données disponibles, qu'un important problème de fraude existe et que des méthodes dures peuvent prévenir les abus. Ainsi, Jean Pronovost, sous-ministre au MMSR, affirmait en 1988 que la simple crainte des agents visiteurs avait aidé à diminuer le nombre de prestataires de l'aide sociale en décourageant des demandeurs potentiels.⁸¹ Dans la même optique, en mai 1992, le ministre Bourbeau justifiait ainsi l'augmentation prévue des pouvoirs des agents visiteurs:

Les agents visiteurs, entre nous, ils n'avaient pas beaucoup de pouvoir. Ils avaient le pouvoir de parler au prestataire, point final, à la ligne et disons qu'après 3 ou 4 années, les agents visiteurs, disons que ça n'énervait plus grand-monde. (C'est nous qui soulignons).⁸²

⁷⁹ Denis Lessard, "Le Québec a une «dette cachée» de 10 milliards \$; Les contrôles à l'aide sociale devraient être raffermis, estime le Vérificateur général", *La Presse*, 8 décembre 1989, B1.

⁸⁰ Protecteur du citoyen, *Rapport annuel 1986* (Québec, 1987), 37-38.

⁸¹ Harvey Enchin, "Boubou Macoutes Take a Beating", *Globe and Mail*, 23 juillet 1988, D2.

⁸² Québec (Province), Assemblée nationale (Commission permanente des affaires sociales), *Journal des débats*, 6 mai 1992, R-384-CAS-1 (copie non révisée).

Dans une entrevue publiée dans *Le Devoir* du 8 octobre 1992, le ministre ajoutait que "le signal que nous donnons est clair. Les gens doivent comprendre que s'ils trichent, il se passera quelque chose".⁸³

L'idée selon laquelle la sécurité du revenu doit être assortie de fortes incitations négatives, afin de prévenir les abus, est solidement ancrée dans la tradition libérale de l'aide basée sur les besoins. En principe, notent Neil Gilbert, Harry Specht, et Paul Terrell dans leur ouvrage sur les politiques sociales, les contrôles visant à vérifier les besoins (means tests) n'ont pas à être stigmatisants. En pratique, cependant, ils le deviennent souvent:

[...]when the methods of determining eligibility include unscheduled home visits at all hours of the day and night, the message conveyed to the recipient is that he or she is untrustworthy and no longer entitled to a private life. Such procedures clearly are damaging to a person's sense of competence and self-respect.⁸⁴

Dans leur ouvrage classique sur les politiques sociales américaines, Frances Fox Piven et Richard A. Cloward expliquent l'importance historique, aux États-Unis, des procédures administratives destinées à décourager le recours à l'aide sociale, procédures qui incluent notamment les visites à domicile.⁸⁵ Encore aujourd'hui, politiciens et administrateurs gardent souvent la conviction que sans de telles mesures les rangs des assistés sociaux grossiraient presque sans limites.⁸⁶ Qu'en est-il vraiment? Les visites à domicile ont-elles véritablement un effet dissuasif?

Quoique difficiles à réaliser, les recherches empiriques sur la dissuasion convergent de plus en plus pour conclure que si la sévérité des pénalités n'a pas d'importance, la certitude d'être puni en a un peu plus. Qu'il s'agisse de criminalité, de violations du code de la route, ou de

⁸³ Francoeur, "Des 'boubou macoutes' dotés de pouvoirs élargis".

⁸⁴ Neil Gilbert, Harry Specht, et Paul Terrell, *Dimensions of Social Welfare Policy*, Third Edition (Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1993), 81.

⁸⁵ Frances Fox Piven et Richard A. Cloward, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare* (New York: Vintage, 1971), 147-73.

