

**DE L'ASSURANCE-EMPLOI  
AU RÉGIME NATIONAL DE PRESTATIONS POUR ENFANTS :  
L'ÉTAT-PROVIDENCE CANADIEN AUX RISQUES DE LA MONDIALISATION  
ET DE LA DÉSAGRÉGATION DE LA FÉDÉRATION  
Discours et politiques des années 1994-1999\***

Bruno Théret

IRIS

CNRS - université Paris Dauphine

Place du Maréchal de Lattre de Tassigny

75775 Paris cedex 16

email : theret@dauphine.fr

Document de travail

(version préliminaire)

mai 1999

---

\* Cette étude a bénéficié d'une Bourse de recherche du Programme d'études canadiennes 1998-1999 du Gouvernement du Canada.

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>2</b>
<b>I. LA MONDIALISATION COMME DISCOURS ORGANISATEUR DE LA STRATÉGIE DE L'ÉTAT FÉDÉRAL.....</b>	<b>7</b>
I.1. Qu'est-ce que la mondialisation, et pourquoi le Canada a tout intérêt à l'impulser. ....	8
I.2. Défis et risques sociaux et politiques de la mondialisation pour le Canada.....	15
Les " défis " : s'adapter à l'intégration économique, à la globalisation financière et à la mutation technologique d'une économie fondée sur l'information.....	16
Des politiques sociales soumises aux exigences du marché et de la finance.....	17
Des relations fédérales-provinciales conformées par une redistribution générale des pouvoirs et les restrictions budgétaires .....	21
Les risques : y perdre son identité et l'unité du pays.....	25
Le risque social : polarisation et inégalités sociales, destruction du capital social .....	27
Le risque politique : déficit de cohésion sociale et problèmes de gouvernabilité.....	34
I.3. Les contradictions de la forme canadienne de néolibéralisme, au coeur d'une dynamique d'innovation politique à l'avenir incertain.....	38
<b>II. LES CONSÉQUENCES PRATIQUES DE LA STRATÉGIE FÉDÉRALE DE MONDIALISATION SUR L'ÉTAT-PROVIDENCE ET LE SYSTÈME FÉDÉRAL.....</b>	<b>42</b>
II.1. L'offensive fédérale : de changements à la dérobée à une transformation unilatérale du système de protection sociale.....	46
De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi .....	46
Les prestations de revenu. ....	46
Les prestations d'emploi;.....	55
Du financement des programmes établis et du régime d'assistance publique du Canada au Transfert Canadien en matière de Santé et de Programmes Sociaux (TCSPS).....	61
La disparition du RAPC .....	62
Des coupures d'une ampleur inégalée.....	64
II.2. La réaction provinciale : un renouveau du fédéralisme exécutif coopératif ?.....	69
Grogne des provinces et émergence de l'Union sociale .....	70
L'Union sociale réduit-elle les risques sociaux et politiques encourus par la fédération canadienne ?.....	77
L'apport politique : vers un fédéralisme asymétrique binational ?.....	77
Le contenu social : vers le renforcement d'un Etat-providence libéral non résiduel ?.....	81
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>106</b>
<b>ANNEXE : Qu'en est-il réellement du marché du travail canadien ? .....</b>	<b>119</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>124</b>

## **INTRODUCTION**

Dans l'après-guerre, et plus particulièrement dans les années 1960, en même temps qu'il s'intégrait de plus en plus à l'économie américaine en s'affranchissant de la tutelle britannique, le Canada se dotait d'un Etat-Providence proche des conceptions européennes et en rupture avec le modèle américain. Il se construisait ainsi une identité sociale nationale qui l'assurait de ses différences vis-à-vis de son puissant voisin, et réglait de la sorte tant bien que mal les questions régionales et notamment la plus épineuse d'entre elles, celle de la revendication du caractère "distinct" du Québec. Le système public de santé et les programmes de transferts intergouvernementaux sont les plus clairs témoins de cette réussite.

Dans la période 1975-1994, les politiques sociales perdirent la place politique centrale qu'elles avaient eu pendant les trente années de construction progressive de cet État-providence, et la question du Québec, toujours au centre de l'agenda politique, s'imposa sur le devant de la scène en des termes directement politiques et constitutionnels. Toutefois un tel déclin de la place de la question sociale dans l'agenda politique n'empêcha pas l'État-providence canadien (désormais EPC), dûment complété, de bien résister aux divers chocs économiques et politiques qui se succédèrent pendant ces vingt années (Banting, 1992 et 1997a; Myles, 1996). En fait, on a assisté plutôt dans cette période à une stabilisation des rapports de force entre l'État fédéral et les provinces, la tendance à la provincialisation y étant vigoureusement et continûment combattue par l'État fédéral, la méthode utilisée pour ce faire variant néanmoins considérablement selon que le gouvernement était "libéral" avec P.E. Trudeau ou "conservateur" avec B. Mulroney. D'autre part, le "choc" majeur pour le Canada était alors moins externe et d'ordre économique que d'origine politique interne, avec l'arrivée au pouvoir en 1976 à Québec du Parti Québécois, parti revendiquant une réforme radicale du pacte fédéral avec reconnaissance de la souveraineté de la province dans le cadre d'une association avec le reste du Canada pensée sur le modèle mixte - intergouvernemental-supranational - de la communauté européenne. D'où une situation très complexe dans laquelle s'entremêlaient les enjeux économiques de la stagflation, puis du développement du libre-échange et de la libéralisation financière, avec les enjeux politiques de la montée de la dette publique et de la reconstruction du pacte fédéral originel rendu caduque par l'évolution interne des rapports de puissance entre les ordres de gouvernement; enjeux multiples donc dont la matrice des coûts et bénéfices a tendu à être soldée au niveau des politiques sociales, mais sans pour autant remettre en cause véritablement leur "esprit" général (Théret, 1997).

Les choses paraissent changer du tout au tout en 1994 après le retour au gouvernement fédéral du parti libéral qui entreprend alors des réformes profondes de la plupart des programmes sociaux. Ces réformes s'attaquent non seulement aux compromis sociaux concernant la gestion du marché du travail, mais aussi aux formes établies des relations intergouvernementales entre l'Etat fédéral et les provinces. Il ne s'agit plus de simplement rogner sur les dépenses dans le cadre des anciennes règles du jeu social *grosso modo* maintenues; il s'agit désormais d'en instituer de nouvelles qui remettent en cause la structure profonde des relations tant sociales que territoriales, nouvelles règles dont le fondement essentiel, selon le discours gouvernemental, est de permettre à la société canadienne de s'ajuster aux nécessités de la mondialisation.

Mais sans doute est-il quelque peu abusif de faire de 1994 et de la révision de la sécurité sociale entreprise par L. Axworthy et confirmée par le budget Martin de 1995 un point de rupture. En effet, les années 80 ont déjà connu deux changements institutionnels fondamentaux, l'un d'ordre politique avec la réforme constitutionnelle de 1982, laquelle est imposée au Québec contre son gré par l'Etat fédéral et les autres provinces, l'autre d'ordre économique avec la signature en 1988 du traité de libre-échange avec les USA, traité élargi au Mexique (ALENA) en 1993, lequel est cette fois le fait de l'Etat fédéral soutenu électoralement par une majorité de québécois contre la majorité des anglophones dans le reste du Canada. Ainsi les contextes constitutionnel et économique des politiques sociales et intergouvernementales sont-ils en 1994 déjà entièrement nouveaux par rapport à la période qui a vu s'épanouir l'EPC<sup>1</sup>. La concurrence interne entre les ordres de gouvernement fédéral et provincial a déjà été déplacée du plan social au terrain économique de l'ouverture commerciale et financière, de telle sorte qu'en 1994, le gouvernement fédéral libéral et le gouvernement péquiste du Québec, qui se retrouvent à nouveau face à face, s'inscrivent l'un comme l'autre dans la continuité des politiques libre-échangiste et de désinflation compétitive initiées par le gouvernement Mulroney. La réforme Axworthy-Martin ne serait alors que le volet social des réformes politiques et économiques des années 1980.

Dans cet article, on s'interrogera sur la capacité de résistance dans ce nouveau contexte de la spécificité de l'État-providence canadien. En effet, si on a pu observer jusqu'aux premières années 1990 sa bonne résilience à la série de chocs économiques et politiques qu'a connu le pays à partir de 1974-75, on doit se demander en revanche si les réformes initiées en 1994 par le gouvernement

---

<sup>1</sup> D'ailleurs, le rapport de la Commission Macdonald instituée sous le gouvernement Trudeau et qui poursuit ses travaux sous Mulroney peut être considéré comme la préfiguration de la réforme Axworthy-Martin (Beauchemin, Bourque et Duchastel, 1995).

fédéral, ne constituent pas un point de bifurcation par rapport à la trajectoire historique suivie jusqu'alors. Ne traduisent-elles pas une tendance à la convergence vers le modèle américain de politiques sociales portée par la continentalisation de l'économie canadienne et son insertion dans l'économie globale ? Pour le moins, la rhétorique politique qui a accompagné le train de réformes montre qu'il y a eu un changement de "paradigme politique" (Simeon, cité par Sharpe, 1997) ou de conception du "contrat social" (Banting, 1997b), ou encore de fondements du "régime de citoyenneté" (Jenson et Phillipps, 1995; Boismenu et Jenson, 1996; Albo et Jenson, 1997) qui remet en cause le rôle fondamental joué par l'EPC dans le maintien d'une fédération soumise à de puissantes forces centrifuges. Si l'EPC renoue avec sa préhistoire "maternaliste", pour reprendre les termes utilisés par T. Skocpol pour caractériser les politiques sociales américaines, ou "résiduelle", selon une expression plus courante, d'avant la crise des années 1930, quel impact cela peut-il avoir sur l'avenir de la fédération, dès lors que toute politique qui va à l'encontre de l'exercice des fonctions "protectrices" de l'Etat fédéral augmente le risque de dissolution du pacte fédéral par centralisation ou par éclatement, en renforçant les tensions inhérentes à tout ordre politique où divers ordres de gouvernement sont en concurrence ?

C'est bien là d'ailleurs le problème auquel se reconnaissent confrontées les élites politiques, tant fédérales que provinciales, lorsqu'elles se demandent comme concilier un ajustement aux contraintes de la mondialisation et le maintien de la cohésion sociale et territoriale (cf. les divers rapports des Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques et des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques)<sup>2</sup>. On peut toutefois se demander si le problème est ainsi bien posé dans la mesure où une telle problématique présuppose que la mondialisation, et son expression régionale, la continentalisation nord-américaine, sont des contraintes totalement exogènes aux Etats et notamment à la politique interne canadienne<sup>3</sup>. La globalisation financière, le développement des accords régionaux de libre-échange et les politiques de désinflation compétitive sont certes la source

---

<sup>2</sup> Il s'agit d'une problématique générale dans les pays de l'OCDE, et même plus largement (Banting, 1994 et 1997b), mais elle prend au Canada un tour plus aigu du fait de la fragilité intrinsèque de l'unité "nationale" canadienne et de la relation intime qui y prévaut entre la protection sociale et le lien territorial qui tient ensemble les provinces et l'Etat fédéral (Théret, 1997).

<sup>3</sup> Cette hypothèse est également celle que retient K. Banting dans ses travaux où il définit l'Etat comme un médiateur entre forces internes et forces externes : " Dans les termes de Theda Skocpol, l'Etat a " fondamentalement le double visage de Janus ", en raison de son ancrage intrinsèquement double dans la société domestique et le système international". Inévitablement, l'Etat doit médiatiser et équilibrer les pressions provenant de ces deux domaines. En partie, chaque Etat cherche à protéger les intérêts domestiques des pressions externes, en tentant de repousser autant qu'il le peut les règles et les pratiques gouvernant le système international dans des directions adaptées aux intérêts de sa propre société. Mais en partie aussi, l'Etat véhicule les pressions émanant du contexte global plus large vers la société nationale, en adaptant la politique publique aux conditions internationales qu'il ne peut pas altérer et en aidant les intérêts domestiques à s'ajuster au monde extérieur" (Banting, 1997b, p. 257). Dans cette conception, l'Etat ne déploie pas de stratégies internationales et est réduit à une frontière plus ou moins poreuse ou filtrante.

de contraintes sur les budgets publics qui se traduisent le plus souvent par un accroissement des tensions fisco-financières entre ordres de gouvernement et menacent ainsi la stabilité des formes acquises du fédéralisme budgétaire qui soutiennent les fédérations. Mais ne sont-ce pas là des phénomènes qui découlent au moins pour partie de stratégies déployées par les Etats eux-mêmes ? Le système international n'est-il pas en effet un système forgé par des relations historiques particulières entre Etats ? Auquel cas, il devient difficile d'accepter le schéma simpliste de l'Etat courroie de transmission et lieu de confrontation de forces auxquelles il serait assujéti. Car l'Etat est en propre une force dans le jeu, et même une force majeure, cruciale, qui agit autant sur la configuration du système international que sur celle de sa société domestique. Il n'est pas, en outre, pour tout Etat et en toutes circonstances, nécessairement plus aisé de manipuler sa société nationale que d'influencer le système international, comme cela est en général présupposé.

Bref, pour les politiques mais aussi pour les chercheurs en sciences sociales, la mondialisation a trop souvent bon dos. La prendre pour donnée de départ, pour simple contexte, en évitant de s'interroger sur le fait qu'elle-même est l'expression d'une société particulière, une société internationale où se confrontent divers intérêts, est scientifiquement difficile à tenir. Et si l'intégration continentale et la mondialisation sont autant le résultat de stratégies d'acteurs notamment étatiques que de tendances économiques politiquement incontrôlables (Boyer et Drache eds, 1996; Simeon, 1997; Zacher, 1997), leur objectivation en tant que " ensemble de conditions " des politiques domestiques ne fait que traduire le fait qu'elles sont instrumentalisées à des fins politiques internes. Témoignent à l'évidence de cet usage politique de la mondialisation économique aussi bien la relance de la construction européenne dans les années 1980 (Jobert et Théret, 1994) que le rôle du nationalisme québécois dans la signature de l'ALE (Martin, 1995).

Au lieu donc de faire de la mondialisation un facteur exogène qui impliquerait un certain type de reformulation du pacte fédéral dans lequel la protection sociale prendrait alors nécessairement des formes nouvelles adaptées à ces exigences, ce qui est le discours politique officiel le plus communément diffusé, il faut plutôt, d'un point de vue scientifique, considérer la relation dialectique existant entre les deux processus politiques (interne et externe), relation qui se traduit par une sorte de stratégie néofonctionnaliste de l'engrenage (on peut ainsi parler de *spillover* à la canadienne) où la mondialisation est mobilisée non seulement comme facteur de légitimation des réformes néolibérales fédérales de la protection sociale, mais aussi comme instrument pour la reformulation du pacte fédéral de la part des divers protagonistes du jeu politique - Etat fédéral, provinces regroupées dans l'Union sociale et Québec.

