

Article

« La réforme de la sécurité du revenu pour les sans-emploi et la dislocation du régime de citoyenneté canadien »

Gérard Boismenu et Jane Jenson

Politique et Sociétés, n° 30, 1996, p. 29-52.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/040033ar>

DOI: 10.7202/040033ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

LA RÉFORME DE LA SÉCURITÉ DU REVENU POUR LES SANS-EMPLOI ET LA DISLOCATION DU RÉGIME DE CITOYENNETÉ CANADIEN*

Gérard Boismenu

Université de Montréal

Jane Jenson

Université de Montréal

Le gouvernement fédéral a annoncé à l'hiver 1994 une réforme majeure de la sécurité sociale au Canada devant toucher l'assurance chômage, l'aide sociale, les prestations pour enfants, l'enseignement postsecondaire et la formation de la main-d'œuvre. Cette réforme, qui a donné lieu à des travaux en comité parlementaire et qui a suscité de nombreux commentaires et actions, semble devoir se mettre en place en pièces détachées. Elle prend corps avec l'annonce de mesures dont l'application est différée tant pour ce qui est de leur incidence temporelle que de l'ordre de gouvernement qui en sera responsable. Associée à son promoteur principal, Lloyd Axworthy, cette réforme est significative, non seulement pour la variété des segments de la sécurité sociale qui sont concernés, mais aussi pour les transformations qu'elle introduit dans l'architecture actuelle de la protection sociale et, donc, dans un élément primordial du régime de citoyenneté au Canada.

Au cours des dernières années, on a assisté à l'introduction répétitive d'amendements aux diverses mesures existantes selon une approche que l'on pourrait qualifier d'«incrémentalisme à rebours». Il ne faut pas croire que les mesures restrictives qui ont été introduites successivement n'ont eu aucun impact, peu s'en faut, mais elles

* Les auteurs expriment leur reconnaissance envers le Conseil de la recherche en sciences humaines du Canada et le Fonds FCAR du Québec pour le soutien financier que ces organismes apportent à leurs travaux de recherche respectifs. Nous remercions les évaluateurs anonymes de la revue pour leurs commentaires. Nos remerciements vont aussi à Mélanie Bourque qui a travaillé à la recherche documentaire.

Gérard Boismenu, Département de science politique, Université de Montréal, C.P. 6128, succursale Centre-ville, Montréal (Québec), H3C 3J7, Canada.

Adresse électronique: boismeng@ere.umontreal.ca

Jane Jenson, Département de science politique, Université de Montréal, C.P. 6128, succursale Centre-ville, Montréal (Québec), H3C 3J7, Canada.

Adresse électronique: jensonj@ere.umontreal.ca

s'inscrivaient dans le cadre conceptuel établi, quitte à malmenager certaines prémisses. Mis à part leur impact sur les conditions d'existence des droits sociaux, définis au cours de l'après-guerre et consolidés au cours des années 1960, ces mesures restrictives ont pavé la voie à la restructuration qui est en train de s'opérer. En effet, s'il y a inévitablement des éléments de continuité dans la réforme qui est en cours, ce sont les éléments de rupture qui prennent davantage de relief.

La protection sociale d'un pays présente une architecture institutionnelle qui est caractéristique, non seulement du fait de ses particularités administratives et juridiques, mais surtout en raison du substrat social qu'elle incarne, exprime et entretient. Ce substrat social puise à la fois dans le mode de développement qui a supporté la consolidation de la protection sociale et dans la configuration des forces sociales et politiques qui ont présidé à sa définition. La protection sociale s'est historiquement constituée dans le cadre d'un compromis social entre grands acteurs collectifs et, en ce sens, elle a sous-tendu et a été alimentée par une représentation particulière de la citoyenneté sociale. De même, le régime de citoyenneté s'est appuyé sur un ordonnancement des relations intergouvernementales et des responsabilités des composantes institutionnelles dans l'exercice du pouvoir.

La réorientation en cours, il est important de le considérer, apporte des bouleversements structurels qui touchent les conditions dans lesquelles s'inscrit la dynamique politique. En ce sens, dans un premier temps, la compréhension du régime de citoyenneté, qui s'est imposé dans l'après-guerre, est considérée pour en dégager les principales caractéristiques. L'introduction d'une réforme qui renouvelle la conception de la protection sociale et son instrumentation demande que l'on tienne compte de ses particularités de fonctionnement et impose une réflexion sur les éléments structurels qu'elle infléchit, et même qu'elle réoriente, dans les sphères sociale et politique. Dans un deuxième temps, la conception des mesures introduites est examinée, non seulement pour rendre compte de la réforme des mécanismes, mais d'abord pour en comprendre le sens et les finalités. Cette réforme, qui d'ailleurs se voulait d'application fragmentée et différée, rencontre des résistances et des obstacles dans sa mise en œuvre d'ensemble. Quoiqu'il advienne pour l'ensemble, cette réforme joue un rôle stratégique, car elle trace clairement la voie que veut suivre l'État dans sa reconfiguration du régime de citoyenneté.

Résumé. La réforme Axworthy est majeure pour l'État-providence au Canada. Elle est significative pour le nombre de programmes qui sont touchés, mais surtout pour les transformations qu'elle introduit dans l'architecture de la protection sociale et donc dans le régime de citoyenneté au Canada. Dans un premier temps, les auteurs présentent les principales caractéristiques du régime de citoyenneté de l'après-guerre. Par la suite, les mesures introduites sont examinées pour saisir la nature des changements qu'elles provoquent et pour en comprendre le sens et les finalités pour le régime de citoyenneté.

Abstract. The Axworthy reform has a great importance for the Canadian welfare state. It is significant for the number of programs concerned, but even more so for the transformations it introduces in the social protection framework and, therefore, in the Canadian citizenship regime. First, the authors present the main characteristics of the citizenship regime built after World War II. Second, the policies proposed are examined in order to comprehend the changes they bring, and their meaning and consequences for the citizenship regime.

Le régime de citoyenneté de l'après-guerre et son démantèlement

Le régime de citoyenneté, constitué au cours de l'après-guerre, s'est institutionnalisé en empruntant de multiples voies: la voie constitutionnelle, l'organisation de l'appareil administratif de l'État et même les institutions de représentation politique, notamment le système partisan. Bien qu'il ait été constamment tirailé par des remises en cause de certains de ses éléments, sur le plan de ses grands paramètres, il a obtenu un consensus. Or, le régime de citoyenneté¹ qui apportait une cohérence, dans le discours et les pratiques, à un large éventail de liaisons et de relations institutionnelles entre les réponses, à la fois de l'État et des citoyens, aux conditions économiques et politiques, semble devenir de plus en plus caduc. Depuis une décennie, on assiste en fait à un démantèlement amorcé par l'État et à une reconstitution de la citoyenneté. Il est donc utile de revenir sur cette notion pour en saisir les composantes.

Les régimes de citoyenneté: différenciation et dynamique historique

La citoyenneté est une construction sociale qui connaît des variations dans le temps et dans l'espace². Les formes de la citoyenneté

¹ Pour la présentation du concept de régime de citoyenneté, voir: J. Jenson et S. Phillips, «Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada», *Revue internationale d'études canadiennes*, à paraître en 1997.

² T.H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, S.M. Lipset (dir.), New York, Anchor, 1965; W. Kymlicka et W. Norman, «The Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory», *Ethics*, no 104, janvier 1994, p. 352.

ainsi que le moment de la reconnaissance des droits qui lui sont rattachés, sont portés par des luttes politiques spécifiques, par des trajectoires sociales diversifiées et par l'héritage institutionnel de chacune des sociétés considérées. Mais il reste que, l'idée de la citoyenneté s'étant imposée parallèlement à la construction de l'État moderne, l'espace dans lequel se sont inscrites ces luttes, trajectoires et formes institutionnelles, s'est défini d'abord en fonction des frontières fondées sur la souveraineté. Si bien que le concept de régime de citoyenneté cristallise les arrangements institutionnels, les règles, les codes de conduite et les représentations qui guident et façonnent concurremment les décisions politiques et les dépenses de l'État, la définition des problèmes par l'État et les citoyens, et la formulation des revendications par les citoyens³.