⁸⁶ Frances Fox Piven et Richard A. Cloward, "The Contemporary Relief Debate", dans Fred Block et al., *The Mean Season*, 85-88.

fraudes fiscales, une augmentation des contrôles et de la surveillance exerce un effet dissuasif modeste mais tout de même positif.⁸⁷

En même temps, des études américaines portant spécifiquement sur les contrôles à l'aide sociale montrent que tous les contrôles n'ont pas la même efficacité dissuasive. Ainsi, une étude de type expérimental portant spécifiquement sur les visites à domicile (effectuées avec rendez-vous cependant) conclut que celles-ci n'ont pas d'impact sur les taux de fraudes ou d'erreurs. Dans le comté étudié, la moitié des trop-payés était dûe à des erreurs administratives, et l'autre moitié avait trait à de petits revenus non-déclarés par les prestataires, des sommes en général peu importantes, que même une approche agressive ne pourrait pas éliminer.⁸⁸ De même, un examen plus général des différentes stratégies administratives visant à réduire les taux de fraudes et d'erreurs à l'aide sociale conclut que deux stratégies en particulier se sont avérées inefficaces: la formation des agents de l'aide sociale par certains types de consultants externes, et les visites à domicile lors de l'approbation initiale ou à l'occasion de relances ultérieures.⁸⁹

Aux États-Unis, l'enthousiasme pour la lutte aux erreurs et à la fraude dans l'administration des "Food Stamps" a décliné sérieusement lors du second mandat de Ronald Reagan, justement parce que des rendements faibles et décroissants ont rapidement cessé de justifier les dépenses encourues pour contrôler l'accès au programme. Selon Georg E. Matt et Thomas D. Cook, qui ont étudié systématiquement ce type d'opérations, les vérifications rigoureuses ont peu de chances d'être rentables parce que les montants en jeu demeurent trop

⁸⁷George Tsebelis, "Penalty and Crime: Further Theoretical Considerations and Empirical Evidence", *Journal of Theoretical Politics*, 5: 3 (July 1993), 360-68; James Alm, Betty R. Jackson, et Michael McKee, "Estimating the Determinants of Taxpayer Compliance with Experimental Data", *National Tax Journal*, 45: 1 (March 1992), 110; Richard Weatherley, "Doing the Right Thing: How Social Security Claimants View Compliance", *The Australian and New Zealand Journal of Sociology*, 29: 1 (March 1993), 37.

⁸⁸Cox, Brogan, et Dandridge, "The Effectiveness of Home Visitation in Reducing AFDC Case Payment Errors".

⁸⁹Elizabeth W. Lindsey, Sharman Colosetti, Beth Roach, et John S. Wodarski, "Quality Control and Error Reduction in the AFDC Program: A Review and Synthesis of State Strategies", *Administration in Social Work*, 13: 2 (1989), 43.

minimes. L'effet dissuasif n'est par ailleurs pas plus crédible, car il est impossible de contrôler parfaitement et régulièrement l'ensemble, ou même une grande partie des cas.⁹⁰

L'idée selon laquelle on peut éliminer les abus en augmentant les contrôles administratifs refait régulièrement surface dans nos débats politiques. Pourtant, pour des programmes complexes destinés à une vaste clientèle, les efforts de surveillance s'avèrent presque toujours décevants. Pour de tels programmes, note Amitai Etzioni, un contrôle systématique constitue une tâche monumentale, dont les coûts dépassent toujours les économies possibles. Les abus étant minimes, la probabilité d'être pris en défaut faible, et les pénalités mineures, les contrôles échouent presque toujours. Dans la mesure où elles publicisent les limites du contrôle étatique, les opérations de lutte aux erreurs et à la fraude risquent même, selon Etzioni, d'encourager encore plus la délinquance.⁹¹

Évidemment, au-delà de la dissuasion de la fraude, on pourrait penser que les visites à domicile découragent aussi des personnes éligibles à l'aide sociale. Rebutées par la stigmatisation liée aux visites et par un discours gouvernemental qui tend à confirmer les préjugés populaires, ces personnes ne se prévaudraient pas de leur droit à l'aide sociale. Selon J. F. Handler, la stigmatisation constituerait une tactique classique.⁹² De fait, aux États-Unis, la lutte aux erreurs et à la fraude des années quatre-vingt a diminué la proportion des personnes éligibles se prévalant de leur droit à l'assistance sociale.⁹³ Un tel impact, s'il existe au Québec, permet bien sûr d'économiser des fonds publics, mais dans la mesure où ces fonds cessent d'être distribués tel que la loi l'entend, on ne peut plus parler de saine gestion.

Si l'opération visites à domicile se justifie mal en termes administratifs directs ou indirects, elle apparaît par contre très rentable politiquement. On l'a vu plus haut, le

⁹⁰Georg E. Matt et Thomas D. Cook, "The War on Fraud and Error in the Food Stamp Program", *Evaluation Review*, 17: 1 (February 1993), 22-23.