Dans cette perspective, l'analyse à mener pour cerner l'actuelle trajectoire canadienne est donc plus complexe qu'il n'y paraît au premier abord lorsqu'on privilégie le schéma causal standard : mondialisation => réforme néolibérale de l'EPC => adaptation (ou non) des relations intergouvernementales et de la structure fédérale. Si on tient d'emblée ensemble, comme facteurs premiers des réformes, les transformations économiques à l'échelle internationale *et* le processus récurrent de *competitive state building* interne au pays, processus qui a des implications quant aux stratégies internationales des Etats et donc sur le mouvement de mondialisation, ce sont au contraire une pluralité de scénarios qui sont possibles (Boismenu et Jenson, 1997 et 1998), des scénarios dans lesquels la mondialisation n'est plus un *Deus ex Machina* mais un processus qu'il faut interroger et où, par conséquent, la *path dependency* et un *policy pattern* spécifique continuent de s'exprimer et de conformer les institutions canadiennes de manière différente de ce qui se passe aux USA.

Cela dit, il n'y a pas de déterminisme historique et il est encore trop tôt pour juger de la trajectoire effective que va suivre l'EPC en vertu de cette dialectique interne/externe qui travaille l'ordre politique canadien. Cela non seulement parce qu'on ne dispose pas encore à l'heure actuelle d'évaluations des effets des réformes en matière d'assurance-chômage et d'assistance sociale sur l'évolution des inégalités sociales et de la pauvreté, un accroissement en ces domaines pouvant laisser présager une convergence avec la situation prévalante aux USA. Car on ne peut pas non plus apprécier véritablement les effets politiques des réformes, même si on peut déceler une tendance forte à la remise en cause par l'ensemble des provinces de la nouvelle méthode "libérale" du gouvernement fédéral. En effet, en réaction immédiate à l'unilatéralisme avec lequel est imposé le changement de paradigme politique et social en 1995, s'est développé un processus qui a conduit à l'institutionnalisation d'une "Union sociale" et à ce qui ressemble fort à un renouveau du fédéralisme exécutif des années 1960. Les avis n'en restent pas moins partagés quant à l'impact positif ou négatif de ces institutions sur le niveau et la forme de la protection sociale qui sera offerte aux Canadiens ainsi que sur l'avenir de la fédération (Bakker et Scott, 1997; Boismenu et Jenson, 1996 et 1998; O'Hara, 1998; Robson et Schwanen, 1999; Schwanen, 1998; Wiggins, 1998).

Sur le plan politique néanmoins, compte tenu des réactions des provinces à la dévolution des responsabilités financières fédérales, il est certain que le Canada n'a nullement convergé et ne convergera pas vers le modèle américain de fédéralisme, en dépit du rêve secret de certains "fédéralistes" qui voient dans l'ouverture commerciale et la mondialisation un moyen pour instituer un "fédéralisme résiduel" à l'américaine (Robinson 1995). Cela dit, dans le nouveau contexte, comme on l'a déjà signalé, le résultat de la résistance provinciale à la politique fédérale peut conduire à une

multiplicité de scénarios politiques, allant de la restructuration du fédéralisme intergouvernemental à la décomposition de la fédération avec séparation du Québec et intégration éventuelle de certaines provinces aux USA. La réforme néolibérale de l'EPC pourrait donc peut-être produire ses effets attendus par ses promoteurs, mais ce serait alors dans un ou des pays autres que ce qu'est le Canada actuel, c'est-à-dire dans un Canada amputé ou éclaté, voire politiquement assimilé par les USA pour ce qui concerne une partie de ses provinces (Laxer, 1992; Latouche, 1995; Bourne, 1995).

Avant d'en arriver à l'évocation de ces divers scénarios, ce texte s'attachera à reconstruire à grands traits l'ensemble du processus de la réforme de l'EPC, avec ses justifications, ses formes, les divers problèmes sociaux qu'elle pose et la dynamique sociopolitique qu'elle a entraîné. Ainsi examinerons-nous d'abord le discours gouvernemental de la mondialisation qui est le "référentiel global" de la réforme, l'argumentaire qui la légitime. On regardera ensuite en quoi consiste la réforme conduisant à une réduction drastique du budget fédéral affecté aux programmes sociaux à partir des années 1994, avec ses deux éléments essentiels, la redéfinition de l'assurance-chômage en assurance-emploi, la fusion du régime d'assistance publique du Canada, dernier programme fédéral/provincial à frais partagés, au sein du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), avec le "financement des programmes établis" pour la santé et l'éducation post-secondaire. On pourra regarder alors les conséquences possibles de l'externalisation de la rationalité d'action de l'Etat fédéral sur les relations intergouvernementales et le système de protection social canadiens.



## **I. LA MONDIALISATION COMME DISCOURS ORGANISATEUR DE LA STRATÉGIE DE L'ÉTAT FÉDÉRAL**

Entre 1974 et 1990, "la mondialisation est devenue le paradigme dominant pour voir le monde" (Simeon, 1997, p. 308). Il n'est donc pas étonnant que la réforme "paradigmatique" de la protection sociale des années 1994-1996 au Canada ait été placée par le gouvernement fédéral sous son autorité et, par conséquent, fondée sur l'affirmation d'un lien contraignant entre réforme néolibérale de l'EPC et mondialisation, du fait du caractère exogène, irréversible et incontournable de cette dernière.

Pour se rendre compte de la force de cette "autorité" dans la direction des politiques fédérales, il suffit de consulter la série de *Rapports sur la mondialisation et sur la croissance, le développement humain et la cohésion sociale* diffusés sur internet par les "Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques" à partir de 1996<sup>4</sup>. Dans ces rapports est exposé le nouveau "référentiel global" (Jobert et Muller, 1987) qui donne ses fondements intellectuels et sa cohérence à la "révolution paradigmatique" dont la réforme de l'État-providence canadien est l'expression concrète<sup>5</sup>. Ils dévoilent, selon nous, au prix de quelques surprises, la véritable essence du néolibéralisme et de la mondialisation, c'est-à-dire leur caractère éminemment politique, voire étatique, directement lié à des enjeux de puissance.

Cela dit, si la stratégie du gouvernement fédéral pour la réforme de l'État canadien est décrite très clairement dans ces rapports, son exposé commence paradoxalement par un flou sémantique savamment entretenu quant au contenu de la mondialisation, ce nouveau pilote des transformations de l'ordre politique mondial. Ce flou résulte de l'ambiguïté du statut de la mondialisation dans la rhétorique gouvernementale : d'un côté, s'agissant de la penser en tant que forme prise par les relations de puissance entre les États et les acteurs "privés" internationaux, elle est bien conçue comme le résultat de stratégies politiques. De l'autre, s'agissant d'en définir les conditions de succès, elle est réduite à l'état de force autonome, poursuivant sa propre logique à laquelle les populations

---

<sup>4</sup> " Le Projet de recherche sur les politiques a été créé en juillet 1996 par le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet afin d'élaborer une stratégie de recherche qui permettrait au Canada de se préparer pour les défis complexes dans le domaine des politiques publiques que nous serons vraisemblablement appelés à relever au cours des prochaines années. Il a pour mandat d'établir des fondements solides d'expertise et de connaissances sur lesquels nous pourrions appuyer des politiques publiques saines et, ce faisant, de contribuer à créer un réseau canadien fort et vital de chercheurs sur les politiques publiques." (*Perspectives*)

des divers Etats n'ont pas d'autre alternative que de s'adapter. Aussi, avant de regarder la manière dont le gouvernement fédéral conçoit les "défis" de la mondialisation concernant l'État-providence canadien et le réaménagement de la "gouvernance" politique interne au pays, examinera-t-on préalablement, d'une part la polysémie de la notion de mondialisation dans le discours gouvernemental, d'autre part les raisons qui font que le Canada doit adhérer pleinement au mouvement qu'elle connote, voire se faire un vecteur actif de sa propagation.

### **I.1. Qu'est-ce que la mondialisation, et pourquoi le Canada a tout intérêt à l'impulser.**

Il y a, on vient de le dire, plusieurs définitions de la mondialisation qui interfèrent dans la réflexion stratégique du gouvernement fédéral. Ces définitions sont plus ou moins strictement économiques et larges.

"Au sens large (d'abord), la " mondialisation " représente l'adoption, dans le monde entier, de certaines valeurs communes, notamment la démocratie électorale, les régimes économiques axés sur le marché, et des structures sociales et culturelles ouvertes et libérales<sup>6</sup>. Dans un tel contexte, les idées, l'information, les personnes, l'argent et les produits franchissent librement les frontières " (*La mondialisation économique*)<sup>7</sup>.

Une autre définition générale y voit une "tendance" "qui se manifeste par les convergences de différents phénomènes dont :

- les progrès de la technologie, qui a des répercussions sur les plans économique, social et culturel;
- la libéralisation et la déréglementation du commerce, des finances et de l'investissement;
- un secteur privé qui ne possède plus de racines géographiques;
- la création de groupes d'intérêts transfrontaliers;
- un consensus mondial plus grand sur les normes de gestion publique, particulièrement au regard des droits de la personne;
- un net accroissement du rythme de changement" (*Points névralgiques à moyen terme*).

---

<sup>5</sup> D'après ces rapports, il semble bien que le gouvernement fédéral soit conscient de changer radicalement de paradigme : à partir de 1995, on entrerait dans une "troisième période" de "développement socio-économique" dans laquelle on est passé à des politiques gouvernementales qui ne sont plus "seulement des réactions", mais sont des "initiatives".

<sup>6</sup> Dans *L'aperçu des rapports*, le système de valeurs qui se mondialise n'est pas toutefois nécessairement le système occidental, il peut s'agir aussi, par exemple, du fondamentalisme islamique.

Ces définitions générales posées, la mondialisation à laquelle il est fait le plus couramment référence est néanmoins restreinte à sa dimension économique et renvoie à la forte croissance des échanges de marchandises et de la circulation des capitaux ("mondialisation de la production et des activités d'innovation"). Elle désigne alors "la naissance de marchés mondiaux pour la technologie, l'investissement, la production, la distribution, et la consommation, ce qui inclut les marchés mondiaux des capitaux et la formidable puissance des multinationales". Cette mondialisation économique "implique une mobilité accrue des facteurs de production, y compris du capital physique et financier, des ressources humaines, des connaissances, et une extension des réseaux de télécommunications et de transport à grande vitesse qui permettent de mener simultanément et de manière efficace des activités dans de nombreux pays. La mondialisation économique se caractérise aussi par le fonctionnement 24 heures sur 24 des marchés financiers et par la gestion intégrée des systèmes de production contrôlés par des entreprises multinationales".

Toutefois, cette mondialisation économique, en dépit de l'adjectif, n'a rien de strictement économique selon les experts gouvernementaux canadiens. Elle est également d'essence politique, et ceci doit être souligné, car la dimension publique et politico-stratégique de la mondialisation est, on l'a déjà signalé en introduction, le plus souvent éliminée de la réflexion, y compris d'ailleurs, comme on le verra ci-dessous, par ces mêmes experts qui la mettent ici en évidence<sup>8</sup>. En effet, une de ses "caractéristiques les plus importantes (...) est constituée par les initiatives des gouvernements pour accélérer la libéralisation du commerce, l'investissement, et l'adoption de règles connexes dans le cadre de la nouvelle Organisation Mondiale du Commerce. Les uns après les autres, les gouvernements des divers pays s'emploient également à éliminer les barrières et à attirer l'investissement étranger. Ils ont pour cela recours à des méthodes telles que la convertibilité de la monnaie, la réforme des règles d'investissement et la révision des régimes fiscaux. Tout cela crée un entrelacs de liens de cause à effet entre le commerce mondial, les tendances des investissements et la libéralisation des règlements" (*Points névralgiques à moyen terme*).

---

<sup>7</sup> Selon le rapport, "les créateurs de ce concept", lequel ensuite "a acquis une vie indépendante", seraient des "sociétés multinationales américaines".

<sup>8</sup> Pour des réflexions approfondies sur ce point, cf. (Boyer et Drache eds, 1996), (Zacher, 1997), (Simeon, 1997), (Dehove, 1998), (Boyer, 1999) et (Deblock et Brunelle, 1999). "En fait, le monde transnational des affaires dépend beaucoup d'États relativement forts pour la mise en place de régimes internationaux et d'actions coordonnées en cas de crise. Le monde international du commerce dépend beaucoup de l'ordre politique interétatique pour son fonctionnement", et "ce sont les États qui construisent cet ordre international" (Zacher, 1997, p. 72). "L'économie globale est dans une large mesure elle-même la création des États, et les institutions qui se sont développés pour réglementer cette économie ont été créées et soutenues par des États" (Simeon, 1997, p. 307).

A ce niveau du discours fédéral, il n'est donc pas dissimulé que "le Canada a été et continue d'être un participant actif au processus de mondialisation", et qu'il "contribue lui aussi à (en) repousser les limites" "grâce à l'expansion de ses activités au-delà de l'ALENA, au rôle actif qu'il joue au sein de l'OMC et aux investissements directs à l'étranger d'entreprises canadiennes de services financiers, d'extraction minière, de communications, d'aérospatiale et d'autres secteurs"<sup>9</sup>.

La notion de mondialisation économique s'enrichit également quand, à certaines occasions, il lui est associé en tant que caractéristique intrinsèque "la révolution de l'information et l'importance grandissante de la croissance fondée sur le savoir". Mais cette fois, cela ne va pas dans le sens d'un éclaircissement du "concept" dans la mesure où, dans d'autres occurrences, cette "révolution" est la base d'une définition spécifique de la mondialisation qui désigne alors "la naissance d'une économie mondiale de l'information dans laquelle l'information et les technologies et produits connexes sont les principaux intrants et extrants, ou encore la révolution de l'information elle-même et l'apparition d'une " culture mondiale " (dominée par les États-Unis)".

Cette ambivalence de la place dans la mondialisation de l'économie de l'information, laquelle donc soit est associée intrinsèquement à la dynamique des marchés mondiaux, soit en est indépendante et suit sa propre dynamique, est la source d'énoncés ambigus quant à l'irréversibilité du processus de mondialisation. Ainsi dans *l'Aperçu des rapports*, après avoir pourtant distingué des définitions qui isolent la mondialisation par les marchés de celle par la révolution de l'information, il est affirmé que

"dans son sens le plus large, la mondialisation est une tendance irréversible qui a des répercussions profondes sur l'avenir de l'économie canadienne, du marché du travail canadien, de la culture canadienne et, en fait, de l'unité canadienne elle-même. Désigner la mondialisation comme la caractéristique fondamentale du nouveau contexte international ne revient pas simplement à extrapoler à partir des tendances actuelles de l'économie internationale. En effet, la poursuite de l'intégration économique à l'échelle mondiale dépend de nombreux facteurs dont, en bonne partie, le fait que l'Amérique du Nord, l'Europe et le Japon continuent à croire que les intérêts nationaux sont mieux servis par une libéralisation accrue des échanges mondiaux. Ce consensus peut se modifier. Mais nous savons ce qui ne changera pas : la croissance de l'économie de l'information, la tendance dans le commerce électronique, la numérisation des produits culturels, l'abolition de la distance et la demande de gens possédant des compétences qui leur permettent de réussir dans la nouvelle économie fondée sur la connaissance".