Le régime de citoyenneté condense un paradigme de représentation des identités se référant au «citoyen-modèle» et, par voie de conséquence, au «citoyen de second ordre» et au «non-citoyen»; de même, on y retrouve les représentations des relations légitimes et attendues entre ces catégories ainsi que des limites des sphères publique et privée. Cet univers de représentations est le creuset dans lequel se façonne le discours politique; de la sorte, il sous-tend le processus de formulation des revendications par lequel les individus et les groupes définissent leurs intérêts et s'identifient comme acteurs⁴. L'État participe à ce processus en reconnaissant les citoyens à la fois comme ensemble et comme catégories particulières. Cette reconnaissance charge de sens les revendications qui lui sont adressées, et désigne les interlocuteurs qui ont le droit d'intervenir dans la joute politique.

La citoyenneté établit nécessairement un système d'inclusion et d'exclusion, dans le sens où le statut de la citoyenneté est accordé à certains et nié à d'autres. En conférant des droits, la citoyenneté suscite un sentiment d'appartenance et une loyauté envers la communauté chez ceux qui bénéficient du statut de citoyen à part entière. Cependant, au sein d'une même société, d'autres verront leurs droits limités, leur

³ Cette définition représente une version modifiée de la définition de régime d'État-providence chez Esping-Andersen (*The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990). Même si nous adaptons sa définition, nous ne suivons pas, dans cet article centré sur une étude de cas, sa démarche qui consiste à distinguer des types de régime. Il procède en effet à une comparaison des types bien plus qu'à une comparaison de régimes particuliers. Il est possible de faire de même pour le régime de citoyenneté, mais dans cet article nous ne constituons pas de typologie de régimes.

⁴ J. Jenson, «Paradigms and Political Discourse: Protective Legislation in France and the United States Before 1914», *Revue canadienne de science politique*, vol. 22, no 2, 1989, p. 235-258.

accès aux processus politiques filtré, si bien qu'ils se représenteront davantage comme des citoyens de second ordre, voire comme des non-citoyens. Pourtant l'État ne crée pas ce sentiment d'appartenance. Les demandes de reconnaissance émergent de la société civile, souvent sous forme de revendications visant à modifier les rapports de pouvoir. En entendant certaines de ces demandes, et en leur faisant justice, l'État participe à la construction d'identités sociales, mais celles-ci restent le propre des groupes qui en sont porteurs et sont le produit de l'action collective⁵.

La théorie de la régulation, on le sait, a mis en évidence le fait que le processus de transformation des sociétés passe par l'existence, pendant des périodes plus ou moins longues, de modèles de développement qui donnent une certaine stabilité à l'organisation des rapports économiques, politiques et sociaux et qui caractérisent, avec des propriétés particulières selon les sociétés, leur structure générale au cours d'une même période⁶. Cette stabilité provisoire résulte d'une certaine adéquation entre les normes de comportement et les anticipations des acteurs, adéquation qui est elle-même le produit indéterminé des luttes menées dans des sociétés particulières. À terme, les contradictions ainsi contenues, qui ont donné naissance à une certaine stabilisation de la dynamique sociale, provoquent la remise en cause des principes sur lesquels elle reposait.

Dans cette perspective, les régimes de citoyenneté se présentent comme la concrétisation, dans une société donnée, d'un modèle plus général de citoyenneté qui correspond d'ailleurs à un type spécifique de mode de régulation. Tout comme on peut voir dans le fordisme un modèle de développement général qui a pris des formes particulières selon les sociétés, on peut identifier un modèle général de citoyenneté

⁵ On se doit d'insister sur cet aspect de l'argumentation, car, dans la science politique canadienne, s'impose une tendance voulant que l'identification par les acteurs eux-mêmes de leurs revendications, priorités et objectifs soit tributaire presque exclusivement des actions des institutions de l'État. On peut se référer à Alan Cairns, par exemple, qui attribue les formes actuelles des identités politiques à la Charte canadienne des droits et libertés. Leslie Pal, pour sa part, soutient que l'État, à travers le Secrétariat d'État, a créé virtuellement les identités des groupes en leur accordant un soutien financier. Voir A.C. Cairns, *Reconfigurations. Canadian Citizenship and Constitutional Change*, Toronto, McClelland and Stewart, 1995, p. 182, 190, 202; L.A. Pal, *Interests of State: The Politics of Language, Multiculturalism, and Feminism in Canada*, Montréal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 1993.

⁶ R. Boyer, *La théorie de la régulation: une analyse critique*, Paris, La Découverte, 1986; G. Boismenu, J.-G. Loranger et N. Gravel, «Régime d'accumulation et régulation fordiste», *Revue économique*, vol. 46, no 4, 1995; J. Jenson, «'Different' but not 'Exceptional': Canadian's Permeable Fordism», *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, vol. 26, no 1, 1989.

de l'après-guerre, qui a pris différentes formes d'une société à l'autre. Les régimes de citoyenneté jouissent d'une certaine stabilité qui tient à l'adéquation, pour des périodes données, entre les statuts offerts et les statuts attendus; ainsi, la représentation des citoyens proposée par l'État a une certaine correspondance avec les «autoreprésentations» des citoyens. Dans l'ensemble, le régime de citoyenneté des pays occidentaux au cours de l'après-guerre participait à un modèle de développement permettant une «démocratisation sociale». Les schèmes de représentation dans ce régime de citoyenneté étaient organisés autour d'un discours centré sur les classes sociales et le «citoyen modèle» était le travailleur salarié (mâle)⁷. Ce régime est entré en crise lorsque les restructurations économiques, les transformations du tissu social et les demandes de reconnaissance des nouveaux groupes ont mis en évidence l'insuffisance de l'image du travailleur salarié comme norme de la citoyenneté. Le régime de citoyenneté a été précipité dans une restructuration fondamentale, plus ou moins directement associée à la crise du fordisme, et a été profondément modifié au cours des deux dernières décennies.

Les régimes de citoyenneté, en tant que formes stabilisées, ne se remplacent ni rapidement ni facilement. Cependant, en cette période où se transforment le rôle de l'État, la division du travail entre l'État et le marché, les relations entre les sphères publique et privée, et la définition de ce qui est «national», le «citoyen modèle», quant à lui, est appelé à changer. Le régime de citoyenneté subit de fortes pressions parce qu'il est l'une des composantes du modèle de développement qui organise et stabilise les relations sociales; d'où la concomitance pressentie entre la crise du modèle de développement et la reconstitution du régime de citoyenneté.

La direction des processus en cours n'est pas encore donnée; elle peut emprunter des voies diverses, d'où l'intérêt de porter une attention particulière aux nouvelles formes de reconnaissance des citoyens, qui transparaissent dans les politiques mises en place dans diverses sociétés. Au Canada, depuis plus d'une décennie, les politiques inspirées par un projet néo-libéral et conservateur sont en train de façonner une nouvelle définition de la citoyenneté, à la fois «marchandisée» dans ses principes, différenciée dans sa stratégie d'action, et individualisée dans son application pratique.

⁷ H.M. Hernes, *Welfare State and Women Power: Essays in State Feminism*, Oslo, Norwegian University Press, 1987.