⁹¹Amitai Etzioni, "The Fight Against Fraud and Abuse: Analyzing Constituent Support", dans Etzioni, ed., *A Responsive Society: Collected Essays on Guiding Deliberate Social Change* (San Francisco: Jossey-Bass, 1991), 238-39.

⁹²J. F. Handler, *Reforming the Poor* (New York: Basic Books, 1972), 2.

⁹³Matt et Cook, "The War on Fraud and Error", 23.

gouvernement a vite gagné la bataille pour l'opinion publique. Par ailleurs, chez les militants libéraux, la demande pour des politiques restrictives envers les assistés sociaux apparaît presque comme une constante. Jean-Paul L'Allier, ministre libéral de 1970 à 1976, évalue l'opération visites à domicile en ces termes:

D'aussi loin que je me souviens depuis le début des années 70 alors que j'étais militant libéral, il ne s'est à peu près jamais passé une assemblée régionale, un conseil général ou un congrès du Parti libéral sans que la question des assistés sociaux ne soit abordée.

[...] Le ministre des affaires sociales d'alors, Claude Castonguay, avait beau citer chiffres et statistiques pour montrer que le pourcentage de fraudes ou, pour certains, de déchets dans les politiques sociales n'était pas supérieur à ce qu'il était dans le cadre d'autres politiques d'aide à l'entreprise, de création d'emploi, etc. rien n'y faisait.

La simple évocation de ces gens assis sur leur perron, mangeant des chips et buvant coke et bière, regardant ces automobilistes cravatés et pressés se rendre au travail, excitait le policier qui dort chez tout militant.

[...] En cherchant les mini-fraudes qui existent bien sûr dans un système aussi inadéquat, aussi complexe et aussi coûteux à administrer, le gouvernement montre son bras musclé à des militants qui aiment ce genre de parade. Cela lui permet de se dédouaner et de ne pas chercher trop longtemps les véritables solutions à des vices devenus inhérents à un système de plus en plus inadéquat [...].⁹⁴

Encore récemment, les jeunes Libéraux faisaient de la coercition envers les assistés sociaux un des thèmes centraux de leur rencontre annuelle.⁹⁵

Conclusion

De façon évidente, l'opération visites à domicile constitue une opération politique, visant à donner l'image d'un gouvernement rigoureux, qui contrôle avec énergie l'accès à l'aide sociale. En mettant l'accent sur les droits des assistés sociaux plus que sur l'efficacité de l'opération elle-

⁹⁴Jean-Paul L'Allier, "Les années qui viennent: Que les vrais assistés sociaux se lèvent...", *Le Devoir*, 28 juin 1986, A9.

⁹⁵Michel Venne, "Idées de jeunes, idées de vieux", *Le Devoir*, 17 août 1993, 1.

même, les opposants aux visites à domicile ont en quelque sorte aidé le gouvernement libéral à promouvoir cette image de rigueur.

Dans les faits, les visites à domicile ne relèvent pas de la saine gestion des fonds publics. D'abord, le gouvernement n'a jamais évalué de façon rigoureuse la politique, et permet très difficilement qu'une évaluation indépendante soit menée. Ensuite, les données disponibles suggèrent des économies directes très faibles, compte tenu du coût de l'opération. Enfin, rien ne permet de croire que l'opération a un effet dissuasif réel. Dans les circonstances, les objections soulevées par les défenseurs des assistés sociaux prennent encore plus de poids. Des droits sont menacés non pas au nom de la saine gestion, mais plutôt dans le but de créer une image favorable du gouvernement auprès d'une partie de l'opinion publique.

Il va de soi, écrit en substance Jon Elster dans un ouvrage sur la justice, que l'on peut difficilement accepter des transferts inconditionnels en faveur des pauvres.⁹⁶ Des critères doivent être établis et un minimum de contrôle est requis pour s'assurer que ceux-ci soient respectés. Les contrôles n'ont cependant pas à être abusifs ou stigmatisants. En fait, les études sur le sujet montrent, comme nos résultats d'ailleurs, qu'une plus grande rigueur dans l'administration des dossiers au bureau s'avère beaucoup plus efficace que les visites à domicile. De même, la dissuasion semble porter plus si l'on sélectionne précisément les cas, à partir d'une étude rigoureuse des dossiers, que si l'on procède de façon aléatoire.⁹⁷ Plus surprenant encore, certaines études sur la fiscalité et l'aide sociale laissent entendre que les individus respectent plus des règles qu'ils perçoivent comme légitimes et justes.⁹⁸ En tout état de cause, il y a sans doute beaucoup à gagner d'une simplification et d'une clarification des règles du jeu, qui rendraient

⁹⁶Jon Elster, *Local Justice: How Institutions Allocate Scarce Goods and Necessary Burdens* (New York: Russell Sage Foundation, 1992), 239.