A l'inverse, dans un chapitre du "Rapport sur la mondialisation" (*Le contexte international*), il est écrit que "la mondialisation n'a pas un seul visage, et certaines tendances mondiales sont loin d'être irréversibles. Accordons-nous suffisamment d'attention aux tendances susceptibles d'inverser le

---

<sup>9</sup> Ce qui fait que "son ouverture sur l'extérieur, mesurée en fonction des courants d'investissement et d'échanges commerciaux dans les deux sens, s'est accentuée de façon spectaculaire" : "les exportations de biens et de services représentent maintenant près de 42% du PIB réel au Canada. Il consacre aussi une proportion semblable de son PIB réel à des importations en provenance d'autres pays. De plus, le Canada exporte et importe des montants élevés de capital. Par exemple, les entrées de capitaux étrangers au pays et les sorties de capitaux canadiens vers l'étranger en 1995 ont représenté 21,5 et 18,2%, respectivement, du PIB canadien, soit une hausse considérable par rapport aux niveaux de 1985".

phénomène ?" Tout ce dont on est sûr, finalement, c'est que "les observateurs semblent penser en majorité que la mondialisation se poursuivra au cours des dix prochaines années".

S'agit-il là d'une simple problème d'incertitude dans le choix de la bonne définition ? On peut en douter étant donné le grand profit politico-idéologique qui est tiré de ce jeu polysémique. En effet, on reconnaît ici et là le rôle central des stratégies des États dans la mondialisation économique et, par voie de conséquence, son caractère non nécessairement irréversible. Mais dès lors qu'il s'agit de traiter de ses conséquences sur les politiques économiques et sociales, la mondialisation économique est alors confondue avec la révolution de l'information, ce qui permet de la présenter comme un processus sans retour auxquels les États et les sociétés n'ont pas d'autres alternatives que de s'adapter en s'y "ajustant". Le statut ambigu du changement technologique dans la mondialisation permet ainsi d'en gommer l'aspect stratégique au moment où il s'agit d'éviter le blâme en prenant des mesures susceptibles d'être mal accueillies par les populations, car trop ouvertement et exclusivement bénéfiques aux intérêts cosmopolites de la haute finance et des "champions nationaux" menant la bataille de la concurrence internationale.

La mondialisation est alors travestie en une force universelle, d'origine obscure et exogène aux contextes nationaux, force quasi-divine de "destruction créative" qui "touche les gens comme les États". Bien qu'elle "crée de l'incertitude pour tous", cette force est présentée par les experts gouvernementaux comme fondamentalement porteuse de progrès pour le Canada, pourvu qu'il s'arme pour la maîtriser et la canaliser à son profit<sup>10</sup>. La mondialisation "amplifie les possibilités de croissance et de prospérité (...) pour des économies de petite taille comme le Canada". Ces économies peuvent, grâce à la mondialisation, "avoir accès à des marchés beaucoup plus vastes que leurs propres marchés nationaux", et donc repousser les limites de leur développement (*Le Canada dans une Amérique du Nord intégrée*). Elles ont ainsi tout intérêt à la soutenir activement, voire à devenir les moteurs de son extension, dès lors qu'elles sont bien dotées au départ pour pouvoir en profiter. Or, selon le gouvernement fédéral, c'est le cas pour le Canada, car

"en comparaison de bon nombre de ses principaux concurrents, le Canada semble être bien placé à moyen terme grâce aux facteurs suivants : fermes mesures prises pour réduire le déficit, taux d'inflation faible, balance commerciale positive, monnaie stable, et climat propice à l'investissement étranger. Ces facteurs positifs contribuent à accroître les avantages stratégiques qu'offre au Canada une base de ressources naturelles considérable, notamment les ressources en eau et les terres arables propres à la culture des céréales, ainsi qu'une abondance de minéraux, d'énergie et de forêts. A cette base de ressources viennent s'ajouter une excellente capacité de transformation des ressources, des systèmes de transport efficaces, une main d'oeuvre relativement bien formée, et des progrès considérables réalisés sur la voie de l'égalité des sexes et de la protection des

---

<sup>10</sup> "Il semble y avoir un large consensus au sein du gouvernement fédéral quant au fait que la réaction la plus appropriée et la plus efficace du Canada en ce qui concerne les forces de la mondialisation est de les accueillir et de les utiliser à notre profit" (*La mondialisation économique*).

minorités. En outre, la diversité linguistique et culturelle du Canada, l'efficacité de fonctionnement de zones urbaines attrayantes, des secteurs scientifiques et technologiques relativement avancés, et des mesures de protection sociale qui fonctionnent bien sont autant de facteurs qui facilitent sa préparation à la mondialisation" (*La mondialisation économique*).

Mais là encore, pour les États aux économies de petite taille qui ne peuvent donc être que de "puissance moyenne", l'enjeu de leur activisme en faveur de la mondialisation n'est pas tant, finalement, économique que politique. Ainsi, le gouvernement canadien est un ferme partisan de la mondialisation pour la même raison qui a fait de lui depuis longtemps un défenseur du multilatéralisme, à savoir la nécessité de compenser la trop grande exclusivité de ses relations bilatérales quasi-obligées avec son "grand et puissant voisin du sud". La mondialisation, en tant que source d'une "dispersion du pouvoir"<sup>11</sup>, est vue comme permettant aux puissances moyennes de s'affirmer de façon plus indépendante sur la scène internationale. Pour le Canada, cela signifie une prise de distance possible avec les États-Unis en profitant du fait que, bien qu'ils soient "probablement les principaux bénéficiaires de ce monde nouveau dans lequel ils sont devenus la seule superpuissance "complète", ils ne semblent pas préparés à cette nouvelle réalité d'un monde aux nombreux centres de pouvoir et sont encore incapables de définir pour eux-mêmes un nouveau rôle constructif".

C'est pourquoi, selon le discours fédéral, "au moment de devenir partie à l'Accord de libre-échange, par la suite élargi pour y faire rentrer le Mexique, le Canada a pris une nouvelle orientation. Les Canadiens ont engagé la partie avec les américains dans le domaine où ces derniers excellent le plus, le commerce international; ils l'ont fait non pour perdre leur caractère distinct, mais au contraire pour le préserver" (*Points névralgiques*)<sup>12</sup>. Car "le défi latent pour le Canada, qui est le même depuis une décennie, consiste à tirer parti de l'intégration, au plan économique et à tout autre plan, et à construire les fondements pour garantir son autonomie dans d'autres domaines tels que les programmes sociaux, la culture et l'environnement". Il s'agit alors pour lui de se doter d'une "capacité d'adaptation permanente à l'économie basée sur l'information" afin d'être meilleur que les autres en ce domaine pour pouvoir résister à la pression intégrative de la culture américaine et "préserver ses traditions, ses valeurs et ses intérêts malgré les tensions politiques, sociales, culturelles et environnementales". C'est là sans doute un pari difficile, mais pas impossible d'après les experts

---

<sup>11</sup> "La dispersion du pouvoir n'est pas sans lien avec les forces de la mondialisation".

<sup>12</sup> A l'inverse, contrairement aux idées reçues, certaines sociétés multinationales peuvent être opposées à la mondialisation dans la mesure où son accélération " contribue à créer un monde économique multipolaire ", qui ne leur convient pas dans la mesure où il est trop ouvert à une concurrence radicale. Ainsi, par exemple, "les grandes sociétés américaines (qui) doivent, comme tout le monde, faire de gros efforts pour s'adapter", sont "dans certains cas (...) les premières à promouvoir un retour au protectionnisme économique et à préférer l'isolationnisme américain lorsque des questions de sécurité mondiale entrent en jeu" (*La mondialisation économique*).

libéraux : "la croissance de puissances économiques régionales comme Singapour, malgré sa petite taille et le fait qu'elle n'a pas de ressources naturelles, montre ce que l'on peut faire lorsqu'une direction politique ferme s'allie à la discipline sociale et à la détermination de réussir dans l'économie mondialisée de l'information" (*Aperçu des rapports*). Dans cette perspective, pour les élites politiques fédérales au pouvoir, "parler des risques et des incertitudes du contexte international peut donner une idée trop négative des perspectives qui s'offrent à notre pays. En fait, le Canada est bien placé pour tirer avantage de la position qu'il occupe dans un marché nord-américain intégré, pour exercer son leadership dans les institutions internationales, pour jouer un rôle important comme source d'investissement dans le monde et pour établir son identité dans un monde électronique"<sup>13</sup>.

En d'autres termes, le gouvernement canadien conçoit paradoxalement le processus de mondialisation comme une arme contre l'américanisation, comme un moyen de se libérer de l'emprise et de l'arbitraire du pouvoir de son puissant voisin du sud. Pour lui, il vaut mieux dépendre de la dynamique d'un capitalisme mondial diffus, polycentrique, qui peut être limité par des règles multilatérales, que d'une relation bilatérale parfaitement déséquilibrée avec les États-Unis qui laisse toujours la place à l'arbitraire du plus puissant. On peut comprendre pourquoi alors, la perte de souveraineté en matière de politiques budgétaire et monétaire ne semble pas, pour l'élite politique canadienne, un enjeu majeur; pour un "petit" pays extrêmement dépendant du commerce international, cette notion n'a déjà plus beaucoup de sens en pratique (sauf en ce qui concerne la politique de change flottant), et la souveraineté paraît beaucoup mieux garantie par un système de règles internationales acceptées par tous et qui s'imposent aux plus puissants<sup>14</sup>.

Cela explique également pourquoi, évoquant un risque de retournement de tendance, une réaction possible aux forces de la mondialisation se traduisant par "un fort contre-courant au sein de la population canadienne", les experts du gouvernement fédéral s'inquiètent qu'elle puisse conduire au "rejet de bon nombre des hypothèses sur lesquelles repose la mondialisation" et à "la recherche de

---

<sup>13</sup> "Le Canada et les États-Unis s'efforcent de s'adapter au processus de mondialisation. Pour réussir dans cette entreprise, le Canada dispose d'un certain nombre d'avantages comparatifs importants par rapport aux États-Unis. Notre pays peut donc élaborer son propre programme et modèle en conséquence. Par exemple, en plein milieu des dépenses militaires américaines et des subventions connexes à la R et D, malgré la proportion importante des intérêts étrangers et un certain nombre de "faux départs" dans les années 60, le Canada a réussi à créer une industrie aérospatiale de classe mondiale qui s'est imposée de manière surprenante dans certains créneaux de marchés civils clés" (*La mondialisation économique*).

<sup>14</sup> Ainsi, même si la "mondialisation a éliminé bien des formes de protection auxquelles les pays recouraient pour appliquer des politiques indépendantes dans les domaines de l'économie, de la culture, du social et de la sécurité", le processus qui conduit à "brider les gouvernements dans leurs choix de politiques indépendantes et leur gestion budgétaire" traduit aussi l'émergence d'une nouvelle forme de protection. L'élimination de nombreuses barrières commerciales en rendant "plus impérative la compétitivité à l'échelle planétaire" entraîne par réaction des "pressions en faveur de l'intégration des marchés, des normes et des politiques", ce qui conduit les pays à "étoffer les règles internationales et à se donner multilatéralement des objectifs communs" (*Relations Canada - États-Unis*).

liens encore plus étroits avec les États-Unis grâce à la création d'un marché nord-américain protégé<sup>15</sup>. On le comprend, car ce serait l'échec complet de la stratégie fédérale.

Cette stratégie est, il est vrai, extrêmement paradoxale *a priori*, puisque, pour le Canada, "la mondialisation se manifeste surtout au niveau de ses relations avec les États-Unis" et que les accords de libre échange qui ont été signés entre les deux pays ont accentué encore l'asymétrie de leur relation. Ainsi, en 1995, 75% du commerce extérieur du Canada se fait avec les États-Unis qui absorbent ainsi à eux seuls plus de 30% du PIB canadien; "environ les deux tiers des mouvements internationaux de capitaux du Canada se font avec les États-Unis; et près du quart de ce que tous les Canadiens consomment est produit aux États-Unis".

Mais, l'important pour le gouvernement canadien dans ce développement de ses relations économiques avec les États-Unis, c'est qu'il se fasse dans le cadre de règles qui le protègent d'une trop grande dépendance à leur égard, et c'est pourquoi il soutient la mondialisation qui, selon lui, est porteuse d'une protection par des règles internationales contre l'arbitraire des grandes puissances : "le passage à un système davantage encadré par des règles sera profitable aux puissances moyennes et aux nations marchandes telles que le Canada"<sup>16</sup>. Et la signature à son initiative du traité de libre-échange (ALE, élargi ensuite en ALENA) avec les États-Unis est allé dans ce sens, le traité introduisant "des règles plus solides dans la relation bilatérale" protégeant le Canada contre "l'unilatéralisme commercial et le protectionnisme des États-Unis"<sup>17</sup>.

Ce point est plusieurs fois répété : "le Canada a beaucoup à gagner à voir un nombre croissant de règles encadrer ses rapports avec les États-Unis, car celles-ci l'aideront à se protéger contre les poussées de protectionnisme et à améliorer la sûreté d'accès au marché américain pour les industries canadiennes qui y opèrent". Ainsi, pour le gouvernement canadien, il est crucial de "garder les États-Unis engagés au niveau multilatéral". Pour cela, le Canada doit, "relativement au commerce, participer à des organismes plurilatéraux et multilatéraux et à des alliances informelles afin de

---

<sup>15</sup> "Les effets de la mondialisation sur le Canada ne peuvent être dissociés de nos rapports étroits avec les États-Unis dans le domaine du commerce et de l'investissement. A certains égards, cependant, une intégration économique nord-américaine plus poussée pourrait en fait agir contre les forces de la mondialisation au sens le plus large du terme. On pourrait en effet l'utiliser comme moyen pour mieux protéger les grandes sociétés américaines contre les menaces que font peser sur elles d'autres blocs commerciaux mondiaux, selon le modèle de la "forteresse américaine". Ce retour au protectionnisme fonctionnerait peut-être pendant un certain temps, mais il conduirait inévitablement à la stagnation et, un peu plus tard, à des conflits internes" (*La mondialisation économique*).

<sup>16</sup> "En tant que puissance moyenne et voisin de la dernière superpuissance, le Canada aura tout intérêt à contribuer à la consolidation des organisations multilatérales. Il aura aussi avantage à soutenir la mise en place d'un ordre mondial fondé sur l'adoption de règles, ordre grâce auquel tous les joueurs de l'échiquier international auront droit au chapitre et les grandes puissances ne pourront plus agir de façon unilatérale" (*La gouvernance*).



travailler à la poursuite d'objectifs communs, soit en accord avec les États-Unis, soit dans une démarche visant à contrebalancer leur influence".

Cela dit, cette stratégie n'est pas simplement défensive. Car l'ALENA, en renforçant la position du Canada sur le marché américain, doit selon les experts fédéraux lui permettre de mieux exploiter ultérieurement ses avantages comparatifs dans la compétition mondiale<sup>18</sup> : "les États-Unis étant le marché le plus convoité par la concurrence économique mondiale, le Canada jouit, du fait de sa proximité, d'un avantage relatif sur les autres pays. En outre l'industrie canadienne peut se servir efficacement de l'intégration et de la réussite sur les marchés américains comme d'un "tremplin" vers le marché mondial. Les avantages de la proximité et de l'accès spécial des États-Unis permettent à l'industrie canadienne d'être à la hauteur des normes mondiales de compétitivité et d'acquérir la masse critique nécessaire pour percer sur les autres marchés". C'est pourquoi, "si le Canada souhaite devenir plus compétitif à l'échelle mondiale, la manière la plus efficace d'y arriver est encore d'orienter son économie en fonction des demandes du marché américain".

En définitive, pour le gouvernement fédéral, "l'intégration croissante avec les États-Unis ne doit pas être considérée comme un but en soi, mais comme un moyen d'améliorer nos capacités internes et de faciliter un meilleur positionnement sur le marché mondial". "La mondialisation nous offre la possibilité de dépasser les limites du marché américain, qui va probablement souffrir à long terme d'une population et d'une base industrielle vieillissante" (*Points névralgiques à moyen terme*).