Une citoyenneté équitable

Le régime de citoyenneté de l'après-guerre au Canada a été, en particulier, porté par le gouvernement fédéral qui a pris des initiatives dans la mise en forme de l'État-providence et dans la reconnaissance de nouveaux droits sociaux qui a été ponctuée par deux vagues, l'une dans l'immédiat après-guerre, l'autre au cours des années 1960.

Au départ, la conceptualisation juridique de la citoyenneté canadienne est proposée par la *Loi sur la citoyenneté* de 1946; en reconnaissant une communauté de statut à l'ensemble de la population, cette loi instituait l'être collectif constitué de citoyens canadiens⁸. L'identité du citoyen a nettement une dimension «nationale» et elle est supportée par un ensemble de formes institutionnelles participant à la régulation du fordisme. La mise en place d'un système partisan pancanadien⁹, la valorisation d'une culture «nationale» avec ses grandes organisations pancanadiennes, la consolidation des institutions économiques présidant à la structuration d'un marché du travail canadien et d'une société de consommation¹⁰, tous ces éléments ont contribué en pratique à donner de l'épaisseur à la signification de la citoyenneté canadienne. Ce qui a été couronné par une extension des droits économiques et sociaux, qui a accompagné un interventionnisme public plus intensif, bien souvent sur l'initiative du gouvernement fédéral qui, de cette façon, établissait des liens directs avec les citoyens canadiens. Même si les principes sous-jacents à la citoyenneté ne puisent pas seulement dans un individualisme libéral, l'idée d'équité a sa place, en tant qu'élément connu, dans l'institutionnalisation du régime.

On pense ici à plusieurs programmes sociaux qui ont été lancés ou mis en place par le gouvernement fédéral: les allocations familiales, les pensions aux personnes âgées, l'assurance chômage, diverses formes d'assistance catégorielle. Pour la première fois, l'idée de citoyens canadiens insérés dans et supportés par un réseau d'institutions «nationales» prenait chaque jour un sens. Parallèlement, les transferts financiers intergouvernementaux, liés aux programmes à frais partagés, par exemple, donnaient corps au principe de l'égalité des chances pour le citoyen, quel que soit son lieu de résidence. Au cours

⁸ L.A. Pal, *Interests of State: The Politics of Language, Multiculturalism, and Feminism in Canada*, op. cit., p. 79.

⁹ D. Smith, «Canadian Political Parties and National Integration», dans A.-G. Gagnon et B. Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition*, Toronto, Nelson Canada, 1988.

¹⁰ G. Boismenu, «L'État et la régulation du rapport salarial depuis 1945», dans G. Boismenu et D. Drache (dir.), *Politique et régulation. Modèle de développement et trajectoire canadienne*, Montréal-Paris, Méridien-L'Harmattan, 1990, p. 155-203.

des années 1960, le discours sur l'équité et le développement social¹¹, qui est venu ajouter de nouvelles dimensions à la notion de droits sociaux, a inspiré la seconde vague du développement de la protection sociale. Au terme de cette période, les droits sociaux des citoyens canadiens se distinguaient encore davantage de ceux qui étaient en vigueur aux États-Unis¹².

Le discours sur l'équité et la justice sociale devient envahissant et touche tout autant le financement des partis politiques que l'assurance maladie. La question qui semble omniprésente, c'est comment donner au citoyen davantage accès à l'État et aux services publics. Selon cette optique, l'individu n'est pas l'acteur de premier plan, ce sont plutôt les acteurs collectifs qui occupent cette place: organisations syndicales, partis politiques, mouvement nationaliste québécois, mouvements nationalistes du Canada anglais et des Autochtones, mouvement des femmes, etc. Il faut noter que le discours sur la justice sociale a contribué à ce que l'État supporte financièrement et reconnaisse symboliquement les organisations intermédiaires, dont le rôle était de représenter les citoyens, ou certains groupes particuliers, auprès et au sein de l'État¹³.

En somme, le régime de citoyenneté au cours de l'âge d'or du fordisme canadien comportait les objectifs de justice sociale et d'équité¹⁴. Les citoyens se sont vu reconnaître de nouveaux droits économiques et sociaux, assurés par un système pancanadien plus ou moins complexe. Par exemple, dans sa conception initiale, et par la suite vaille que vaille, l'assurance chômage était conçue comme un programme d'assurance qui, par une mesure collective et solidaire des travailleurs et employeurs (par la suite, avec le concours de l'État), faisait face au risque social qu'est la perte d'emploi. Ce risque était indifférencié dans la mesure où on ne tenait pas compte des catégories de travailleurs (sauf les travailleurs à temps partiel), de leur histoire professionnelle ou des secteurs d'emploi. Le risque était produit et

¹¹ A. Maioni, «Ideology and Process in the Politics of Social Reform», dans K. Banting et K. Battle (dir.), *A New Social Vision for Canada? Perspectives on the Federal Discussion Paper on Social Security Reform*, Kingston, School of Policy Studies, Queen's University, 1994.

¹² A. Noël, G. Boismenu et L. Jalbert, «The Political Foundations of State Regulation in Canada», dans J. Jenson, R. Mahon et M. Bienefeld (dir.), *Production, Space, Identity. Political Economy Faces the 21st Century*, Toronto, Canadian Scholars' Press Inc., 1993, p. 185-186.

¹³ S.D. Phillips, «How Ottawa Blends: Shifting Government Relationships with Interest Groups», dans F. Abele (dir.), *How Ottawa Spends 1991-92: The Politics of Fragmentation*, Ottawa, Carleton University Press, 1991, p. 183-227.

¹⁴ G. Bourque et J. Duchastel, *L'identité fragmentée*, Montréal, Fides, 1996, p. 59-63.

assumé socialement, même s'il faut souligner que la protection de revenu s'étalait sur une période relativement courte, comparativement à plusieurs programmes de pays européens. Mais, dans un contexte de bas niveau de chômage, cette période pouvait convenir dans de nombreux cas¹⁵.

Dans ce programme comme dans plusieurs autres, des efforts ont été faits pour aplanir les différences d'un groupe à l'autre ou d'une région à l'autre, afin de minimiser les inégalités concernant l'accessibilité aux droits de la citoyenneté sociale. Tout autant, l'accès au pouvoir politique et à l'État a été favorisé par l'intermédiaire du financement public des campagnes électorales¹⁶. Le renforcement de l'identité canadienne est censé passer par un traitement équitable des personnes et groupes désavantagés de la société. Si bien que les organismes de défense des intérêts de divers groupes se sont vu accorder un espace public et des garanties institutionnelles pour soumettre et défendre leurs revendications d'une «équité catégorielle»¹⁷. À cet égard, la Charte canadienne des droits et libertés correspond au sommet du processus et au début de sa déstabilisation, dans la mesure où elle coïncide presque avec la reconnaissance des droits à l'égalité et avec l'entrée en scène d'un néo-libéralisme hostile aux dépenses publiques, au principe d'équité sociale et aux intérêts dits «catégoriels».

Crise du fordisme et des formes de régulation

Avec la crise du modèle de développement fordiste, nous assistons à une dislocation des régularités économiques qui avaient prévalu et à une recomposition des formes institutionnelles de régulation qui supportaient tout autant le régime de croissance, l'organisation du marché du travail, les modes de distribution et de redistribution de la richesse. La présence de l'État dans ces formes de régulation renouvelées subit une restructuration majeure, non seulement dans son instrumentation, mais surtout dans sa conception.

La structure des emplois et le mode d'obtention du revenu, notamment, sont bouleversés. La multiplication d'emplois ne

¹⁵ L.A. Pal, «Revision and Retreat: Canadian Unemployment Insurance 1971-1981», dans J.S. Ismael, *Canadian Social Welfare Policy — Federal and Provincial Dimension*, Montréal, Institut d'administration publique du Canada, McGill-Queen's University Press, 1985, p. 75-104.