⁹⁷James Alm, Mark B. Cronshaw, and Michael McKee, "Tax Compliance with Endogenous Audit Selection Rules", *Kyklos*, 46: 1 (1993) 27-45.

⁹⁸Alm, Jackson, et McKee, "Estimating the Determinants of Taxpayer Compliance", 111-12; Weatherley, "Doing the Right Thing", 38.

l'administration de l'aide sociale moins complexe et plus transparente.⁹⁹ Selon le Conseil national du bien-être social, le nouveau système du Québec est "peut-être le plus complexe de tous les régimes de bien-être social provinciaux et territoriaux".¹⁰⁰

En mars 1993, le ministre Bourbeau laissait entendre que l'on mettrait graduellement fin aux visites systématiques afin de mieux cibler les clientèles "à risques".¹⁰¹ Mais de quelles clientèles parle-t-on? Plutôt vague, le ministre précisait en juin qu'il s'agissait "essentiellement [des] personnes seules aptes au travail".¹⁰² Or, cette clientèle "ciblée" constituait à ce moment là, à elle seule, près de la moitié des ménages à l'aide sociale, et 60 % des ménages classés "aptes au travail".¹⁰³ Si on ajoute à ce groupe les familles monoparentales (qui représentent 30% des ménages à l'aide sociale), un autre groupe considéré depuis le début comme étant "à risque" (questions de vie maritale non déclarée), on comprend vite l'ampleur du ciblage.¹⁰⁴ En fait, depuis au moins 1989, 75% des visites effectuées par les agents visiteurs étaient déjà faites en fonction d'un ciblage de clientèle.¹⁰⁵ Un rapport de vérification interne énumérait en 1988 les différentes clientèles pouvant faire l'objet d'un tel ciblage: les cas de plaintes reçues au Centre Travail Québec; les cas douteux détectés en cours d'aide par les agents; les cas douteux détectés à l'admissibilité et qui feront l'objet d'une visite avant l'attribution de l'aide; les cas de vie maritale présumée; les aptes au travail; les familles monoparentales; les personnes seules; les cas de loyers élevés; les pensionnaires; les bénéficiaires ayant comme adresse une boîte postale; les

⁹⁹Etzioni, "The Fight Against Fraud and Abuse", 239; Protecteur du citoyen, *Rapport annuel 1988-1989* (Sainte-Foy, 1989), 35.

¹⁰⁰Conseil national du bien-être social, *Réforme du bien-être social* (Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1992), 18.

¹⁰¹Denis Lessard, "Le chèque mensuel des assistés sociaux serait amputé de 30\$", *La Presse*, 12 mars 1993, A1; André Pépin, "Le coût de l'aide sociale passera à 4,4 milliards", *La Presse*, 25 mars 1993, B1.

¹⁰²Denis Lessard, "Québec donne un autre tour de vis à l'aide sociale", *La Presse*, 18 juin 1993, B1.

¹⁰³Plus précisément, les proportions sont respectivement de 46,4 % et de 59,8%. Voir MMSRFP, *Rapport statistique mensuel, mars 1993*, 9.

¹⁰⁴Pour être précis, les familles monoparentales représentaient en mars 1993, 29,7% des ménages à l'aide sociale (*Ibid.*).

¹⁰⁵Statistiques cumulatives (sur une base annuelle) du MMSRFP de 1989 à 1992.

dossiers silencieux; et les cas de pièces justificatives douteuses.¹⁰⁶ Avec de telles catégories, qui ne laissent presque aucun bénéficiaire de côté, on ne peut évidemment plus parler de ciblage.