La stratégie du gouvernement canadien est donc moins paradoxale qu'extrêmement risquée. Il est dit dans un des rapports (cf. infra) que l'État moderne doit désormais être géré selon les principes de l'entreprise privée (ce qui évoque à n'en pas douter les théories du *New Public Management*, cf. Merrien, 1999). La stratégie adoptée est déjà l'expression d'une telle conception de l'action publique, car c'est bien un pari sur l'avenir de type entrepreneurial qui est fait, un pari sur le futur qui fait abstraction d'une très grande part de l'héritage du pays, comme on va le voir, et qui, comme c'est la loi pour toute entreprise de ce genre, risque de mener à la faillite et au démantèlement le pays

---

<sup>17</sup> "Du fait de leur pouvoir toujours disproportionné, les États-Unis restent le seul pays capable d'user de leur pouvoir de la manière traditionnelle", et "la peur de voir s'affaiblir cette capacité pourrait (y) susciter des pressions croissantes en faveur de l'unilatéralisme".

<sup>18</sup> "Par rapport aux États-Unis, le Canada offre de nombreux avantages aux entreprises locales et étrangères. (...) Selon l'indice du développement humain des Nations Unies, le Canada offre la meilleure qualité de vie au monde et il possède un système d'enseignement de haut calibre et peu coûteux, un système d'assurance-santé et des villes cosmopolites propres et sûres. Sur le plan des coûts pour le milieu des affaires, les pratiques et le contexte juridique au Canada ont un caractère moins litigieux que celui qu'on rencontre aux États-Unis. De façon générale, le fardeau fiscal des sociétés dans les deux pays est très semblable - bien que le taux d'imposition maximum soit considérablement plus élevé au Canada qu'aux États-Unis. Le Canada offre aussi des crédits d'impôts généreux - peut-être le régime le plus généreux au monde (...). De plus, les entreprises

même. Certains risques sont certes pesés, mais le sont-ils suffisamment bien ? Un certain nombre d'assurances sont prises, mais couvrent-elles vraiment les risques de manière adéquate ? Quid de l'incertitude radicale qui ne permet pas d'anticipations, rationnelles ou non ? Un pays est-il une simple entreprise marchande ? Peut-il être ainsi joué au banco ? Le Canada ne serait-il toujours rien d'autre qu'une nation de marchands, une expérience relevant encore seulement d'un capitalisme d'aventure stimulé par la concurrence pour la conquête non plus de l'ouest, comme à l'origine, mais du monde ? Ce n'est sans doute pas le cas, mais c'est apparemment ce que semblent penser ses élites politiques fédérales actuelles.

Entre les lignes, on peut néanmoins remarquer certaines hésitations dans le projet qui apparaissent quand on compare les deux citations suivantes : "L'objectif principal est de miser sur les occasions économiques, tout en préservant les intérêts canadiens dans les domaines sociaux et culturels et le milieu de vie" (*Les relations Canada - États-Unis*); "Le défi inévitable consiste à capter les avantages économiques et autres de l'intégration, afin de servir de fondement à une stratégie essentiellement canadienne dans d'autres domaines comme les programmes sociaux, la culture et l'environnement" (*Le Canada dans une Amérique du Nord intégrée*). S'agit-il, en effet, de jouer la mondialisation *tout en préservant* le patrimoine national (l'objectif visé étant alors la puissance externe), ou s'agit-il plutôt de la jouer *pour développer* ce patrimoine (objectif visé d'ordre intérieur) ?

Quoiqu'il en soit, qu'il s'agisse d'une stratégie défensive ou offensive, le pari d'une intégration économique avec le puissant voisin qui ne débouche pas sur une intégration politique avec lui ou sur la désintégration politique interne est-il tenable ?<sup>19</sup> Si oui, quelle est la forme de l'ordre politique canadien qui risque de sortir du processus ?

Deux types de réponses, forcément provisoires, à ces questions doivent être examinées, celles d'abord qui sont conceptualisées dans les rapports gouvernementaux en termes de " défis " appelant la mise en oeuvre de politiques publiques spécifiques, celles ensuite qui ont été apportées en pratique par les réformes concrètes et la dynamique politique qu'elles ont déclenchée.

## **I.2. Défis et risques sociaux et politiques de la mondialisation pour le Canada**

---

profitent d'un avantage significatif sur le plan des coûts de santé selon les politiques actuellement en vigueur au Canada" (*Le Canada dans une Amérique du Nord intégrée*).

<sup>19</sup> Pour de premières réflexions sur cette question, cf. (McDougall, 1991), (Bourne, 1995), (Boeckelman, 1996).

“ En dépit de ses nombreux avantages comparatifs et concurrentiels, le Canada est vulnérable sur plusieurs plans (...). Le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux ont déjà beaucoup fait pour s'adapter à la mondialisation. Il faudra cependant beaucoup de temps pour affirmer la position canadienne dans des domaines aussi vitaux que l'accès aux marchés, les normes de production, la sécurité et la protection de l'environnement. D'autre part, il est à prévoir que les politiques internes de mondialisation compliqueront encore la tâche qui consiste à formuler et à mettre en oeuvre la prise de mesures communes en réaction aux forces du changement sur les marchés nationaux et internationaux. Il est probable que tout cela suscitera des craintes au sujet des répercussions sur la condition féminine et sur l'égalité des sexes, sur la culture canadienne, et aussi des craintes sur le plan de la politique sociale à cause de l'élimination des travailleurs âgés et de ceux qui réunissent moins de compétences utiles, ainsi que du déclin de certaines collectivités et régions. Des pressions continuent de s'exercer sur l'identité nationale, la culture, le filet de sécurité sociale, et la cohésion sociale dans les régions et dans les groupes qui sont le moins bien armés pour participer au processus de mondialisation, notamment chez ceux dont les capacités de lecture et d'écriture sont limitées, et chez ceux qui ne sont pas capables de satisfaire aux exigences de base pour pouvoir participer à une économie basée sur la connaissance. Dans la mesure où l'anglais est devenu la langue du commerce international, la mondialisation accroît les difficultés auxquelles se heurte le Canada pour maintenir et accroître l'utilisation du français. Elle semble donc augmenter l'enjeu des conflits créés par les politiques linguistiques ” (*La mondialisation économique*).

Cette citation, comme une lecture plus globale des rapports qui nous servent ici de support d'interprétation de la "révolution paradigmatique" opérée par l'actuel gouvernement fédéral libéral, montrent que les experts gouvernementaux ont tout à fait conscience des risques posés par le pari d'une mondialisation qui, tout en passant par une intégration économique renforcée avec un voisin surpuissant, a néanmoins pour but ultime de s'en détacher et/ou d'en réduire la puissance en l'entravant dans un réseau de règles internationales contraignantes<sup>20</sup>. Ces risques peuvent être classés en deux catégories, ceux qui sont des “ défis ” que, pour être "gagnant" dans la mondialisation, le Canada doit relever immédiatement par des programmes d'ajustement, et ceux qui sont des “ risques ” proprement dits, porteurs d'une incertitude beaucoup plus radicale et découlant des effets mêmes des programmes d'ajustement, du fait de leur inadéquation ou de leur difficile adaptation au contexte sociétal canadien. Alors que pour le premier type de “ problèmes ”, des “ solutions ” sont proposées, pour le deuxième, les experts du gouvernement en sont encore à formuler les questions, et c'est précisément l'objet du *Projet de recherche sur les politiques des “ Réseaux interministériels ”* que d'en chercher les réponses pour le futur.

Examinons alors successivement ces deux volets du discours libéral, les défis posés par la mondialisation en termes d'ajustement économique interne d'abord, les risques sociaux et politiques que cet ajustement économique fait courir à la pérennité de la société canadienne ensuite.

---

<sup>20</sup> Le projet de l'ALENA, intégration économique pour éviter l'intégration politique, laquelle reste encore à faire au sein même du Canada, est ainsi un projet politique totalement à l'opposé de celui de la Communauté européenne où l'intégration économique est instrumentalisée aux fins d'une plus grande intégration politique.

***Les “ défis ” : s’adapter à l’intégration économique, à la globalisation financière et à la mutation technologique d’une économie fondée sur l’information***

Les défis pour lesquels des solutions sont d’ores et déjà proposées sont identifiés par les experts à partir du jeu des trois "grandes forces externes" portées par la mondialisation, “l’intégration des économies nord-américaines, le changement technologique et les pressions environnementales”. Ils sont, à partir de là, circonscrits en cinq grands champs de problèmes :

- problèmes de la “ concurrence internationale dans une économie basée sur l’information ”,
- problèmes d’une “ intégration de plus en plus forte avec l’économie américaine ”,
- problèmes de la “ sécurité dans un monde aux centres de pouvoirs multiples ”,
- problèmes de la vulnérabilité des populations aux “ nouveaux dangers tels que la détérioration de l’environnement, une migration incontrôlée et de nouveaux risques de maladie ”,
- problèmes enfin de “ l’érosion du pouvoir et de l’autorité traditionnels de l’Etat provoqué par les forces de la mondialisation ” (*Aperçu des rapports*).

Par ailleurs, le gouvernement fédéral distingue dix “défis ” principaux (*Le Canada dans une Amérique du Nord intégrée*) :

- renforcer la performance relative en matière de productivité
- attirer et conserver des investissements de qualité en capital physique et en R-D
- conserver et attirer des personnes hautement qualifiées
- s’attaquer au problème du changement structurel dans le marché du travail
- faciliter une intégration économique intérieure plus poussée
- saisir les occasions offertes par les économies d’outre mer
- maintenir une culture distincte
- redéfinir un filet de sécurité sociale à la portée de nos moyens
- protéger l’environnement
- maintenir un rôle international indépendant.

Chacun de ces défis particuliers est l’expression synthétique, dans un domaine spécifique de politique publique, des trois défis globaux posés respectivement par la “ révolution de l’information”, la mondialisation commerciale et la globalisation financière. Les réponses qui doivent y être apportées dépendent donc des formes d’expression de ces trois grandes forces dans chacun des domaines, compte tenu par ailleurs de leur confrontation aux deux “ forces internes ” qui constituent

l'héritage sociétal du pays, à savoir sa "démographie" et sa "situation financière"<sup>21</sup>. Compte tenu de l'objet de cette étude, on n'examinera pas l'ensemble des défis ci-dessus listés, et on se limitera à ceux qui touchent aux domaines des politiques sociales et de la gestion des relations fédérales-provinciales.

### Des politiques sociales soumises aux exigences du marché et de la finance

Pour le gouvernement fédéral, le fait que l'économie soit désormais basée sur l'information doit conduire à proposer une adaptation institutionnelle offensive en termes 1/de formation et/ou d'attraction du capital humain qualifié, c'est-à-dire de "travailleurs du savoir", 2/de recherche-développement, et 3/de restructuration du tissu industriel en direction des "industries fondées sur le savoir". Seule une telle adaptation peut permettre d'obtenir des gains de productivité et, par là, un meilleur positionnement sur les marchés mondiaux. Mais pour la réussir, le Canada doit disposer des ressources économiques nécessaires, et donc être capable d'attirer et/ou de retenir des capitaux tant financiers que physiques et humains. La concurrence mondiale pour ces ressources l'oblige alors à renforcer ses avantages comparatifs en ce domaine, notamment et surtout vis-à-vis des États-Unis. Il en résulte que toutes les institutions canadiennes défavorables à ce type de compétitivité doivent être harmonisées avec celles des États-Unis. Ainsi, au fur et à mesure que s'accélérera "le rythme de l'intégration économique entre les deux pays", les pressions à "l'intégration et à la convergence" de toutes les institutions qui constituent des "entraves à la compétitivité" seront renforcées.

Le gouvernement fédéral se déclare donc d'abord clairement partisan d'une flexibilité offensive et valorise en conséquence le rôle des infrastructures sociales, éducatives et culturelles dans la compétitivité. Mais cela ne l'empêche pas ensuite d'être extrêmement ambigu quant à la portée de l'harmonisation qu'il juge également nécessaire notamment en ce qui concerne le marché du travail, la fiscalité et la protection sociale des travailleurs. D'un côté, en effet, après avoir noté que "l'intégration nord-américaine aura pour effet d'accentuer les pressions en vue d'harmoniser la réglementation et les programmes nationaux du marché du travail au Canada avec ceux des États-Unis et du Mexique"<sup>22</sup>, il précise que "le défi pour le Canada consistera à s'assurer que ses lois et

---

<sup>21</sup> Pour le gouvernement fédéral, alors que les premières agissent de l'extérieur, ce qui fait que "les politiques publiques ne sauraient influencer sur elles" et ne peuvent qu'"aider les Canadiens à faire face à ces changements", les secondes, "plus facilement modelables", peuvent être, quant à elles, maîtrisées "au moyen de politiques publiques".

<sup>22</sup> Cela concerne notamment "les lois et les politiques du marché du travail (qui) au Canada ont tendance à imposer des coûts réglementaires plus lourds aux employeurs et à réduire la souplesse et le dynamisme du marché du travail au Canada par rapport à la situation qui prévaut aux États-Unis : le salaire minimum (qui) a tendance à être plus élevé, la réglementation sur les heures de travail et le temps supplémentaire (qui) tend à être plus restrictive, les règles de préavis et de séparation (qui)

ses normes ne seront pas indûment compromises, évitant ainsi que l'harmonisation aboutisse à l'adoption du "plus petit dénominateur commun". De l'autre, il abandonne toute équivoque du type de celle notée plus haut quant à la primauté de la stratégie de mondialisation économique sur la poursuite d'objectifs sociaux, culturels et environnementaux proprement canadiens de développement intérieur. La seule hypothèse de travail qui est faite est que

"comme jamais auparavant et de plus en plus, ce sont les considérations économiques qui domineront les programmes politiques et sociaux. (...) A mesure que tomberont les mesures traditionnelles de protection à la frontière (barrières tarifaires et non tarifaires) entre le Canada et les USA, les politiques intérieures qui ont une incidence sur le commerce et la compétitivité se retrouveront dans le collimateur. Leur remise en question ne viendra pas uniquement des États-Unis et des autres partenaires commerciaux, mais aussi des industries canadiennes qui réclameront l'abolition des facteurs limitant leur capacité concurrentielle tant au pays qu'à l'étranger"<sup>23</sup>.

Le gouvernement fédéral va même jusqu'à préciser qu'il ne "doit (rien) faire (ou dans bien des cas (ne) peut (rien) faire) pour freiner l'intégration dans la plupart des domaines". Il doit au contraire oeuvrer pour la faciliter, car la maximisation de la compétitivité des entreprises canadiennes à l'échelle mondiale le requiert. Il précise également que la réforme des politiques publiques ne doit pas seulement toucher "les politiques économiques telles que la fiscalité, la réglementation des marchés financiers et les règles de la concurrence, mais de plus en plus aussi les politiques "non économiques", comme celles du domaine social, de la culture et de l'environnement". Il sous-entend ainsi que l'espace pour des politiques véritablement canadiennes est extrêmement restreint. Ce serait tout particulièrement le cas pour les politiques sociales dans la mesure où

"le caractère abordable du système et les barèmes de paiement de prestations ont des répercussions directes sur la compétitivité, étant donné notamment que le financement de plusieurs programmes est assuré par des impôts sur la masse salariale. En augmentant le coût de la main-d'oeuvre en tant que ressource productive, ces programmes peuvent avoir pour effet soit de déplacer les emplois vers le sud ou d'encourager davantage le remplacement de la main-d'oeuvre par des machines et des technologies. La présence de programmes de prestations généreux contribue aussi à réduire le coût d'opportunité de ne pas travailler, diminuant ainsi l'offre de main-d'oeuvre".