¹⁶ K.Z. Paltiel, *Political Party Financing in Canada*, Toronto, McGraw-Hill, 1970.

¹⁷ J. Jenson, «Citizenship and Equity: Variations across Space and in Time», dans J. Heibert (dir.), *Political Ethics: A Canadian Perspective*, Toronto, Dundurn Press, 1991, p. 195-264.

demandant qu'une faible qualification, l'insécurité latente, le recul du mouvement syndical, la masse des sans-emploi ayant un bas niveau de sécurité du revenu, le fléchissement des salaires réels, l'accroissement des inégalités de revenu, l'augmentation nominale et relative des travailleurs pauvres sont autant de manifestations de ces bouleversements. Face à cette évolution, les pouvoirs publics, en accord avec l'entreprise, cherchent à défendre les marchés menacés en misant sur la lutte contre les rigidités des relations de travail, les bas coûts de la main-d'œuvre et le travail déqualifié plutôt que sur la participation négociée des salariés et sur la qualification ascendante. Avec cette stratégie défensive de transformation du rapport salarial, il est difficile d'imaginer la mobilisation de la main-d'œuvre et sa participation au grand effort de productivité. Cette stratégie conduit l'industrie à favoriser le «dumping social» au sein même de l'espace national ou le déplacement vers des «terres d'accueil» pour les bas salaires et la faible qualification¹⁸.

L'idéologie de l'économie de l'offre a servi d'antidote à une protection sociale qui, par effet de démarchandisation, a réduit la vulnérabilité à l'égard du marché et a permis une certaine distanciation entre l'insertion dans le marché du travail et l'obtention d'un revenu¹⁹. On assiste à une remise en cause de l'action de l'État à l'égard du marché. La nouveauté ne tient pas tant au fait que l'État tienne désormais compte du marché, car l'État-providence et keynésien l'a fait constamment. La logique qui présidait alors à l'intervention publique peut être schématiquement condensée dans l'axe «correction-complémentarité». Cet axe prendra des tonalités particulières selon les pays, mais généralement le «fondamentalisme keynésien», qui aurait pu insister davantage sur la dimension «correction», s'est peu imposé de manière durable comme politique gouvernementale²⁰. C'est cette logique d'intervention qui semble maintenant se modifier de façon significative, car l'axe keynésien s'éclipse pour faire place à une autre dualité, si bien que les interventions de l'État se restructurent de telle sorte qu'elles intériorisent les impératifs marchands et compétitifs et qu'elles favorisent les manifestations de la sanction du marché sur les

¹⁸ D. Drache et H.J. Glasbeek, «Le néo-fordisme: l'offensive du capital, l'alternative des travailleurs», dans G. Boismenu et D. Drache (dir.), *Politique et régulation*, op. cit., p. 237-273.

¹⁹ G. Boismenu, *L'enjeu de la protection sociale dans le cadre de l'ALÉNA*, Communication au colloque *Intégration continentale, recomposition territoriale et protection sociale*, Montréal, 25 au 27 octobre 1995.

²⁰ P. Petit, «La fin des politiques de plein emploi», *Les Temps modernes*, vol. 43, no 501, 1988.

populations concernées: d'où l'axe «subordination au marché-stimulation de sa sanction».

Dans la section qui suit, l'examen d'une des principales composantes de la réforme récemment proposée, soit le renouvellement du programme d'assurance chômage, servira d'exemple représentatif, d'autant plus que cette réforme permet de faire des liens avec l'évolution de l'aide sociale et du système de transferts financiers intergouvernementaux. Il faut souligner, de plus, que l'assurance chômage occupe une place centrale dans le régime de citoyenneté au Canada, notamment parce que son champ d'application est pancanadien, qu'il intériorise (par sa modulation et ses effets de redistribution) la préoccupation régionale et qu'il assure une relation directe entre les citoyens et le gouvernement fédéral.

On comprend bien, sans qu'il soit besoin ici d'insister, que ce programme s'inscrit dans une configuration de protection sociale qui fait que l'État-providence canadien, si on le compare avec les pays occidentaux, se distingue (avec d'autres) par son caractère résiduel ou par sa forte inspiration libérale. C'est cet État-providence, déjà restrictif, qui se restructure à travers les propositions de réforme que nous analysons.

L'assurance emploi: une citoyenneté différenciée

Le gouvernement fédéral prétend restructurer le programme d'assurance chômage afin qu'il contribue à sa stratégie de création d'emplois et de croissance économique. Au-delà de ce noble dessein, il faut examiner les critiques dont le programme actuel a été l'objet et les modalités devant y remédier.

Au nom de l'assainissement des finances publiques

Conçu au tournant des années 1940, le programme d'assurance chômage, qui a été amendé depuis sans avoir été revu de façon radicale, procurait une sécurité de revenu temporaire dans un contexte économique caractérisé, pendant un bon moment, par une situation se rapprochant du plein emploi; mais aujourd'hui le chômage est fréquent dans la vie active et atteint un niveau particulièrement élevé et stable. Le programme ne serait donc plus adapté à l'état actuel du marché du travail²¹. Avec le temps, il serait aussi devenu un instrument des

²¹ Comité permanent du développement des ressources humaines, *Les préoccupations et priorités au sujet de la modernisation et de la restructuration du système canadien de sécurité sociale*, Rapport intérimaire, Chambre des communes, fascicule no 11, ministère des Approvisionnement et Services, mars 1994, 89 p.; Gouvernement du Canada, *Un système d'emploi pour le Canada du XXI^e siècle*, Ottawa, ministère des Approvisionnement et Services, 1995, 31 p.

politiques d'embauche du patronat et une source régulière de revenu pour les travailleurs. Les coûts du programme se sont beaucoup accrus en raison d'un chômage structurel évalué aujourd'hui à 8 % par le gouvernement. Le soutien financier du système est coûteux, avec des taux de cotisation élevés. On remarque que la proportion des prestataires qui demeurent sans emploi plus de six mois a doublé (de 14 à 30 %), situation qui serait entretenue par le programme. La rhétorique de l'effet dissuasif du programme à l'égard du travail sur les travailleurs reprend ici du service, de même que la réputation de rigidité que l'on prête au programme.

Il faut donc revoir ce programme de façon radicale, nous dit le gouvernement. Le budget présenté par le ministre des Finances Paul Martin, en février 1995²², ne laissait aucun doute sur la préoccupation majeure qui présiderait à l'ensemble de l'opération, soit les restrictions budgétaires. Inscrite comme une mesure budgétaire, la révision à la baisse des dépenses du programme laisse croire qu'il s'agirait d'une opération d'assainissement des finances publiques. Or, il importe de noter d'entrée de jeu que si le programme a pu être coûteux pour le gouvernement, au cours des années 1970 et 1980, il n'en est rien depuis 1990, alors que le gouvernement décidait de se retirer complètement de son financement. Depuis cette date, le programme est entièrement financé par les employeurs et les employés (voir figure 1). À la fin de l'année 1995, l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), dans ses prévisions semestrielles concernant le Canada, soulignait qu'un relèvement du taux de cotisation aurait un effet négatif et qu'une réduction serait souhaitable. Mais la rigueur financière, qui est annoncée au printemps 1995 et qui s'impose avec la *Loi concernant l'assurance emploi au Canada*, a très peu contribué à faire baisser les cotisations.

