



Droits sociaux virtuels

Connaissez-vous l'allocation-logement? Probablement pas. En 2006, en effet, ce programme québécois ne rejoignait que 128 903 ménages, qui recevaient en moyenne 56 dollars par mois pour le paiement de leur loyer.

C'est bien peu. Selon les données du recensement de 2001, en effet, plus de 350 000 ménages québécois n'ont pas accès à un logement abordable et doivent consacrer au-delà de 30 p. 100 de leur revenu brut au paiement du loyer.

Pire, dans les années récentes, alors même que les logements devenaient plus rares et plus coûteux, le nombre de bénéficiaires de l'allocation-logement a diminué, principalement parce que les seuils de revenu admissibles n'ont pas été indexés.

Pour le Front d'action populaire en réaménagement urbain, le FRAPRU, cette situation constitue un véritable scandale. En se gardant bien de faire la promotion du programme et en n'indexant pas des seuils d'admissibilité déjà très bas, le gouvernement du Québec diminue graduellement la portée d'un programme instauré en 1997, et il contribue à rendre inopérant un droit déjà très limité à un logement abordable.

Mais l'allocation-logement est loin d'être un cas isolé. Très souvent, les droits sociaux demeurent virtuels, non réalisés. Et ce résultat est rarement fortuit.

Prenons, par exemple, les soins de santé. Dans l'arrêt Chaoulli, la Cour suprême estime que « le droit à la vie et à l'intégrité de la personne » est « touché par les délais d'attente ». Or, ces délais ne relèvent pas du hasard. Dans tous les systèmes nationaux de santé offrant un accès universel, les gouvernements recourent au rationnement pour contrôler les coûts, et ils créent ainsi des files d'attente.

Ceci ne signifie pas que la justice serait mieux servie par l'ajout de services privés, puisque ce sont alors les plus pauvres qui se retrouveraient à la fin de la queue. Il s'agit simplement de prendre note qu'il y a une marge entre la reconnaissance d'un droit social, la mise en place d'un programme pour réaliser ce droit et l'accès à ce dernier.

Trois cas de figure peuvent être envisagés. D'abord, l'accès à un droit peut être limité par une offre de service insuffisante. C'est le cas dans certains secteurs de la santé, mais aussi pour les services de garde ou l'aide à domicile. Deuxièmement, la réalisation d'un droit peut être entravée par l'utilisation de critères trop étroits, comme pour l'allocation-logement, l'aide juridique ou l'assurance-emploi, cette dernière ne protégeant maintenant que quatre chômeurs sur dix. Enfin, l'accès peut exiger une démarche ou une contribution de la personne, qui doit connaître son droit et l'exercer, voire même payer pour en profiter, comme c'est le cas avec les régimes enregistrés d'épargne-retraite ou d'épargne-études.

Si on fait exception des listes d'attente en santé, on sait finalement peu de choses sur l'accès aux programmes. Le non-recours volontaire, en particulier, c'est-à-dire le choix par une personne ayant droit à un service ou à un bénéfice de ne pas s'en prévaloir, est largement ignoré. On présume plus spontanément l'abus que l'abstention, même si celle-ci est fréquente.

Dans un ouvrage éclairant sur la question — *L'accès aux droits sociaux*, Presses universitaires de Grenoble, 2006 — Philippe Warin, chercheur au CNRS en France et animateur de l'Observatoire des non-recours aux droits et services (www.msh-alpes.prd.fr/odenore), plaide en faveur d'une meilleure compréhension et prise en compte de ces phénomènes.

En étudiant une Caisse d'allocation familiale, par exemple, Warin a constaté que les sommes payées en trop, qui faisaient l'objet de beaucoup d'attention de la part de l'administration, étaient finalement trois fois moins importantes que les droits non payés, nécessitant des révisions.

Les élus et les administrations publiques demeurent insensibles à ces questions, parce qu'ils ont tendance à présumer que chaque programme rejoint son public. Mais ce n'est pas toujours le cas. Et les transformations en cours des politiques sociales, qui privilégient les mesures sélectives et ciblées au détriment des programmes universels, risquent d'accentuer les problèmes d'accès et de non-recours.

Prenons par exemple les frais de scolarité. En annonçant une hausse de ces frais en mai 2007, le gouvernement Charest s'est engagé à améliorer l'aide financière aux études, afin de protéger les moins fortunés. Un recul quant à la valeur d'un droit universel, dont tous bénéficiaient automatiquement, était ainsi compensé par la bonification, au demeurant modeste, d'un programme ciblé que les étudiants estiment bien insuffisant.

On peut différer d'avis sur les mérites et l'équité de ce changement. Ce qui est clair, cependant, c'est que l'accès à l'éducation supérieure devient ainsi moins simple, et beaucoup plus difficile à évaluer.

En rendant les programmes sociaux moins universels et plus ciblés, explique Philippe Warin, les gouvernements cherchent à rendre ceux-ci plus efficaces. Mais ce type de solution risque fort de créer d'autres problèmes, si les droits sociaux deviennent de ce fait moins assurés, voire virtuels.

Alain Noël est professeur de science politique à l'Université de Montréal.