En outre, aux nécessités de l'harmonisation avec le système américain pour des raisons commerciales s'ajoutent les contraintes exercées sur les programmes gouvernementaux par la globalisation financière, ce qui réduit encore l'espace pour des politiques canadiennes autonomes. Selon le discours gouvernemental, en effet, "les disciplines imposées par les marchés financiers

---

ont tendances à être plus strictes et les lois ouvrières nationales (qui) facilitent davantage la formation et le maintien de syndicats".

<sup>23</sup> Un exemple en matière fiscale : si "le Canada se compare avantageusement aux États-Unis sur le plan du développement du capital humain", en revanche son aptitude "à attirer et à conserver des travailleurs du savoir est (néanmoins) sérieusement compromise (...) (du fait que) le taux marginal d'imposition sur le revenu personnel est, en moyenne, considérablement plus élevé (jusqu'à 20% ? sic!) au Canada qu'aux États-Unis. En outre les taxes de vente sont aussi beaucoup plus élevées au Canada. (...) L'argument à l'effet que le Canada offre une meilleure qualité de vie perdra éventuellement de son mordant si la tendance en matière de compétitivité ne se modifie pas et que d'autres attributs importants (par exemple les programmes

internationaux ne laisseront aux gouvernements qu'une étroite marge de manoeuvre en matière de politiques budgétaires et monétaires. Tout accroissement des dépenses publiques ou toute entorse aux politiques conventionnelles seront fortement découragées". D'où, pour le gouvernement fédéral, la nécessité de "réévaluer soigneusement le coût et la nature de ses programmes sociaux au cours des années à venir", "l'accroissement des dépenses gouvernementales à moyen terme" devant se faire "dans les limites de la croissance économique"<sup>24</sup>.

Mais si "l'intégration des deux économies et les exigences des marchés financiers mondiaux à l'égard des deux pays ne permettent guère de supposer que la politique canadienne divergera de la politique américaine sauf sur des questions marginales", sur quels fondements et à quelle échelle le gouvernement fédéral peut-il alors construire et "garantir son autonomie" dans les domaines social, culturel et environnemental, objectif qui est dit être également recherché (*Points névralgiques à moyen terme*)? En ce cas, en effet, il ne s'agit plus de laisser faire des forces extérieures en se bornant à les accompagner, mais il faut répondre à des demandes intérieures et affronter notamment la question du "comment les gouvernements peuvent répondre efficacement à la pression accrue sur les programmes sociaux sans susciter de réaction de la part des marchés financiers". Bref, "le dilemme pour les responsables des politiques est le désir d'offrir aux Canadiens un filet de sécurité sociale valable (ou, du moins, un tremplin) possédant un caractère distinctement canadien, tout en tenant compte de la nécessité de soutenir la concurrence à l'échelle nord-américaine."

Répondre à ce défi est d'autant plus difficile que les forces conjuguées de la mondialisation financière et de la mondialisation du commerce qui poussent à l'harmonisation et à la marchandisation des institutions ainsi qu'à l'adoption d'une politique de désinflation compétitive, sont confrontées à des héritages domestiques "défavorables", telle une situation financière de l'État détériorée et des structures sociodémographiques qui risquent de la rendre encore plus fragile. Ainsi, la discipline budgétaire "imposée à Ottawa et aux provinces" par la mondialisation, en rendant "plus difficile de répondre aux demandes, qu'elles soient politiques, sociales ou militaires", a une incidence particulièrement préoccupante "sur les régimes de retraite, les soins de santé et d'autres programmes sociaux qui seront mis à rude épreuve par le vieillissement de la population et la proportion décroissante de la population active". En d'autres termes, les défis de la mondialisation sont

---

sociaux) doivent faire l'objet de compressions. Ces pressions sont particulièrement accentuées dans le cas des "travailleurs du savoir"

<sup>24</sup> En effet, "la principale leçon à retenir au commencement de la période où nous entrons est (...) qu'on ne peut poursuivre des objectifs sociaux indépendamment de la performance économique qui en donne les moyens".

particulièrement durs à relever dans les secteurs où sa logique va à l'encontre d'évolutions historiques propres à la société canadienne.

La position du gouvernement fédéral est alors, d'une part de répondre en priorité au défi économique consistant à fonder une nouvelle croissance sur la mobilisation d'une économie basée sur le savoir, croissance seule à même de "générer la "prime" nécessaire pour pouvoir maintenir les programmes et les services auxquels les Canadiens tiennent beaucoup ", d'autre part de "concevoir plus rigoureusement les politiques sociales pour en réduire le coût tout en encourageant une participation maximale à l'économie", ce qui implique d'éliminer "les mesures qui dissuadent la participation au marché du travail" et de concentrer "ses efforts sur la formation, surtout sur la formation destinée à accroître les qualifications des anciens bénéficiaires de l'aide sociale". Comme on le verra plus précisément ci-dessous, c'est effectivement dans cette perspective, proche des politiques de *welfare-to-work* de style américain et entièrement dictée par une vision de type *supply-side economics* de la croissance et de la dynamique du marché du travail, qu'ont été menées les réformes de l'assurance-chômage et des régimes d'aide sociale mises en oeuvre à partir de 1994.

Dans ces conditions, il est permis de se demander si est véritablement justifiée la confiance des experts gouvernementaux dans le fait que "le Canada trouvera des possibilités d'exploiter ses avantages en adoptant une démarche typiquement canadienne lorsque les deux pays choisiront leurs chemins". Car avant d'en arriver là, la stratégie prônée pourrait renforcer l'américanisation des politiques sociales canadiennes, et, par conséquent, menacer de ruine ce qui, par ailleurs, est considéré comme constitutif de l'avantage comparatif global de la société canadienne dans la mondialisation. Ce risque majeur n'est pas nié par les experts gouvernementaux, et il est intéressant d'examiner comment ils le problématisent plus précisément. Toutefois avant d'aborder ce point, il nous faut d'abord examiner la réponse proposée par le gouvernement fédéral à cet autre défi qu'on peut appeler le défi de la gouvernance dans un monde polycentrique.

**Des relations fédérales-provinciales conformées par une redistribution générale des pouvoirs et les restrictions budgétaires**

La mondialisation, en effet, n'a pas que des effets économiques et sociaux. Elle a également, pour le gouvernement fédéral, des implications cruciales sur l'ordre politique : la discipline monétaire imposée par les marchés financiers internationaux et les contraintes d'harmonisation institutionnelle portées par la mondialisation commerciale font que "les gouvernements verront se resserrer l'éventail



de leurs options politiques" et que "le détail et la complexité des divers canaux de coopération intergouvernementale feront échec aux tentatives de gestion ou de contrôle direct de ces processus".

Il en résulte le diagnostic suivant :

“ L’actuelle phase de mondialisation a pour conséquence importante que les économies nationales échappent de plus en plus au pouvoir et à la direction politiques, la force des marchés de marchandises et des marchés financiers étant supérieure à celle des gouvernements individuels<sup>25</sup>. (Toutefois) les citoyens n’en continuent pas moins de s’attendre à ce que leur gouvernement transforme le “ nouvel ordre économique mondial ” en avantages économiques locaux, et les protège d’éventuelles répercussions négatives. Les revendications en faveur de l’équité se multiplient, en partie parce que l’information est plus accessible qu’auparavant, mais ces revendications s’adressent à des Etats qui réduisent leurs fonctions et sont de plus en plus perçus comme étant des instruments dont le rôle consiste à adapter l’économie nationale aux exigences d’une économie mondiale en expansion. (...) (D’où) une perte de confiance dans la capacité des institutions et des structures de pouvoir existantes de prendre les mesures voulues ” (*Le contexte international*).

La mondialisation, donc, “ affaiblit à la fois les frontières nationales et les pouvoirs des gouvernements nationaux ”, elle pose un “ défi à (leurs) capacités et à (leur) pertinence même ”. Le gouvernement fédéral se voit alors confronté à une contradiction. D’un côté, sa capacité “ d’avoir un rôle de leader sur la question critique de la compétitivité est limitée non seulement par (...) (le caractère décentralisé du) système fédéral (...), mais aussi par un déplacement général de l’autorité nationale vers le haut, au profit d’organisations internationales (par exemple l’ALENA, ...), vers le bas, au profit d’ordre inférieurs de gouvernement, et vers l’extérieur, au profit d’intervenants du secteur privé (par exemple les groupes d’intérêts, les multinationales). De l’autre, d’une part, “ plus les questions et les problèmes auxquels le monde est confronté deviennent “mondiaux”, plus ils doivent être traités dans des cadres multilatéraux à l’intérieur desquels les États-nations demeurent les principaux intervenants ”; d’autre part, “ à cause de la question de l’unité, il est plus important que jamais que le gouvernement fédéral soit jugé utile pour les Canadiens et capable d’aider les citoyens à relever les défis de la nouvelle économie. Les Canadiens s’attendent toujours à ce que leur gouvernement fasse preuve de leadership relativement aux questions de l’orientation nationale et du développement social et à ce que ce leadership se reflète dans les positions prises par le pays sur la scène internationale ”.

Il en résulte, selon le discours fédéral, qu’étant donné la difficulté “ pour les gouvernements canadiens de suivre le rythme du changement tant au pays qu’à l’étranger, et encore plus d’exercer un rôle leader, (...) les alliances complexes et diverses qui seront nécessaires pour influencer sur les événements obligeront à modifier les processus et les structures du gouvernement canadien ”.

---

<sup>25</sup> “ Dans un monde où les revenus d’Exxon ou de General Motors dépassent le PIB de nombreux pays de taille moyenne (...) les gouvernements nationaux peuvent facilement se trouver dans une situation où ils n’ont qu’un rôle secondaire par rapport à des intervenants qui ne sont pas des pays ”.

Autrement dit, il ne s'agit pas seulement pour le gouvernement fédéral de se fixer de nouveaux objectifs; c'est aussi la façon de les atteindre qui doit être nécessairement révisée, la mondialisation impliquant de réorganiser l'ordre politique de façon plus souple et flexible en y donnant une place plus importante aux entités régionales, aux organisations communautaires, ONG et autres acteurs privés, ainsi qu'aux institutions internationales multilatérales. Plus précisément, pour les stratèges fédéraux, c'est un mode entièrement nouveau de gouvernement mobilisant pour l'essentiel les ressources nouvelles produite par la société de l'information qui doit voir le jour. Un élément central de ce changement de mode de gouvernement réside dans la capacité des gouvernements à jouer désormais " un rôle d'orientation" plutôt que d'action". A cette fin, le gouvernement fédéral doit favoriser " la tendance à l'exercice d'un leadership politique davantage fondé sur la concertation et inspiré des règles de direction des entreprises, aux dépens de l'exercice direct d'une autorité centrale ". Or, selon les experts gouvernementaux, pour être " perçu comme un leader sans revenir aux modes antérieurs de dépenses et de conflits fédéraux-provinciaux ", le gouvernement ne dispose pour l'essentiel que d'un moyen qui " consiste à utiliser la puissance douce " de la "société de la connaissance".

Qu'est-ce exactement que la " puissance douce " ?

La puissance douce, selon les experts fédéraux, c'est la " puissance de l'information et de la connaissance ", la capacité d'un pouvoir de rassembler, fabriquer, stocker et manipuler l'information et la connaissance de façon à entraîner l'adhésion à sa propre vision du monde, à faire que quiconque se rende aux raisons du pouvoir<sup>26</sup>.

" La puissance douce définit les termes du débat et de la sorte influence la nature de la solution. Elle gomme, voire contre, la perception d'actifs traditionnels du pouvoir, tels la force militaire, le pouvoir économique, les ressources et la population. Alors que l'exercice de la puissance militaire a pour objectif d'occuper un espace physique le plus rapidement possible, l'exercice de la puissance douce vise à occuper les esprits sur une période de temps. La concurrence entre des intérêts différents sera tranchée en notre faveur si nous amenons les autres à partager notre vue du monde et notre horizon de temps<sup>27</sup> ". " La puissance douce peut transformer des ennemis en alliés parce qu'elle permet de façonner les perspectives. Elle transforme donc l'art de la diplomatie dans la mesure où le partage de l'information, plutôt que sa sauvegarde, peut être essentiel au succès. (...) La puissance douce diffère de la diplomatie traditionnelle en ce sens qu'elle requiert une gestion plus large, horizontale, des actifs et des enjeux ainsi que l'utilisation de techniques de diffusion multiformes " (*Le rôle du Canada en l'an 2005*).

---

<sup>26</sup> Elle a donc beaucoup à voir avec la notion de violence symbolique dans son rapport au "capital informationnel" (cf. Bourdieu, 1995).

<sup>27</sup> La puissance " qui importe le plus est parfois celle qui est la moins précaire au sens traditionnel, c'est-à-dire la puissance douce. L'image d'un pays, aux yeux d'observateurs étrangers clés, peut lui donner une influence sans commune mesure avec celle que confère habituellement la stature internationale ".

En tant qu'élément constitutif de la puissance totale d'un pays, la puissance douce a certes toujours joué un rôle important<sup>28</sup>, mais, dans le monde globalisé et l'économie mondiale de l'information, ce rôle tend à devenir prééminent.

“ Dans le nouvel ordre mondial, l'instrument de l'influence ne sera plus simplement la force militaire, mais les compétences focalisées, l'ingéniosité et la souplesse économique, et la puissance douce. (...) Dans ce contexte, la puissance aura tout autant à voir avec le réseautage, la formation de coalitions et la gestion horizontale des enjeux qu'avec les ressources que nous pouvons mettre à contribution<sup>29</sup>. Pour le Canada, les coalitions formées autour d'un enjeu particulier deviendront aussi importantes pour gérer son grand voisin que ne l'a été la structure des alliances. (...) Notre capacité à créer ces coalitions dépendra en partie de notre maîtrise de la puissance douce, soit de l'art de diffuser de l'information à des observateurs étrangers, y compris les médias internationaux, de façon à obtenir des résultats souhaitables par la persuasion plutôt que par la coercition<sup>30</sup> ” (*Le rôle du Canada en l'an 2005*).

Aussi le Canada doit-il “ mettre l'accent sur le développement d'une nouvelle capacité institutionnelle (en ce domaine) qui puisse promouvoir ses intérêts, spécialement alors que l'intégration de l'Amérique du Nord enlèvera de leur efficacité aux instruments de politique traditionnels ”.