Dans le même ordre d'idée, le gouvernement a plusieurs fois évoqué le recours au recoupement de données informatiques comme méthode additionnelle de contrôle.¹⁰⁷ L'expérience américaine suggère que, contrairement aux visites à domicile, il s'agit d'une mesure efficace, mesure qui est en fait requise par la loi (depuis 1979 pour le programme AFDC et depuis 1983 pour les "Food Stamps").¹⁰⁸ Notons tout de même que si la rentabilité du recoupement informatique a été démontrée aux États-Unis, pas plus de 1% ou 2% des prestataires ayant fait l'objet de vérifications n'ont vu leur prestation modifiée. Il est évident, soulignent Greenberg et Wolf après avoir fait ce constat, que les contrôles informatiques "will not produce spectacular reductions in welfare costs."¹⁰⁹ Plus important, cependant, est le fait que les États américains que nous avons contactés ont tous souligné l'importance accordée à une stricte protection des données personnelles, à l'intérieur même des départements responsables de l'aide sociale. Au Québec, par contre, des inquiétudes sont justifiées. Les fichiers de renseignements personnels du gouvernement du Québec sont mal protégés et ont, dans certains cas, donné naissance à un véritable marché noir du renseignement personnel. Le MMSRFP, en particulier, a été plusieurs fois mis en cause dans des affaires de trafic d'information et de bris de confidentialité.¹¹⁰ Avant d'aller de l'avant avec l'utilisation de nouvelles méthodes

¹⁰⁶MMSR, *Rapport final de vérification portant sur l'implantation des visites à domicile*, 8.

¹⁰⁷Pépin, "Le coût de l'aide sociale passera à 4,4 milliards"; Catherine Leconte, "La fraude coûte 250 millions", *Le Devoir*, 29 mai 1993, A1; André Pépin, "Fraudeurs de l'aide sociale du Québec...à Ottawa", *La Presse*, 23 juin 1993, B9.

¹⁰⁸David H. Greenberg, "Sniffing Out Fraud: Computer Sleuthing Comes to Public Welfare", *Public Welfare*, 42: 3 (Summer 1984), 32-39; David H. Greenberg et Douglas A. Wolf, "Is Wage Matching Worth All the Trouble?", *Public Welfare*, 43: 1 (Winter 1985), 13-20.

¹⁰⁹Greenberg et Wolf, "Is Wage Matching Worth All the Trouble?", 20.

¹¹⁰Voir la série d'articles de Michel Venne, intitulée "L'Etat sait tout", parue dans *Le Devoir* du 8 au 19 février 1993. Voir également Gilles Lesage, "L'Etat sait tout et sème à tout vent", *Le Devoir*, 13 février 1993, A10; et Vérificateur général du Québec, *Rapport du vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1991-1992* (Québec, 1992).

informatiques, le gouvernement québécois devra donc adopter des normes strictes et fournir des garanties satisfaisant aux exigences des organismes externes concernés.¹¹¹

Jusqu'à maintenant, les activités de contrôle du MMSRFP se sont caractérisées par l'improvisation, la confusion délibérément entretenue, et l'absence d'évaluation rigoureuse. Les visites à domicile, en particulier, ont été instaurées et étendues dans une atmosphère de propagande, avec force statistiques chocs, sans que l'on s'interroge véritablement sur leur rentabilité. Dans d'autres domaines, la situation apparaît semblable. Ainsi, l'utilisation de dossiers d'Acrofax, une firme fournissant des renseignements sur l'expérience de crédit des personnes, a rapidement dépassé le cadre prévu au départ par le ministère, donnant à plus de 200 fonctionnaires un accès à des dossiers privés, alors que seules 18 personnes étaient autorisées au départ.¹¹² De même, les programmes d'amélioration de l'employabilité, dont la valeur éducative est souvent contestée, semblent entrer en compétition avec des emplois qui autrement seraient rémunérés et risquent même d'inciter des jeunes à recourir à l'aide sociale.¹¹³ Avant de pousser plus loin ses activités de contrôle et d'incitation, le ministère devra faire la preuve que les réformes envisagées sont autre chose que des improvisations idéologiques.