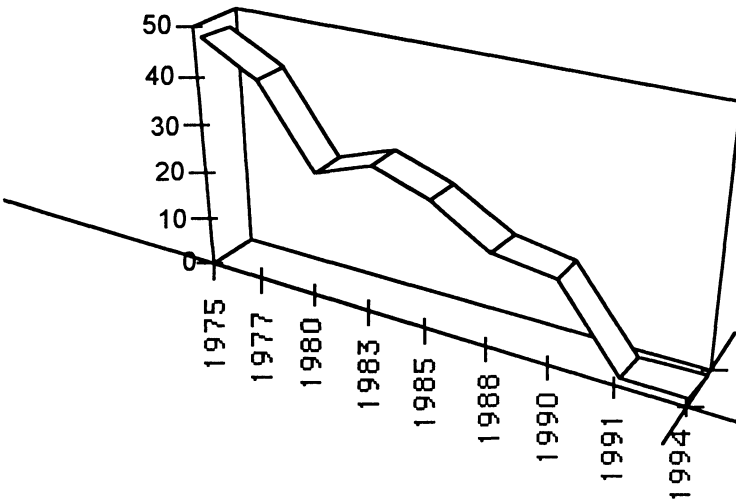
Une assurance pour les bons risques

Si l'on semble vouloir justifier trompeusement la réforme par les contraintes des finances publiques, celle-ci prend en fait tout son sens dans la logique sous-jacente à la nouvelle structure du programme²³. La nouvelle appellation du programme d'assurance emploi n'est pas qu'une coquetterie d'un gouvernement en mal de fioritures sémantiques, car, tout en n'étant pas d'une nécessité incontournable,

²² P. Martin, *Discours du budget*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et services, février 1995.

²³ Chambre des communes, *Loi concernant l'assurance emploi au Canada*, Projet de loi C-111, ministère du Développement des ressources humaines, décembre 1995.

Figure 1. Part du financement gouvernemental à l'assurance chômage



Source: de 1979 à 1984: R. Campbell, *L'objectif du plein emploi au Canada, 1945-1985*, étude préparée pour le Conseil économique du Canada, ministère des Approvisionnements et services Canada, 1991; de 1985 à 1995: Emploi et Immigration Canada, *Budget des dépenses*, années diverses.

cette dénomination cristallise avec une assez grande charge symbolique la réorientation qui participe d'une révision de la citoyenneté sociale au Canada.

On se rappellera que les deux plus importantes commissions qui se sont penchées sur le programme d'assurance chômage dans les années 1980 (Commission Macdonald et Commission Forget²⁴) établissaient un même ordre de priorités. Trois idées ressortaient clairement. D'abord, il s'agissait d'accentuer la primauté du caractère d'assurance sociale du programme à l'encontre d'une conception posée en termes de mesure de sécurité du revenu. Ensuite, on devait assurer une meilleure intégration des programmes de sécurité du revenu et de réinsertion professionnelle, de manière à éliminer les éléments de dissuasion et de rigidité. Enfin, on favorisait une marchandisation des programmes de sécurité du revenu afin de soutenir la flexibilité et la mobilité de la main-d'œuvre. De plus, dans les premières hypothèses

²⁴ *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, volume 2, Toronto, University of Toronto Press, 1985; *Résumé du rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1986.

déposées par le ministre Axworthy en 1994, il était question d'un programme d'assurance chômage à deux vitesses, l'un pour les chômeurs occasionnels, l'autre pour les chômeurs fréquents (c'est-à-dire ayant connu trois épisodes de chômage en cinq ans) plus punitif et contenant des éléments relevant d'une logique d'assistance sociale.

Ces diverses avenues sont parties prenantes au nouveau programme. L'élément caractéristique c'est la domination de la logique d'assurance qui renouvelle la conception du risque et le partage des responsabilités. C'est ainsi que les nouveaux barèmes, les conditions d'admissibilité et les niveaux de couverture, d'apparence technique, révèlent un profond changement dans le rôle attribué au programme.

Extension des droits contre exclusion de populations

C'est ainsi que la norme d'admissibilité ne sera plus établie en fonction du nombre de semaines travaillées d'au moins 15 heures, mais en fonction du nombre d'heures travaillées. Cela signifie que le personnel à demi-temps devra doubler le nombre de semaines travaillées par rapport au personnel à plein temps. Alors que douze à vingt semaines de quinze heures, au moins, donnaient droit à l'assurance chômage, dorénavant il faudra avoir accumulé, selon le niveau de chômage régional, entre 420 et 700 heures de travail pour recevoir des prestations. Si on prend la sélection de onze villes-régions dans l'ensemble du Canada, que présente le gouvernement dans sa documentation, on retient qu'en moyenne (pour cette sélection) il faudra avoir accumulé au moins 530 heures pour être admissible, soit, si on retient ce dernier chiffre, plus de 15 semaines à temps plein et plus de 35 à raison de 15 heures semaine²⁵.

Il ressort clairement que, dans le nouveau programme, le statut des emplois à temps partiel ou à demi-temps vient de changer radicalement. Une élévation de la norme est appliquée aussi aux personnes qui deviennent ou qui redeviennent membres de la population active: elles devront avoir accumulé au moins 910 heures de travail pour être admissibles, soit l'équivalent de six mois à plein temps ou de quatorze mois à 15 heures semaine, comparativement à 20 semaines actuellement.

Le taux des prestations reste à 55 % des gains assurables, mais les prestations maximales passent de 448 \$ à 413 \$ par semaine, soit une diminution de 7,8 %. Par ailleurs, les chômeurs «fréquents» verront leurs prestations réduites de 1 % pour chaque tranche de 20 semaines de prestations reçues au cours des cinq années précédentes, à

²⁵ Gouvernement du Canada, *Un système d'emploi pour le Canada du XXI^e siècle*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1995, p. 7.

partir de la deuxième tranche; cette pénalité ne peut aller au-delà de cinq points de pourcentage, si bien que le taux plancher est à 50 % des gains assurables. Pour prendre la mesure de cette innovation, il faut garder à l'esprit que le gouvernement considère qu'elle touche environ 40 % des prestataires actuels. Enfin, la durée de la protection offerte diminue, passant d'un maximum de 50 à 45 semaines.

De prime abord, cette réforme se présente comme une extension des droits à l'assurance chômage pour la main-d'œuvre travaillant moins de quinze heures par semaine²⁶. En ce sens, cette main-d'œuvre, qui n'était pas admissible, acquiert un nouveau droit. Parallèlement, les conditions d'admission deviennent significativement plus lourdes pour tout travailleur qui ne possède pas un emploi régulier plein temps, si bien qu'il est conséquemment plus difficile de faire valoir ce droit en raison de l'allongement correspondant de la période de travail. Il en est de même du seuil d'admissibilité pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active. En somme, si la réforme procède à un certain élargissement des droits, elle se caractérise d'abord et surtout par l'exclusion et la pénalisation. Dans ce dernier cas, on pense particulièrement aux chômeurs «récurrents» pour lesquels il est supposé que leur situation relève d'abord d'une responsabilité individuelle.

Ces mesures, qui introduisent des mécanismes d'exclusion à l'égard des travailleurs à temps partiel, en vertu de la surcharge de la norme d'admissibilité, s'inscrivent dans un marché du travail qui accorde une place envahissante au travail à temps partiel, au travail précaire et au travail occasionnel. Pour illustrer la situation, citons quelques constats²⁷: 1° actuellement, «entre un tiers et la moitié des travailleurs du Québec et du Canada ne travaillent pas à plein temps toute l'année»; 2° depuis deux décennies, l'emploi à temps partiel correspond au tiers de la croissance nette de l'emploi au Canada et à 40 % de cette croissance au Québec; 3° entre le quart et le tiers des travailleurs à temps partiel le sont «involontairement», c'est-à-dire faute de trouver un emploi à temps plein; 4° les femmes sont nettement plus présentes que les hommes dans les emplois à temps partiel ou les emplois occasionnels, si bien qu'il y a un écart de 13 points de pourcentage entre les hommes et les femmes pour le travail à temps plein (58 % pour les hommes contre 45 % pour les femmes). Ces quelques indications permettent de juger du bassin de population visé

²⁶ L. Axworthy, «Le projet de loi sur l'assurance emploi. Pour mieux répondre aux besoins des travailleurs», *Le Soleil*, 19 décembre 1995.