En d'autres termes, pour les experts fédéraux, le développement de la puissance douce permet de répondre aux défis de la dispersion du pouvoir et de la complexification de l'organisation de l'ordre politique tant international que régional posés par la mondialisation. Mais cela vaut tout autant au plan national, car la puissance douce peut et doit aussi être déployée à l'intérieur des frontières du pays “ dans des domaines comme la perception de l'unité canadienne, le recrutement d'investisseurs étrangers et d'immigrants qualifiés, le tourisme (...) ”. En ce qui concerne “ l'unité canadienne ”, le gouvernement fédéral a en effet la tâche prioritaire d'éviter que l'intégration toujours plus étroite avec les États-Unis, en rendant “ plus difficile de conserver le sentiment d'une identité canadienne distincte, (...) exacerbe les divisions actuelles dans notre pays et rend(e) d'autant plus difficile de faire preuve de leadership sur les questions d'intérêt national qui pourront se présenter dans l'avenir ”. C'est pourquoi le gouvernement fédéral doit mettre en oeuvre immédiatement à l'interne

---

<sup>28</sup> “ Avec la fin de la guerre froide, la nature de la puissance a changé de façon dramatique. (...) Les États-Unis ne dominent pas du seul fait de leur capacité de projeter des forces militaires; ils sont une superpuissance parce qu'ils allient cette capacité à la puissance économique et à ce qu'on est convenu d'appeler la puissance “douce” - la puissance de l'information et de la connaissance. Dans chaque pays se retrouve une combinaison de force militaire, d'influence économique, de facteurs démographiques, de ressources, etc., qui en fait un intervenant pour un ensemble particulier d'enjeux ” (*Le rôle du Canada en l'an 2005*).

<sup>29</sup> Car, “ les États n'auront pas un monopole des actifs de puissance douce ” et “ les gouvernements ne seront plus le seul siège de pouvoir interactif. De nouveaux partenariats informels seront formés pour gérer l'information (et) (...) on voudra que les gouvernements gèrent par l'information plutôt que par la coercition. Sur le plan international, cela signifiera (...) que la protection des intérêts nationaux dépendra davantage de la projection d'information que de la projection de la puissance militaire ”.

<sup>30</sup> “ Dans ce nouveau monde, où la puissance sera beaucoup plus diffuse, et plus malléable, la coopération avec des pays de même opinion s'imposera d'elle même ”.

son nouveau rôle d'orientation en utilisant sa capacité de puissance douce notamment dans les relations fédérales-provinciales.

Le gouvernement fédéral, en effet, constate que l'ALENA a entraîné une réorientation nord-sud des échanges extérieurs des provinces au détriment des échanges est-ouest, laquelle a affaibli une union économique, déjà fort imparfaite, mais qui n'en reste pas moins un pilier de l'intégration politique du pays<sup>31</sup>. Il observe également que cette réorientation du commerce continental a été de pair avec une "propension croissante des provinces canadiennes à négocier et à gérer des accords transnationaux avec les États américains". Il en déduit alors une stratégie mobilisant le nouveau mode de gouvernance "à la puissance douce" en deux volets :

1/ "agir vite et bien pour éliminer les barrières entre les provinces et renforcer le marché canadien interne", car "si le Canada n'est pas perçu comme une seule économie ou un seul marché, les entreprises canadiennes continueront d'être handicapées pour étendre leur présence au sein même du Canada. Elles se tourneront plus volontiers vers le sud, ce qui pourrait affaiblir les liens fédéraux et exacerber les tensions entre régions"<sup>32</sup>;

2/ associer les provinces aux négociations sur le commerce international qui touchent "à des domaines de responsabilité provinciale", puisque "l'application d'engagements internationaux au pays va nécessiter une coopération intergouvernementale et un dosage délicat des intérêts nationaux et régionaux"<sup>33</sup>.

Dans la vision du gouvernement fédéral libéral, par conséquent, c'est seulement par l'institution "de nouveaux mécanismes de coordination et de consultation" que pourra être obtenue "la structuration et la poursuite des intérêts canadiens dans le nouveau cadre international"<sup>34</sup>. Et cette recherche de nouveaux partenaires et la formation "de nouvelles coalitions d'intérêts communs"

<sup>31</sup> Sur cette réorientation géographique des échanges extérieurs provinciaux à la suite de l'ALENA, cf. (Courchene, 1997, p. 11-13); (Norrie et Percy, 1998, p. 93-99). (Bayouni et Klein, 1997) soutiennent néanmoins que les frontières canadiennes continuent de jouer un rôle important pour l'intégration économique du pays.

<sup>32</sup> "Le courant d'intégration nord-sud (...) pourrait affaiblir la cohésion interne et la position de négociation du Canada face aux États-Unis si des arrangements internes n'y font pas contrepoids". Un accord d'union économique a ainsi été signé entre l'Etat fédéral et les provinces en 1996 (date à vérifier).

<sup>33</sup> "Le processus de façonnage et de mise en oeuvre de la politique étrangère et des traités internationaux comporte maintenant plus de couches, et nécessite la participation de nombreux intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux. (...) La diplomatie "multicouches" entre les intervenants nationaux, infranationaux et non gouvernementaux sur diverses scènes politiques (...) présente à la fois des défis et des possibilités au système et aux institutions fédéraux du Canada. Le nouveau milieu internationalisé de la souveraineté "perforée", les domaines de politique interdépendants, et le flou des questions intérieures et internationales ont créé le besoin d'adopter des approches fédérales-provinciales supplémentaires en matière de collaboration dans le cadre du processus de conclusion des traités internationaux. Les provinces participent davantage au processus de conclusion des accords internationaux pour que le Canada puisse davantage respecter ses engagements à l'échelle internationale" (*Relations fédérales-provinciales dans le domaine international*, oct 1996).

concernant les diverses politiques publiques mobilisera pour l'essentiel une source de pouvoir, la puissance douce, qui n'a pas vocation à être monopolisée par les Etats. Cependant, " toute cette interaction ne peut se réaliser sans qu'on y consacre du temps et de l'argent, à un moment où justement on réduit les ressources". Aussi, le nouveau programme de gouvernance que vise le gouvernement fédéral paraît entaché de plusieurs difficultés qui font peser un risque majeur sur l'unité de l'ordre politique canadien. La capacité du gouvernement fédéral d'utiliser une " puissance douce " est en effet compromise par le déclin de sa légitimité associé à la réduction de sa capacité de financement<sup>35</sup>. Par ailleurs, si conformément à la conception adoptée de la puissance douce, " quand on se demande quelle est la meilleure façon de résoudre tel ou tel problème, des pressions s'exercent en faveur d'une dévolution du pouvoir et de l'autorité à d'autres paliers de gouvernement, au secteur privé ou à la société civile " (*Le contexte international*), un risque de fragmentation se fait immédiatement jour dès lors que cette dévolution fédérale ne s'accompagne pas d'un transfert de ressources financières correspondant.

Comment les experts fédéraux envisagent-ils alors de résoudre ces contradictions que la stratégie fédérale d'adaptation de la société canadienne à la mondialisation devra affronter ? A vrai dire, s'ils ont bien conscience des problèmes que cette stratégie engendre, ils sont moins à l'aise pour proposer des solutions, et c'est pourquoi il faut maintenant parler moins de défis à relever au moyen de programmes rationnellement élaborés que de risques sociaux et politiques faisant peser une grande incertitude sur l'avenir du Canada en tant que tout.

### ***Les risques : y perdre son identité et l'unité du pays***

En partant d'une conception de la mondialisation qui la situe d'emblée au niveau des rapports de puissance entre les divers Etats, puis en la neutralisant à usage interne en la référant essentiellement au péril extérieur inévitable du développement d'une économie fondée sur le savoir et l'information, le gouvernement canadien fait de la mondialisation la métaphore d'une sorte de troisième guerre mondiale<sup>36</sup> qui se mène non plus avec des armes de mort, mais avec des moyens économiques

---

<sup>34</sup> " La mondialisation nécessite un engagement beaucoup plus grand des gouvernements nationaux avec les gouvernements provinciaux et d'autres gouvernements, avec les citoyens, les groupes d'intérêts et les entreprises et avec de nombreux autres intervenants qui ne sont pas des pays ".

<sup>35</sup> " La réduction de la capacité de financement des Etats-nations soulève certaines questions concernant leur légitimité " (*Le contexte international*).

<sup>36</sup> En témoigne le vocabulaire utilisé qui est souvent de type militaire, la mondialisation étant vue comme un processus d'"affrontements" successifs sur des "théâtres" d'opération (le "principal" étant le continent nord-américain pour le Canada) où les objectifs stratégiques dans le "collimateur" sont les infrastructures institutionnelles existantes, c'est-à-dire les ressources politiques disponibles. Dans cette guerre, il n'y a pas seulement un ennemi extérieur, étranger (les concurrents internationaux), mais aussi un ennemi intérieur potentiel (les "industries" nationales qui, si elles jugent que l'État national ne

marchands, organisationnels et technologiques ainsi qu'avec les ressources de la puissance douce<sup>37</sup>. Dans cette guerre dont on ne sait pas ou plus qui l'a déclenchée, si ce n'est les forces magiques de la "révolution de l'information", tout Etat serait inéluctablement embarqué du fait de la montée des interdépendances qui ne permet plus de distinguer le national de l'international. Dans le nouveau champ international, global, des forces économiques, il ne reste donc pas d'autre alternative que de chercher à vaincre, même si on peut s'attendre à quelque aide humanitaire en cas de défaite.

Or pour gagner la "bataille commerciale" et la "guerre de l'investissement", le gouvernement fédéral considère qu'il ne suffit pas de canaliser les forces de la mondialisation à son profit, il y va aussi d'une mobilisation générale de la société :

"Dans une économie basée sur l'information, la base sur laquelle doit reposer l'avantage concurrentiel a changé de bien des façons. Il faut du capital *humain*, en plus de capital financier, il faut investir dans l'innovation, et non pas seulement dans les biens de production. Dans cette nouvelle économie, ce que certains ont appelé le "capital social" - qualité de l'instruction, soins de santé, culture, cohésion, valeurs et attitudes sociales, environnement naturel, efficacité du gouvernement et des systèmes sociaux d'un pays - est de plus en plus considéré comme une source d'avantage concurrentiel. Cela signifie que de plus en plus, dans l'avenir, la concurrence se fera entre sociétés et non pas seulement entre entreprises ou même entre économies".

Bref, comme dans le modèle de la ville-État de Singapour déjà mis en exergue : "Pour bâtir une économie compétitive, nous devons aussi bâtir une société forte, saine et "concurrentielle". C'est là un défi pour les politiques sociales et pour tous les paliers de gouvernement".

On ne saurait mieux dire, car là réside la contradiction centrale du discours du gouvernement fédéral comme de sa stratégie de gestion du marché du travail et de ses relations aux provinces. En effet, si pour la compétition internationale, une société forte, unifiée, un capital social développé, sont nécessaires, peut-on encore soutenir que la logique économique doit dominer les logiques du social et du politique ? Travailler à la production du capital social, tel que le discours gouvernemental le définit, peut-il se faire, en particulier, à partir d'une activation des valeurs de la concurrence entre les individus et de la responsabilisation individuelle au détriment de la responsabilité collective ? Et endogénéiser jusqu'au sein même des politiques sociales les contraintes de la mondialisation, n'est-ce pas y faire rentrer un ferment destructeur de ce qui est au coeur même de la notion de capital

---

les soutient pas assez, peuvent se retourner contre lui en traitant avec l'ennemi extérieur, comme ces capitalistes hollandais qui finançaient Louis XIV en guerre contre la Hollande). Bref, l'État national subit un assaut auquel il ne peut résister que difficilement en maintenant des poches de "résistance dans certains secteurs" et en pactisant d'abord avec l'ennemi intérieur, moyennant des compromis conduisant à des ajustements partiels à ses *desiderata*, puis avec l'ennemi extérieur grâce aux ressources de la diplomatie, à la conclusion d'alliances régionales et à l'établissement de règles multilatérales limitatives de l'ampleur des affrontements, etc.. L'État ne peut se retirer du champ de bataille, se réfugier dans le neutralisme (protectionnisme), car il y va du maintien de son rang dans la hiérarchie mondiale, voire de son indépendance et de sa perpétuation.

<sup>37</sup> On entrerait ainsi dans une nouvelle période post-westphalienne où ce n'est plus la politique qui est la poursuite de la guerre par d'autres moyens, selon la formule célèbre de Von Clausewitz, mais l'économie directement.

social et donc de la capacité de la société à être “ concurrentielle ” et à se mobiliser pour la victoire ? Ces contraintes de nature universaliste, soutenues par les valeurs du capitalisme global, paraissent en effet difficilement compatibles avec les valeurs spécifiquement canadiennes qui se sont imposées au fur et à mesure que l'institution de son système de protection sociale fondait l'unité politique et l'identité du pays.

On vient de voir que, pour le gouvernement fédéral, même si cela ne devrait pas signifier leur déclin compte tenu qu'elles participent de la logistique nécessaire pour affronter la compétition internationale, il y a néanmoins nécessité de soumettre les politiques sociales aux impératifs de la compétitivité et à l'autorité des marchés financiers. Dans la rhétorique gouvernementale, on parle ainsi de "maintien et de resserrement d'un filet de sécurité financièrement réaliste (...) dans le contexte des pressions qu'entraîne sur les coûts de la fabrication et des services la concurrence américaine et mexicaine". L'approche fédérale consiste alors à réformer et à doter financièrement les diverses composantes de l'Etat-providence en fonction d'un jugement porté sur leur efficacité économique relative en tant qu'avantage comparatif dans la concurrence internationale. L'inquiétude des experts est, dans ces conditions, que cette politique ne soit pas compatible avec la reproduction élargie du capital social de la société qui est également recherchée. En effet, soumettre différenciellement les éléments du système de protection sociale à des principes de gestion hétérogènes à la logique d'ensemble du système tend à en compromettre la cohérence et donc à détruire à terme le capital social qu'il représente. Dit autrement, la considération même des politiques sociales comme infrastructures nécessaires de la compétitivité, qui se confond avec l'idée de mobilisation générale de la société et de son capital social, rend difficile le choix de certains éléments particuliers à sacrifier sur l'autel de la mondialisation au profit des autres<sup>38</sup>. Les coupures dans les programmes sociaux, directes ou indirectes (c'est-à-dire via les transferts aux provinces), ont donc des répercussions nécessairement négatives sur le capital social de la société canadienne et sont ainsi porteuses de risques sociaux et politiques.

Mais quelle est, plus précisément, la nature de ces risques dérivés que, selon les experts gouvernementaux fédéraux, la “nationalisation” des contraintes de la mondialisation fait courir au Canada en tant que société ? Ces risques sont de deux sortes dans un système fédéral fortement

---

<sup>38</sup>“ La liste des problèmes de politique sociale avec lesquels sont aux prises les gouvernements de nos jours semble décourageante : pauvreté chez les enfants, chômage des jeunes, inégalité croissante des revenus, insécurité de la classe moyenne et vieillissement de la population. La recherche sur les politiques peut proposer une foule de solutions, mais le vrai défi des décideurs sera de comprendre comment ces problèmes, en apparence disparates, sont liés entre eux. Les politiques d'un secteur donné influenceront inévitablement sur les autres secteurs ” (*Points névralgiques à moyen terme*).

teinté d'intergouvernementalisme comme l'est le Canada. Il existe d'abord un risque proprement social, lié à l'ajustement des politiques sociales au modèle de la concurrence et aux contraintes budgétaires associées qui entraînent que " les gouvernements n'ont plus les moyens de dépenser de l'argent pour protéger leur population contre les effets de la mondialisation ". Mais ces mêmes restrictions budgétaires font aussi peser un risque politique dans la mesure où " le retrait du gouvernement fédéral de nombreux secteurs traditionnels d'activité (diminution du nombre de programmes), (...) réduit ses moyens traditionnels de négociation avec les provinces et (entraîne) des tensions intergouvernementales fortes ". De même, les principes de concurrence et de responsabilisation individuelle face aux risques de la vie au travail et de la vie sociale dont la mondialisation économique est porteuse, s'entrechoquent avec les valeurs et les normes qui sont au principe et du lien social et du lien territorial qui fondent la constitution du Canada comme société politique : conjugués au développement des technologies d'information et de communication et aux transformations de la famille, ils conduisent à un accroissement des inégalités sociales et régionales et à un développement de la pauvreté que la redistribution publique peut de moins en moins compenser, compte tenu des restrictions budgétaires. Ainsi le risque social et le risque politique, en se conjuguant, peuvent conduire à l'éclatement du pays.