Une étude australienne sur la fraude à l'aide sociale conclut que si, systématiquement, les contrôles démasquent peu de fraudes, c'est peut-être simplement parce que, contrairement aux croyances populaires, la fraude demeure rare.¹¹⁴ Dans son rapport final, la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald) estimait à pas plus de 5 % les abus commis à l'aide sociale, un chiffre qui "n'est selon toute probabilité pas supérieur aux estimations des abus commis par les particuliers et les sociétés à l'endroit du régime fiscal". Ces abus, notait par ailleurs la Commission, "résultent souvent d'une conception fautive" et "on peut y remédier beaucoup plus facilement en corrigeant

¹¹¹Tels le Vérificateur général du Québec et la Commission d'accès à l'information.

¹¹²Commission d'accès à l'information, *Rapport annuel 1987-1988* (Québec, 1988), 39.

¹¹³Jeanne Morazain, "L'école du cheap labor", *L'actualité*, 15 septembre 1993, 9.

¹¹⁴Alec Pemberton, "Discipline and Pacification in the Modern Administrative State: The Case of Social Welfare Fraud", *Journal of Sociology and Social Welfare*, 17: 2 (June 1990), 136.

la structure du programme qu'en accroissant les effectifs d'inspection ou de vérification". De toute façon, conclut la Commission, "détecter les abus coûte souvent aussi cher à l'État — sinon plus — que les abus eux-mêmes". Il convient donc de garder un sens de la mesure et "de ne pas perdre de vue la rentabilité des mécanismes de lutte contre les abus", d'autant plus que des droits sont en jeu.¹¹⁵ C'est ce sens de la mesure qui a fait défaut avec l'opération visites à domicile du gouvernement du Québec, une opération qui confirme en tous points les avertissements énoncés en 1985 par la Commission Macdonald et qui peut être considérée comme un échec, même d'un point de vue strictement administratif.

¹¹⁵Gouvernement du Canada, *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, Vol.2, 855.

ANNEXE:
Les organismes non-gouvernementaux
opposés aux visites à domicile¹¹⁶

Organismes populaires:

Associations coopératives d'économie familiale (ACEF)
Association des parents uniques du Québec
Association pour la défense des droits sociaux du Québec Métropolitain
Association québécoise pour les droits des retraités/es
Black Community Council of Quebec
Centre d'éducation aux adultes de Québec
Coalition des groupes communautaires de Châteauguay
Comité de travail sur l'accessibilité des services sociaux aux communautés culturelles
Comité des citoyens et citoyennes de Saint-Jean Baptiste
Comité des citoyens et citoyennes de Saint- Sauveur
Comptoir alimentaire de Québec
Fédération des associations de familles monoparentales du Québec
Front commun des assistées sociales et sociaux du Québec
Organisme national anti-pauvreté
Projet Genesis
Regroupement autonome des jeunes
Solidarité Populaire-Québec
YMCA International

Organismes syndicaux:

Centrale de l'enseignement du Québec
Confédération des syndicats nationaux
Conseil central de Montréal (CSN)
Conseil central de Québec (CSN)
Conseil des travailleurs et travailleuses du Montréal-Métropolitain (FTQ)
Fédération des travailleurs du Québec

Organismes de femmes:

Centre de femmes de la Basse-Ville de Québec
Collectif des femmes immigrantes de Montréal
Conseil d'intervention pour l'accès des femmes au travail
Fédération des femmes du Québec
Femmes et justice
Maison des femmes de Québec
Regroupement des femmes sans emploi du Nord-Québec
Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes victimes de violence

¹¹⁶Basé sur Leboeuf, "Vaincre la peur", p.124-25.

Organismes religieux:

Assemblée des Évêques du Québec (Comité des affaires sociales)
Capucins de l'Est (Comité Justice et Paix)
Centre Saint-Pierre Apôtre
Centre pastorale en milieu ouvrier
Conférence religieuse canadienne - Région du Québec
Église Unie du Canada (Comité économie et pauvreté)
Maison des jeunes Saint-Jean Baptiste
Groupe oecuménique sur les réfugié-e-s
Mouvement des travailleurs chrétiens
Pastorale St-Roch

Organismes professionnels:

Association des juristes du Québec
Corporation professionnelle des diététistes du Québec
Corporation professionnelle des travailleurs sociaux du Québec
Intervenants/es du CLSC Basse-Ville de Québec
Intervenants/es du CLSC La Source
Intervenants/es du CLSC Limoilou
Regroupement des unités de formation universitaire en travail social

Autres:

La Clairière
Ligue des droits et libertés
Mouvement socialiste
Rassemblement des citoyens et citoyennes de Montréal (RCM)