²⁷ D.-G. Tremblay, «L'évolution du chômage et de l'emploi au Québec», *Interventions économiques*, no 25, 1994, p. 54 et s.

par l'élévation des exigences, de même qu'elles montrent que les «mauvais risques» pour le nouveau programme d'assurance emploi correspondent à des groupes entiers de travailleurs et à des secteurs de la structure économique actuelle. Le travail à temps partiel, occasionnel, saisonnier ou précaire, qui échoit aux femmes dans de très fortes proportions et aux hommes des provinces «périphériques», donne peu de possibilités de se qualifier pour l'assurance emploi²⁸. Il ne s'agit pas seulement d'un allongement de la période de travail exigible, mais bien, dans les faits, d'un reflux de cette main-d'œuvre vers d'autres formes de sécurité du revenu.

L'effet de telles mesures ne s'est pas fait attendre. S'il est trop tôt pour mesurer l'effet d'éviction des chômeurs, que peut avoir le programme d'assurance emploi, que ce soit par les conditions d'admissibilité ou par la durée des prestations, l'expérience acquise depuis le milieu des années 1970²⁹, et particulièrement au cours des dernières années, montre un déplacement des sans-emploi vers le programme d'aide sociale. Les trois modifications, qui ont été apportées de 1992 à 1995, ont très clairement repoussé les sans-emploi vers l'aide sociale, soit parce qu'ils n'avaient pas droit à l'assurance chômage, soit parce qu'ils avaient épuisé leurs droits à ce programme. Au Québec, on considère que quatre nouveaux assistés sociaux sur dix sont dans cette situation³⁰; seulement en 1994, 53 000 nouveaux ménages, qui se sont inscrits à l'aide sociale, étaient dans cette situation³¹. Si bien qu'actuellement, constate-t-on, près de la moitié des sans-emploi au Canada ne touchent pas de prestations d'assurance chômage et doivent s'en sortir avec d'autres formes de soutien, ce qui fait que le poids des sans-emploi est passé du programme d'assurance chômage à l'aide sociale³².

L'argument des compressions budgétaires

Nous reviendrons sur l'évolution de l'aide sociale, mais préalablement il faut examiner deux questions majeures qui permettent

²⁸ Voir notamment la position de la Fédération des femmes du Québec: «Une réforme de l'assurance chômage discriminatoire. Les femmes préparent une bataille juridique», *Le Devoir*, 15 mars 1996.

²⁹ G. Boismenu, «La redéfinition des paramètres de la politique d'aide sociale au Québec», dans M. Beaud et G. Dostaler (dir.), *Nouvelles stratégies économiques des acteurs publics et privés*, Montréal-Paris, GRETSE-CERCA-GERTTD, 1989, p. 124 et s.

³⁰ «40 % des assistés sociaux proviennent de l'assurance-chômage», *Le Devoir*, 11 avril 1995.

³¹ «Effet des réformes. Québec hérite des chômeurs», *Le Soleil*, 19 mars 1995.

³² «La baisse du chômage: pas nécessairement une bonne nouvelle», *Le Soleil*, 8 mai 1995.

de mettre en perspective la réforme, soit l'état réel de la contrainte financière sur le programme d'assurance chômage et l'introduction d'une nouvelle formule de transferts financiers intergouvernementaux.

Le programme d'assurance chômage a fait l'objet d'opérations successives de compression budgétaire avant même d'être converti en programme d'assurance emploi, selon les principes étudiés précédemment. De plus, le nouveau programme s'inscrit lui-même dans une logique de réduction des coûts qui, rappelons-le, sont assumés par les employeurs et les employés. Au cours de l'années 1994-1995, les versements ont diminué de 3,5 milliards de dollars pour atteindre la somme totale de 15,8 milliards de dollars. Cette cure se poursuivra au cours des trois prochaines années, si bien que l'on estime qu'en 1995-1996 le programme n'aura versé que 13,7 milliards de dollars en prestations³³. Avec le nouveau programme d'assurance emploi, on prévoit qu'en 2001-2002, on pourra dégager un excédent de deux milliards par année sur une enveloppe totale de 13 milliards de dollars³⁴.

Cet excédent est censé permettre d'ajouter environ 800 millions de dollars au 1,9 milliard actuel pour les services dispensés en emploi³⁵. Le solde devrait permettre d'assurer une stabilisation des taux de cotisation tout au long du cycle économique, des taux qui d'ailleurs sont quasiment maintenus intacts (ils glissent de 3,00 \$ à 2,95 \$ par tranche de 100 \$ dollars de gains assurables pour les travailleurs, et de 4,20 \$ à 4,13 \$ pour les employeurs). Or, qu'en est-il de l'utilisation de ce solde annuel de quelque 1,2 milliard? Depuis 1986, les cotisations finançant le programme et les prestations versées aux chômeurs sont inscrites dans les revenus et dépenses du gouvernement³⁶. Ce qui n'est pas sans attiser la suspicion, dans la mesure où l'excédent annuel du programme, qui apparaît dans le budget au titre de «compte pour assurance emploi», semble contribuer directement à la réduction du déficit du budget du gouvernement fédéral. Du côté gouvernemental, on prétend que ce fonds servira à réduire graduellement les taux de cotisation, tout en s'assurant d'une certaine stabilité tout au long d'un cycle économique, et qu'il ne peut servir qu'aux fins de l'application du programme d'assurance emploi³⁷. Pour plusieurs, les excédents

³³ «Effet des réformes. Québec hérite des chômeurs», *Le Soleil*, 19 mars 1995.

³⁴ «Réforme Axworthy, coup dur pour les chômeurs», *Le Soleil*, 2 décembre 1995.

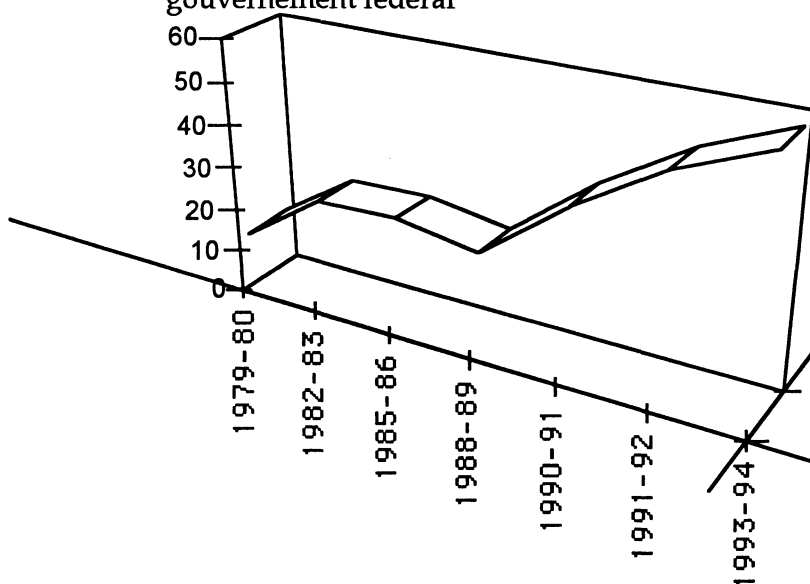
³⁵ «Assurance-chômage. Paul Martin promet que la réforme Axworthy ne servira pas à réduire le déficit», *Le Devoir*, 5 décembre 1995.