#### Le risque social : polarisation et inégalités sociales, destruction du capital social

Conformément à la problématique des experts gouvernementaux canadiens, on appellera ici risque social le risque de destruction du capital social accumulé par la société<sup>39</sup>. Ce risque est bien évidemment lié au risque politique, vu l'organisation territoriale fédéraliste du système canadien de protection sociale<sup>40</sup>. Néanmoins on l'abordera tout d'abord dans sa dimension "fonctionnelle", c'est-à-dire en tant que risque pesant sur l'efficacité économique de la stratégie gouvernementale. On ne traitera de son impact sur l'ordre politique qu'ensuite, lorsqu'on abordera le risque politique.

---

<sup>39</sup> Pour un bilan des recherches canadiennes en termes de cohésion sociale et de capital social, voir (Jenson, 1998).

<sup>40</sup> Comme cela apparaît clairement dans la formulation suivante : "Point névralgique : Le fait d'investir temps, argent et énergie dans les collectivités aide les gens à se fixer des buts communs et à déterminer eux-mêmes leur avenir. En raison des pressions grandissantes auxquelles est soumise la classe moyenne, de la réorientation des valeurs qui se manifeste par un individualisme croissant parmi les Canadiens dans leur ensemble et de la marginalisation accrue de segments de la population, moins de gens sont capables d'investir dans le capital social et disposés à le faire. Pourtant, l'importance de cette forme d'investissement s'accroît à mesure que les gouvernements se retirent de la prestation des services. La notion de capital social suppose que les gens qui apprennent à se connaître - par la constitution de réseaux, l'élaboration de normes et l'accroissement de la confiance - sont mieux en mesure de passer outre à leurs intérêts personnels et de travailler ensemble pour atteindre des objectifs communs.(...) La nature et l'évolution de l'engagement civique au Canada n'ont pas été étudiées à fond, mais, d'après les observations de certains analystes, les fondements du capital social au Canada se désagrègent depuis dix ans sous l'effet du chômage, de la fermetures d'usines, de la progression du travail non standard et de la réduction des dépenses publiques dans le cadre de programmes sociaux " (*Points névralgiques à moyen terme*).



Dans la conception du gouvernement fédéral, c'est, on l'a vu, en tant qu'il est la base d'un avantage comparatif avec les USA que le capital social du Canada doit être préservé, voire développé. Ce capital social repose sur deux grands piliers :

- la réduction ou le maintien dans des limites strictes de l'inégalité des revenus et de la pauvreté,
- et le système universel de santé.

Si ces piliers s'effondraient du fait des politiques d'ajustement structurel, cela aurait pour effet de miner les fondements mêmes de l'avantage comparatif canadien dans la mondialisation.

Considérons alors, tout d'abord, la question des inégalités et du rôle redistributif traditionnel du système politique canadien. Pour les experts fédéraux, il y a en ce domaine un double danger. D'un côté, le développement de l'économie fondée sur l'information et le savoir, et les formes de management qui lui sont associées<sup>41</sup> ont entraîné une stagnation du revenu familial moyen et une polarisation de la distribution des revenus marchands<sup>42</sup> qui tend à réduire l'importance de la classe (moyenne) de revenu intermédiaire (i.e. du nombre de familles à revenu moyen)<sup>43</sup>. De l'autre, la contrainte financière et la tendance à la convergence des régimes canadiens de soutien du revenu vers leurs équivalents américains réduisent la capacité des transferts publics de compenser cette distribution de plus en plus inégalitaire des revenus de marché.

Ainsi, " entre 1984 et 1993, le revenu familial marchand moyen réel et le revenu familial disponible moyen réel sont restés presque inchangés, ce qui représente une rupture marquée par rapport aux accroissements importants observés dans les années 60 et les années 70. Le degré d'inégalité de revenu disponible entre les familles est aussi resté inchangé au cours des dix dernières années. Toutefois, cette stabilité cache un accroissement important de l'inégalité dans le revenu marchand. La seule raison pour laquelle l'inégalité de revenu disponible ne s'est pas accrue, c'est que les transferts gouvernementaux aux particuliers, alliés aux effets du système d'impôt progressif, ont compensé l'accroissement de l'inégalité des gains "<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Le développement des emplois non standards, notamment du travail à temps partiel non choisi, est en effet un facteur important d'accroissement des inégalités de revenus d'activité : " la bipolarisation du temps de travail est un facteur déterminant de l'inégalité croissante des revenus au Canada " (*Points névralgiques à moyen terme*).

<sup>42</sup> L'inégalité croissante des revenus marchands familiaux globaux a plusieurs causes " dont l'ouverture plus grande du Canada au commerce mondial et la prolifération des nouvelles technologies. (Mais) quelles qu'en soient les causes, (elle) coïncide avec une distinction de plus en plus marquée, sur le marché du travail, entre un groupe central de travailleurs très qualifiés ayant de bons avantages, un accès à une formation payée par l'employeur et une sécurité d'emploi raisonnable, et un groupe périphérique de travailleurs qui, de façon générale, sont peu qualifiés et employés dans des postes précaires faiblement rémunérés et pour lesquels les possibilités d'apprentissage sont faibles. Les changements dans la composition des familles ont aussi favorisé l'inégalité des revenus marchands (augmentation du nombre de familles monoparentales ayant une femme ou une personne âgée pour chef) "

<sup>43</sup> Cf. également (Fritzell, 1993); (Morissette, Myles & Picot, 1995); (Beach, 1995); (Beach & Slotsve, 1996); (Betcherman & McMullen, 1998); (Sharpe, 1998).

<sup>44</sup> " (...) si on exclut les paiements de transfert du revenu familial et qu'on ne considère que le revenu marchand avant impôts, on constate que l'inégalité du revenu s'accroît. Le revenu marchand des familles du quintile inférieur a baissé, tandis que celui des familles du quintile supérieur a augmenté légèrement. Le régime de transferts (et, dans une certaine mesure, le régime fiscal) compense l'inégalité croissante du revenu marchand, de sorte que l'inégalité du revenu familial disponible n'augmente pas. Les familles pauvres dépendent fortement des transferts et cette situation s'accroît à mesure que les gains provenant d'un emploi diminuent. En 1994, les transferts des administrations aux particuliers représentaient 67 p. 100 du revenu des familles les plus pauvres, classées dans le quintile inférieur. Par contre, au début des années 80, la proportion, plus faible, se chiffrait à 58 p.100. L'accroissement de l'inégalité du revenu marchand est surtout causé par une plus grande disparité des gains personnels, particulièrement chez les hommes. Cette disparité croissante des gains annuels est, quant à elle, due à la

Le rôle redistributif du système politique canadien a donc du augmenter pour compenser l'accroissement de l'inégalité dans la distribution des revenus marchands.

Les experts fédéraux constatent également “ que les fondements du capital social se sont érodés pendant la dernière décennie, dans la foulée du phénomène de la marginalisation sociale qui va de pair avec le chômage et la pauvreté ”. Selon eux, cette situation devrait perdurer du fait “ qu'à plus long terme, les obligations et les rapports sociaux se dilueront probablement dans une espèce d'individualisme qui se manifestera à la fois dans les attitudes et au niveau culturel ” (*Les particuliers et les familles face au changement*). Ils s'inquiètent en conséquence de ce que, même si "le Canada réussit bien dans la nouvelle économie, (...) ce ne sont pas tous les Canadiens qui ont part à ce succès : certains n'ont pas les compétences voulues, d'autres n'ont pas la possibilité ”.

Ainsi, “ le risque d'une scission sociale fondamentale entre les gagnants et les perdants, d'une bipolarisation et d'une marginalisation croissantes, augmente aussi bien au pays que dans le monde en général. La mondialisation crée des ghettos formés de ceux qui ne participent pas ou ne peuvent pas participer pleinement à l'économie mondiale<sup>45</sup>. Cette inégalité croissante crée sur les sociétés et sur le système international des pressions qu'il sera peut-être impossible d'endiguer<sup>46</sup>. Il est manifestement dans notre intérêt de faire en sorte que ne soient pas marginalisées des personnes, des groupes et des sociétés entières par suite de l'instauration du nouvel ordre économique qui émerge de la mondialisation ”<sup>47</sup> (*Points névralgiques à moyen terme*).

Pour les experts libéraux canadiens, en effet, “ l'inégalité peut nuire au développement des ressources humaines et aux perspectives de croissance économique (...). A la lumière de ce que nous savons quant à l'importance de la petite enfance eu égard aux “performances” à l'âge adulte,

polarisation de plus en plus marquée du marché de l'emploi quant au nombre d'heures de travail. Les Canadiens qui travaillent de 35 à 40 heures par semaine, ce qui représente une semaine ordinaire de travail, deviennent moins nombreux tandis que ceux qui travaillent un moins grand ou un plus grand nombre d'heures par semaine deviennent plus nombreux. Cette situation a contribué à l'accroissement de la disparité des gains, car ce sont les travailleurs les moins bien rémunérés qui ont tendance à travailler un plus petit nombre d'heures, et ceux qui sont les mieux payés qui ont tendance à travailler un plus grand nombre d'heures ” (*Grandes tendances*).

<sup>45</sup> “ Les conséquences sociales de l'inégalité peuvent dépendre en grande partie de la nature de l'inégalité pendant la vie de la personne touchée. Un accroissement de l'inégalité des revenus marchands signifie qu'à tout moment plus de travailleurs canadiens ont des gains relativement faibles. Cela peut être attribuable au fait que plus de travailleurs vont et viennent dans ces situations à faible revenu ou peut signifier que les mêmes travailleurs à faible revenu restent dans leur emploi plus longtemps. (...) Malheureusement, les premières recherches longitudinales semblent confirmer (le) scénario stationnaire (dans lequel) les travailleurs demeurent dans une situation de faible revenu plus longtemps que dans le passé et (où) la probabilité de monter dans l'échelle des gains a diminué légèrement, en particulier chez les jeunes hommes ” (*Points névralgiques à moyen terme*).

<sup>46</sup> “ La disparité salariale grandissante au Canada (...) fait obstacle à la diminution des disparités de richesse et de revenu, qui est une des composantes de la cohésion sociale. À cela s'ajoute la constatation qu'il devient de plus en plus difficile pour les personnes au revenu le plus faible d'améliorer leur situation. Il paraît évident que la marginalisation de certaines personnes, ou leur exclusion de la société, a des conséquences négatives pour le maintien de la cohésion sociale; l'exclusion foment le ressentiment et l'insatisfaction et accroît la possibilité de violence et la criminalité, si bien que la cohésion sociale s'en trouve affaiblie. Lorsque coïncident une disparité salariale accrue et des clivages sociaux ou politiques de longue date entre l'ensemble de la société et un sous-groupe défini de la population, le potentiel d'érosion de la cohésion sociale est le plus grand ” (*Points névralgiques à moyen terme*).

<sup>47</sup> “La mondialisation s'accompagne d'une marginalisation des pauvres : la fortune globale des 358 milliardaires que l'on dénombre dans le monde est égale au revenu des 45% de la population mondiale les plus pauvres, soit 2,3 milliards de personnes.”

on (doit) se préoccupe(r) tout spécialement des incidences de l'inégalité familiale sur les enfants<sup>48</sup>. L'inégalité n'est pas, non plus, étrangère à la désaffection politique croissante et à la disjonction des valeurs entre les Canadiens de "l'élite" et la population en général" (*Les particuliers et les familles face au changement*). Enfin, "l'inégalité des revenus marchands chez les jeunes peut avoir d'importantes conséquences à long terme sur la participation au marché du travail, sur la formation des familles et sur le degré d'intégration sociale, dont la participation à des activités criminelles" (*Points névralgiques à moyen terme*)<sup>49</sup>.

Bref, pour les experts gouvernementaux,

“ la marginalisation et l'exclusion de (divers) segments de la population (...) menace d'assombrir l'avenir économique du Canada. (...) Si la stratégie économique nationale doit reposer sur le développement des ressources humaines, le Canada ne peut pas se permettre de négliger l'apport potentiel d'un segment aussi nombreux de la population. Enfin, les conséquences sociales de l'inégalité seront profondes si le désavantage économique s'ajoute aux clivages sociaux qui existent déjà sur le plan, par exemple, du sexe, des incapacités, de la race, de l'appartenance ethnique ou du statut d'immigrant ” (*Points névralgiques à moyen terme*).

Ce constat effectué, les experts sont plus particulièrement préoccupés du fait que les politiques d'ajustement font le jeu de ces tendances à l'accroissement des inégalités et à la décomposition du lien social au lieu de les contrecarrer, comme c'était encore le cas jusqu'au milieu des années 1990<sup>50</sup> : “ quelles sont les prévisions relatives à l'inégalité ? La plupart des observateurs diraient que, alliées aux tendances actuelles observées dans la redistribution du temps de travail et à l'augmentation du nombre de familles monoparentales, la réduction des transferts aux particuliers récemment apportée par tous les ordres de gouvernement au Canada vont sans aucun doute accroître l'inégalité des revenus disponibles ”. Même l'espoir mis dans la réforme de l'assurance chômage de 1995 et le développement des politiques assistantielles provinciales, inspirés du *welfare-to-work* américain et

---

<sup>48</sup> “ Les conséquences sociales de l'inégalité dépendent aussi des caractéristiques des personnes touchées. Par exemple, d'après ce que nous savons des conséquences à long terme de la pauvreté infantile sur le développement de l'individu, l'inégalité croissante observée dans le revenu marchand des familles ayant des enfants est particulièrement préoccupante. La fréquence de l'appartenance à des familles à faible revenu chez les enfants canadiens reste élevée (...) et n'a pas diminué depuis 1975. (...) Les recherches confirment que les enfants pauvres ont une santé plus fragile, vont moins longtemps à l'école, vivent dans des environnements plus dangereux et courent plus de risques que les enfants mieux nantis. Nous ne savons pas exactement comment la faiblesse du revenu agit sur le milieu dans lequel vit l'enfant de manière à produire de moins bons résultats. Mais ce que nous savons n'est pas encourageant. (...) De même, les recherches sur l'inégalité indiquent que la durée de la pauvreté pourrait être en train d'augmenter, et nous savons que plus la pauvreté dure, pires sont les conséquences ” (*Points névralgiques à moyen terme*).