³⁶ «L'assurance-chômage paie le déficit», *La Presse*, 8 décembre 1995

³⁷ «Assurance-chômage. Paul Martin promet que la réforme Axworthy ne servira pas à réduire le déficit», *Le Devoir*, 5 décembre 1995; L. Axworthy, «Le projet de

récurrents que produira le programme sont susceptibles de participer ultimement à la réduction du déficit gouvernemental. En ce sens, le nouveau programme deviendrait, pour une part, une taxe sur la masse salariale; certains, de façon polémique, y voient une «assurance déficit»³⁸. Une observation attentive au cours des prochaines années permettra d'en juger.

Figure 2. Utilisation productive de l'assurance chômage en proportion des dépenses publiques totales pour l'emploi du gouvernement fédéral



Source: de 1979 à 1984: R. Campbell, *L'objectif du plein emploi au Canada, 1945-1985*, étude préparée pour le Conseil économique du Canada, ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1991; de 1985 à 1995: Emploi et Immigration Canada, *Budget des dépenses*, années diverses.

Quoi qu'il en soit, la réforme envisagée permettra d'augmenter considérablement les dépenses fédérales pour l'emploi sans mettre à contribution ses revenus ordinaires. En utilisant le fonds de l'assurance-chômage et bientôt de l'assurance emploi pour soutenir l'emploi, pour former la main-d'œuvre ou pour toute mesure active, le

loi sur l'assurance emploi. Pour mieux répondre aux besoins des travailleurs», *Le Soleil*, 19 décembre 1995.

³⁸ «L'assurance-chômage est devenue une 'assurance-déficit', clame Harel», *La Presse*, 2 décembre 1995.

gouvernement fédéral a freiné significativement son propre engagement financier — si tant est que nous considérons les revenus autonomes du gouvernement —, pour faire reporter le poids financier de ces programmes de mesures actives sur la contribution des travailleurs et employeurs.

Rappelons que la part de l'utilisation productive de l'assurance chômage, dans l'ensemble des dépenses publiques consacrées à l'emploi par le fédéral, est passée de 13 % au tournant des années 1980 à 26 % au milieu de la décennie, puis suit une hausse rapide avec la réforme de 1990-1991, de sorte que l'on est passé à 38, 50 puis 58 % (voir figure 2). En trois ans, on a connu une croissance de 200 % des dépenses financées par l'assurance chômage et de seulement 32 % des dépenses gouvernementales. Celles-ci ont d'ailleurs atteint un plateau. Aujourd'hui, on prévoit ajouter au 1,9 milliard de dollars, qui provient de l'assurance chômage et sert à des mesures actives, une somme supplémentaire de 800 millions de dollars, échelonnée jusqu'en l'an 2000.

Le programme d'assurance emploi serait appelé à jouer un rôle de premier plan dans le financement des dépenses publiques consacrées à l'emploi, dépenses qui sont engagées finalement sur l'initiative du gouvernement fédéral; ces dépenses qui puisent dans les fonds de l'assurance emploi allègent d'autant les dépenses en ces matières qui auraient normalement été financées par les revenus ordinaires du gouvernement.

L'aide sociale: un soutien de dernier recours qui se dérobe

L'aide sociale, nous l'avons vu, est visée directement par le nouveau programme d'assurance emploi, puisqu'elle voit refluer vers elle les chômeurs non admissibles à l'assurance emploi. Or, cette forme de sécurité du revenu se voulait à l'origine une forme d'assistance de dernier recours pour les personnes démontrant une absence ou une insuffisance de revenu. L'aide sociale, non seulement connaît et est appelée à connaître une croissance des demandes, mais elle est aussi directement touchée par la réforme, là encore fondamentale, du mode de transferts financiers du gouvernement fédéral vers les provinces.

Jusqu'à l'annonce des intentions du ministre des Finances Paul Martin dans son budget de février 1995, les transferts financiers assurant la participation fédérale à l'assurance maladie et à l'enseignement postsecondaire étaient canalisés par le Financement des programmes établis (FPE), et la contribution fédérale à l'aide sociale passait par le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). Le ministre annonce dans ce budget qu'à partir de l'année financière 1996-

1997, les versements fédéraux seront réunis dans une seule enveloppe sous le nom de Transfert social canadien (TSC). Dans l'opération, ce transfert est amputé d'abord (en 1996-1997) de 2,5 puis (en 1997-1998) de 4,5 milliards de dollars sur une enveloppe globale de départ de 29,7 milliards de dollars. Cette réduction est étalée sur deux ans³⁹.

Cette coupure très importante, qui vient amplifier les pressions sur l'état des finances publiques des provinces — et particulièrement des deux plus importantes provinces —, est annoncée par le gouvernement fédéral en insistant à la fois sur l'autonomie et la capacité d'innovation des provinces tant revendiquées. Celles-ci découleraient du fait qu'elles auront une grande latitude pour faire les arbitrages qui leur convient dans la gestion des sommes allouées. Toutes choses égales, si la réduction du volume du TSC n'est pas compensée par l'élimination de dépenses superfétatoires, elle provoquera nécessairement une réduction du financement de la santé, de l'enseignement postsecondaire ou de l'aide sociale, à moins que les provinces n'augmentent leurs propres revenus fiscaux. Le TSC, qui est annoncé un an à l'avance, renvoie à plus tard un bouleversement inévitable des composantes de la protection sociale au Canada, qui sera orchestré différemment par les divers gouvernements provinciaux.

La question centrale qui se pose, c'est celle du sens de la latitude retrouvée des provinces. Les messages sont contradictoires. Tout en disant accorder plus d'autonomie aux gouvernements provinciaux, le gouvernement fédéral réaffirme très clairement son intention de maintenir des normes nationales⁴⁰. Pour l'heure, le gouvernement fédéral a établi clairement qu'il sanctionnera les entorses aux principes généraux régissant le domaine de la santé, de même que la mise en place d'exigences minimales de résidence pour l'octroi de prestations d'aide sociale. La question des normes nationales reste à l'ordre du jour, mais, déjà, il y a deux balises.

Alors qu'il y a une forte corrélation entre le chômage et le nombre de prestataires d'aide sociale, alors aussi que l'éviction des chômeurs qui accompagne les réformes de l'assurance chômage se répercute directement sur la masse d'assistés sociaux au Canada, il apparaît assez clairement que l'introduction dans sa forme actuelle du TSC exercera une forte pression sur l'évolution de l'aide sociale et des services sociaux. Le Conseil national du bien-être social a d'ailleurs

³⁹ P. Martin, *Discours du budget*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, février 1995.

⁴⁰ «Le grand transfert n'a pas eu lieu», *Le Devoir*, 28 février 1995 et «Ottawa s'en remet aux provinces en matière de politique sociale», *La Presse*, 28 février 1995.

qualifié la réforme du système de transferts comme «la pire initiative fédérale en matière de politique sociale depuis plus d'une génération»⁴¹.

On souligne que l'évolution des dépenses consacrées à l'assistance sociale est fortement liée à l'évolution du marché de l'emploi, alors que les dépenses en éducation et en matière de santé sont relativement plus stables. Or le mode de calcul retenu ne tient pas compte des mouvements par à-coups de l'aide sociale; il entraînera des manques à gagner importants pour les provinces dont les contrecoups devraient être plus directs et brutaux pour l'aide sociale.

En plus du mode de financement, une autre dimension risque de jouer considérablement. Le gouvernement fédéral a conservé les normes nationales en matière de santé, ce qui réduit le champ des «innovations» provinciales. Mais en gardant pour l'aide sociale la seule interdiction d'établir une restriction en matière de résidence, il met implicitement fin à l'obligation d'aider les personnes dans le besoin de même qu'à l'interdiction d'obliger un individu à travailler en échange de sa prestation. Dans la conjoncture actuelle, ces silences sont lourds de sens, car ils laissent une plus grande marge de manœuvre pour répercuter le déficit de transferts financiers sur la réduction des services et des prestations.

Accouplés à la présence de gouvernements provinciaux qui se font les promoteurs du néo-libéralisme, ces silences mèneront inévitablement à une révision à la baisse des prestations et à un resserrement des critères d'admissibilité, particulièrement à l'endroit des personnes seules aptes au travail. C'est ainsi que l'idée du travail obligatoire reprend de la vigueur et que la fin de l'obligation de fournir une aide peut permettre l'exclusion de certains groupes de citoyens d'une assistance de dernier recours. Ces idées font leur chemin et commencent même à trouver des lieux d'application comme on le voit en Alberta, en Ontario et, éventuellement, au Québec.

Sur ce plan, la contamination peut se propager assez rapidement et enclencher un nivellement par le bas et un recul sur les droits sociaux des sans-emploi. Pour le Conseil national du bien-être social, il suffirait qu'une ou deux provinces décide d'exclure les personnes seules aptes au travail pour que la course au plus petit dénominateur commun se déclenche dans tout le pays. Et ironiquement, la seule norme imposée par le gouvernement fédéral (l'absence de restriction en raison du lieu de résidence) favorise cette course, si bien qu'il est impossible ou coûteux pour un gouvernement provincial de protéger son niveau supérieur de couverture d'aide sociale en neutralisant sa

⁴¹ *Le budget de 1995 et le financement global*, Rapport du Conseil national du bien-être social, printemps 1995, 29 p.

capacité d'attraction (du type *welfare magnet*) pour les sans-emploi de toute une région. Le gouvernement de la Colombie-Britannique vient d'ailleurs d'essayer des mesures de rétorsion de la part du gouvernement fédéral pour ne pas avoir respecté ses exigences relatives au lieu de résidence dans les critères d'admissibilité à l'aide sociale. Le principe de l'union économique canadienne semble devoir jouer dans le sens d'une réduction des droits sociaux au Canada. Dans ces conditions, la nouvelle capacité d'innovation des provinces, que vante Paul Martin, devient synonyme de capacité de limiter les coûts de l'aide sociale et d'éroder le droit et les conditions d'exercice du droit à l'aide sociale pour les sans-emploi, pour une bonne part rejetés du programme d'assurance chômage ou d'assurance emploi.

Conclusion

La valorisation de la précarisation ou de la logique marchande fait reculer les mécanismes qui avaient été inspirés par les principes de solidarité et d'universalité, principes qui avaient eu une certaine prise sur le régime de citoyenneté canadien. La protection sociale s'inscrit dans un environnement beaucoup plus vaste et pour lequel le «scénario libéral et dual» semble devoir s'imposer⁴². Ce scénario passe notamment par l'accentuation des processus de différenciation sociale au Canada. Une différenciation multiple, dont on peut mettre en relief trois dimensions. D'abord, l'intervention publique, qui pose comme prémisses les vertus de l'économie de marché et les exigences de la compétitivité, aborde le citoyen dans son rapport au travail rémunéré et dans la distance qui le sépare de celui-ci. Toute personne apte au travail a la responsabilité de s'engager coûte que coûte sur le marché du travail et son «mérite» est mesuré à cette aune⁴³. Ensuite, cette différenciation dans le traitement des travailleurs en fonction de leur rapport au marché se prolonge par une gestion différenciée des

⁴² G. Boismenu, «Perspectives sur l'exclusion des sans-emploi en matière de sécurité du revenu», dans J.-L. Kein et B. Lévesque (dir.), *Contre l'exclusion. Repenser l'économie*, Québec, Les Presses de l'Université du Québec, 1995, p. 154 et s.; G. Boismenu et A. Noël, «La restructuration de la protection sociale en Amérique du Nord et en Europe», *Cahiers de recherche sociologique*, no 24, 1995, p. 59 et s.; R. Boyer «Comment émerge un nouveau système productif?», dans R. Boyer et J.-P. Durand, *L'après-fordisme*, Paris, Syros, 1993, p. 51 et s.; B. Coriat, *L'atelier et le robot*, Paris, Christian Bourgeois Éditeur, D. Leborgne et A. Lipietz, «Flexibilité offensive et flexibilité défensive», dans G. Benko et A. Lipietz (dir.), *Les régions qui gagnent*, Paris, Les Presses universitaires de France.

⁴³ G. Boismenu et P. Dufour, *Les mesures actives à l'égard des sans-emploi : modes de définition d'une éthique sociale et gestion d'une population non disciplinée par le travail*, Communication au Congrès de l'Association française de science politique, Aix-en-Provence, 23 au 26 avril 1996.

populations sans-emploi dans le cadre des mesures d'aide sociale; les chômeurs de longue durée, les jeunes dont l'insertion dans le marché du travail est incertaine, épisodique ou bloquée, les sans-emploi exclus durablement de la population active, etc., suscitent une action qui s'appuie sur les principes d'une gestion technicienne de clientèles-cibles procédant d'une logique de discrimination positive. Enfin, ces formes de différenciation se cristallisent aussi dans la différenciation de l'espace canadien: structuration morcelée des activités économiques et établissement des conventions sociales supportées par les institutions étatiques, notamment les institutions provinciales⁴⁴.

Avec la réforme Axworthy, tout se passe comme si, avec un chômage massif, de plus en plus fréquent, prolongé, et enraciné dans la crise du modèle de développement, le recours important et éventuellement répétitif à l'assurance chômage condamnait le programme dans ses principes mêmes. Le nouveau modèle qui se met en place attribue d'abord à l'individu une responsabilité à l'égard des risques et des épreuves de la vie en société, que devaient antérieurement protéger les droits sociaux et économiques de la citoyenneté. Le discours sur l'accès aux droits change au profit d'une fragmentation de la citoyenneté, des obligations individuelles, de la marchandisation et de l'inégalité spontanée de la représentation.

Ce n'est plus le risque social du chômage qui est assuré de façon indifférenciée, c'est plutôt maintenant la personne qui présente un bon risque, au sens actuariel, qui est jugée admissible, alors que le travailleur «mauvais risque» voit ses conditions d'admissibilité haussées fortement ou est tout simplement exclu du programme. C'est en ce sens que l'on assure l'emploi et non plus le chômage: le travailleur qui est dans un lien d'emploi stable, et dont le probabilité de chômage est diminuée, est admissible, alors que celui qui est dans une situation précaire doit répondre à des exigences hors de sa portée. Mais, au moment où s'opère un processus d'inclusion et d'exclusion sur la base du risque («raisonnable»), on élargit le bassin des cotisants pour y inclure les travailleurs à temps partiel.

Tout en soulignant les changements structurels de l'économie, les nombreuses mises à pied, les licenciements massifs, la restructuration d'emplois et l'engagement difficile dans un nouveau mode de développement qui favoriserait le Canada, le gouvernement fédéral introduit une réforme à plusieurs facettes qui fait fi de cette réalité sociale ambiante, qui contraint les conditions d'existence des

⁴⁴ Au sujet de la crise du fordisme qui s'exprime à travers les institutions intergouvernementales, voir J. Jenson, «'Different' but not 'Exceptional's, Canada's Permeable Fordism», *op. cit.*.

travailleurs et des sans-emploi. Le principe de responsabilité de l'ensemble de la réforme repose sur ces derniers, considérés dans une perspective d'abord individualiste. L'assurance emploi et l'aide sociale se réfèrent à des choix individuels, à des gestes volontaires en quelque sorte. Les prestataires sont suspects d'attitudes réfractaires au marché du travail et on leur suppose une potentialité de filouterie. Les droits sociaux sont désormais subordonnés à l'accomplissement des obligations individuelles des citoyens, de sorte que la citoyenneté sociale se morcelle et que le filet de sécurité qu'elle soutenait a des mailles de plus en plus grosses, qui laissent échapper des segments de la population, vulnérables, non seulement dans leurs conditions de vie, mais dans leurs relations avec la protection sociale.