<sup>49</sup> “ L'avenir pour les jeunes moins instruits s'est assombri ces dernières années. Au Canada, près de 10 p. 100 des jeunes entrent sur le marché du travail avec le plus bas niveau de capacités de lecture mesurable, ce qui signifie qu'ils n'ont pas les compétences générales de base nécessaires pour en acquérir de nouvelles rapidement et s'adapter aux nouvelles exigences. (...) Par le passé, les jeunes peu instruits pouvaient entrer sur le marché du travail dans des professions peu spécialisées et progresser vers des professions plus spécialisées à mesure qu'ils acquéraient de l'expérience. Des recherches sont en cours en ce moment pour voir si ce profil d'avancement est encore possible, étant donné ce que nous savons sur la croissance au ralenti des postes de niveau intermédiaire sur le marché du travail. Si la réponse est non, nous risquons de voir tout un segment de la population des adolescents exclu de l'avancement pour longtemps ”.

<sup>50</sup> Cf. par exemple (Myles, 1996); (Banting, 1997a et b).

destinés à réduire “ l’inégalité en améliorant les incitations au travail ”, devrait, selon les experts fédéraux, être déçu car “ l’exemple fourni par les Etats-Unis, où la réduction de la protection sociale et le renforcement des incitations au travail ont coïncidé avec une accélération de la croissance et une baisse du chômage, n’inspire pas beaucoup d’optimisme. Depuis les années 1980, l’inégalité a même augmenté aux Etats-Unis durant les périodes de croissance rapide ”. Ces réformes ont eu, en effet, pour effet d’augmenter le nombre de *working poors*, non de diminuer les inégalités ni la pauvreté.

A vrai dire, sur ce point on touche aux limites de l’analyse du gouvernement fédéral libéral qui, malgré le doute exprimé, ne récuse pas pour autant la stratégie de réforme qu’il a choisi pour couper dans ses dépenses et harmoniser le marché du travail canadien avec son équivalent américain. La citation suivante en témoigne :

“ On pourrait s’attendre à ce que les efforts fournis ces derniers temps par les gouvernements, au Canada, dans le but de réduire les paiements de transferts personnels aient pour effet de faire grimper l’inégalité du revenu disponible, toutes choses étant par ailleurs égales. Cette tendance pourrait toutefois être contrebalancée par des hausses des gains réels - hausses qui, par le passé, prenaient place progressivement. On ne sera à même de répondre à cette question que si l’on poursuit la recherche empirique sur l’incidence de la croissance sur la répartition du revenu. Il nous faut en outre chercher à déterminer dans quelle mesure la réforme des programmes de transferts gouvernementaux peut contribuer à réduire l’inégalité en offrant de meilleures incitations à travailler - exemple : la réforme de l’assurance-chômage ” (*Les particuliers et les familles face au changement*).

Ainsi, clairement, le gouvernement fédéral s’en remet ici à des recherches ultérieures sur les effets de ses politiques, et aucune politique à court-moyen terme pour s’assurer contre un risque social qui est pourtant clairement perçu n’est élaborée. Le défi social de "créer un monde du travail qui respecterait les valeurs nationales" n’est donc pas finalement relevé dans le discours gouvernemental.

Cela dit, bien que les experts persistent donc dans le soutien à une réforme du côté de l’offre qui, en promouvant une responsabilisation purement individuelle face aux risques sociaux, est intrinsèquement contradictoire avec l’idée d’une mobilisation collective de la société portée par le concept de capital social par ailleurs mis également en avant<sup>51</sup>, ils lâchent en revanche un peu de lest

---

<sup>51</sup> Et cela en dépit des critiques des spécialistes reconnus du marché du travail canadien montrant les effets pervers quant à l’efficacité économique de la politique privilégiée. Par exemple, l’économiste Lars Osberg, par ailleurs un des promoteurs de la notion de capital social reprise à leur compte par les experts fédéraux, écrit en 1994 : "Dans la vision mondiale du rapport Axworthy, les prestations sociales destinées à atténuer l’insécurité du revenus sont vues comme du "passé" et l’idée traditionnelle de la sécurité de l’emploi est déclarée obsolète. Les individus sont à la place sommés de “créer leur propre sécurité de carrière, fondée sur la volonté de se développer en permanence et d’améliorer leur qualifications”. L’Etat est vu comme un fournisseur de conseils et occasionnellement de formations, mais l’accent général est mis sur la responsabilité des individus de se déplacer, comme Tarzan dans la jungle des emplois, d’un emploi à l’autre tout au long de sa vie de travail. On peut raisonnablement se demander si une telle vision d’un changement continu d’emploi est désirable tant en ce qui concerne les besoins à long terme des employeurs canadiens en main-d’oeuvre impliquée et qualifiée, que pour ce qui a trait aux besoins de base des canadiens en matière de stabilité dans leur vie personnelle. (...) Un certain degré de stabilité et de sécurité économique est quelque chose dont la plupart des gens ont besoin. (...) En conséquence, le résultat de la combinaison d’un

“ du côté de la demande ”. La piètre performance de l'économie canadienne dans la première moitié des années 90, en effet, met en porte-à-faux la politique du marché du travail choisie. Car à quoi bon inciter au travail s'il n'y a pas de travail !

Ainsi, s'interrogeant sur le “ pourquoi la performance du Canada a-t-elle été aussi faible ” dans ces années 1990, notamment par rapport aux États-Unis, “ ce qui pourrait devenir grave ” si cela persistait dans la mesure où cela remettrait en cause toute “ liberté d'action permettant au Canada de préserver ses traditions, ses valeurs et ses intérêts ” dans les domaines social et culturel, les experts fédéraux considèrent “ que les politiques canadiennes récentes de gestion de la demande ont pu nuire aux ajustements de notre économie ”. Ils évoquent même un “débat ” à engager “ au Canada comme dans d'autres pays, sur la pertinence des politiques monétaires et des mesures visant à stabiliser les prix “, rappelant qu'un "certain nombre d'analystes soulignent que l'objectif consistant à ramener le taux d'inflation à zéro impose des coûts sociaux et économiques plus importants que ce qu'on avait envisagé et qu'il serait peut-être nécessaire de se fixer des objectifs moins sévères pour favoriser la croissance économique et la création d'emplois et permettre d'atteindre les objectifs financiers". En conséquence, le gouvernement devrait se donner de “ nouveaux objectifs de réduction de l'inflation ”, après un examen soigneux de l'expérience récente (*Points névralgiques à moyen terme*).

C'est là une remise en cause du “ credo ” de la politique de désinflation compétitive choisie jusque là qui ne peut s'expliquer que par la faible marge de manoeuvre du gouvernement<sup>52</sup>. C'est même une remise en cause agissante, puisqu'elle va se traduire dans la politique monétaire effectivement menée à partir de 1996<sup>53</sup>. A cette date, en effet, le taux d'intérêt à court terme canadien, qui jusque là était bien supérieur au taux américain, passe en dessous, et il ne redépasse légèrement ce dernier qu'en fin

chômage élevé, du transfert par l'entrepreneur du risque d'emploi sur le salarié, et le retrait de l'Etat de la sécurité du revenu, est que les individus déploieront d'autres stratégies pour obtenir une plus grande sécurité (restriction à la mobilité spatiale pour rester près des proches, moindre endettement et consommation, renforcement des syndicats). Et du point de vue de la macro-économie, le problème est que toutes ces manières d'éviter le risque individuel réduisent la mobilité sur le marché du travail et la croissance de la productivité à long terme" (Osberg, 1994, p. 67).

<sup>52</sup> Et pourtant les experts fédéraux considèrent que “ l'évolution que pourrait suivre la croissance économique à moyen terme, selon les hypothèses posées à l'heure actuelle, ne suffira pas à produire une réduction considérable du chômage ni un retour pour les Canadiens à des revenus en croissance constante, ce qui pourrait bien accentuer le phénomène déjà troublant de la disparité accrue des possibilités qui s'offrent aux Canadiens et ouvrir davantage les failles inquiétantes et de plus en plus évidentes dans la cohésion sociale ”.

<sup>53</sup> D'ailleurs la critique de la politique extrêmement restrictive menée par la Banque du Canada, y compris pendant la phase récessive du cycle des affaires 1990-1992, finit par faire consensus chez les économistes, qu'ils soient néolibéraux ou keynésiens. Cf. Courchene, 1994 et 1997; Osberg, 1994; Chomey, 1995; Stanford, 1995; Fortin, 1996 et 1997; Laidler et Robson, 1997; Boessenkool et Robson, 1998a et b; Helliwell, 1998; Keil et Pantuosco, 1998). Ces derniers, par exemple, ont effectué des estimations qui "indiquent que la croissance de l'écart des taux de chômage dans les années 1990 est principalement due à l'écart différentiel croissant entre les taux d'intérêt réel entre le Canada et les USA sur cette période"

1998 (OCDE, 1998; Finances Canada, 1999a, p. 13). Quant au taux à long terme, il rejoint le taux américain fin 1996, passant même sous sa barre en 1997 et 1998 (ibid., p. 15). Ces mesures ont un effet immédiat (en 1996) sur la charge de la dette publique et le déficit fédéral, puis sur la croissance en 1997 et 1998, l'économie canadienne étant relancée, notamment relativement à celle des États-Unis<sup>54</sup>.

Cette reprise de la croissance permet alors au gouvernement fédéral d'atténuer la pression sur les programmes sociaux en relançant quelque peu les dépenses dans le budget 1999-2000. Elle est par ailleurs accompagnée d'une nouvelle rhétorique qui prend quelque distance avec l'affirmation de la suprématie des impératifs financiers et économiques sur le social et la nécessité d'un retrait de l'Etat tous azimuts, ainsi qu'en témoigne le passage suivant du discours du budget 1999 du ministre des finances : "(...), voilà pour les finances de l'Etat. Or tout reste encore à dire quant à l'avenir de notre pays. Comblen les besoins des gens ne se limite pas à la tenue de livres. *Une nation n'est pas une entreprise*. Les marchés font bien des choses, et ils le font bien. Mais il y a aussi bien des choses qu'ils ne peuvent pas faire. Les marchés ne peuvent pas nous offrir, à tous, des soins de qualité lorsque nous sommes malades. Ils ne peuvent pas empêcher l'écart entre les riches et les pauvres de devenir un fossé infranchissable. Ils ne peuvent pas régler la situation des sans-abri et la violence faite aux femmes. Comme il se doit, *les marchés s'occupent de biens et services*. Cependant, *ils ne peuvent pas s'occuper du bien commun*. C'est donc à nous de le faire. Il n'est pas question de nous contenter d'accumuler les surplus ou de rembourser la dette. *Nous ne sommes pas là uniquement pour dégager de meilleurs résultats financiers. Nous voulons bâtir une nation plus forte*. (...) Nous devons chercher à forger une nouvelle alliance - un marché libre et une société juste qui soient complémentaires" (P. Martin, *Discours du budget*, Finances Canada, 1999c, c'est nous qui soulignons).

Cela souligné, on peut en venir au second "point névralgique" pour l'avenir du Canada selon le discours gouvernemental et qui concerne le système de santé. Les politiques d'ajustement, en effet, ne menacent pas seulement la capacité de redistribution des gouvernements canadiens, elles remettent également en cause le caractère public et universel du système de soins canadien :

" tandis que le régime de soins de santé du Canada vient au premier rang des symboles nationaux, la menace continuera de peser sur lui et le coût des soins de santé augmentera au fur et à mesure que des services, publics comme privés, ne seront

---

(ibid., p. S23), période pendant laquelle, par ailleurs, l'évolution du taux de chômage au Canada est de type "cyclique" et corrélée à celle du taux de croissance de la production (Riddell et Sharpe, 1998).

<sup>54</sup> Ainsi, le ministère des finances note dans le document de présentation du budget 1999 que "en soutenant la croissance, les conditions monétaires ont compensé partiellement les effets négatifs de la crise mondiale et continueront d'exercer cette influence" (Finances Canada, 1999a, p. 14).

plus couverts par la Loi Canadienne sur la santé. Un défi de taille qui nous attend sera de maintenir l'universalité du régime de soins de santé, (...) de garder le système de soins de santé le plus public possible pour maintenir les coûts à des bas niveaux - ces derniers risquant d'augmenter en flèche si le système est privatisé - et éviter une situation où les services sont donnés en fonction de la capacité de payer plutôt qu'en fonction de la nécessité ”.

Le système public de santé, en effet, est devenu depuis les années 1960 un fondement essentiel de la société pancanadienne. Il représente à la fois un avantage économique comparatif important dans la concurrence avec les Etats-Unis, vu son coût plus faible et sa plus grande efficacité que le système américain, et il est au plan politique un symbole central d'une canadienité qui se distingue de l'américanité. Soumis comme tous les autres programmes sociaux à des coupures budgétaires drastiques à partir de 1995, le gouvernement fédéral ayant réduit les transferts aux provinces compétentes en matière de santé, c'est à la fois la qualité des prestations et le caractère universel et uniforme dans toutes les provinces du système qui sont mis en péril. D'où le risque simultané d'une désaffection des classes moyennes et supérieures à son égard, et d'une perte de légitimité du gouvernement fédéral associée à la disparition d'un symbole national. En outre, compte tenu que la compétence exclusive des provinces pour la menée des politiques de santé est limitée par le pouvoir fédéral d'imposition de normes “ nationales ” en contrepartie de la part qu'il prend au financement du système, on est ici dans un cas où le risque social est également immédiatement une source de conflit entre les deux ordres de gouvernement. Ce qui nous conduit à aborder maintenant la dimension politique des risques induits par la stratégie libérale de mondialisation économique.

#### Le risque politique : déficit de cohésion sociale et problèmes de gouvernabilité

On a défini, conformément à la problématique des experts fédéraux, le risque social comme un risque de destruction du capital social sur l'accumulation duquel le projet politique fédéral d'insertion du Canada dans la mondialisation est théoriquement fondé. On peut dans la même perspective, définir le risque politique comme risque de perte de la “ cohésion sociale ” et donc d'éclatement de la société canadienne, un éclatement qui, compte tenu du caractère “ fédéral décentralisé ” de son ordre politique, prendrait la forme d'une désagrégation territoriale plus ou moins accentuée. Evidemment, le risque social alimente le risque politique, mais ce dernier ne se réduit pas au premier. En général, une crise sociale liée à un type d'organisation et de gestion de l'économie de marché n'entraîne pas nécessairement de risque de destruction de l'unité géopolitique d'un pays. Dans le cas canadien, ce risque existe, et la notion de cohésion sociale, à l'échelle du Canada dans son ensemble, prend également le sens de cohésion territoriale puisqu'elle “ suppose la constitution de valeurs et d'interprétations communes, la réduction des disparités de richesse et de revenu et, de façon générale, l'inculcation aux citoyens du sentiment d'être engagés dans une entreprise commune,

d'affronter ensemble les difficultés et d'être membres d'une même collectivité (J. Maxwell, *Social Dimensions of the Economic Growth*)” (*Points névralgiques à moyen terme*).

Plus précisément ici, le risque politique a pour origine la compatibilité problématique de la nouvelle gouvernance prônée par le gouvernement fédéral (et destinée à compenser son désengagement financier qui aboutit à une dévolution de compétences aux provinces sans dévolution du financement correspondant) avec les valeurs historiquement constituées qui ont progressivement donné leur sens à l'unité et à l'identité canadienne et fondé ainsi la cohésion du pays par delà sa diversité. Car si la nouvelle gouvernance et la “puissance douce” sur lesquelles le gouvernement fédéral compte désormais pour fonder son leadership politique ne permettent pas d'inscrire les changements prônés dans la continuité de ce système de valeurs, ou d'en construire un autre auquel seraient susceptibles d'adhérer l'ensemble de la population et des provinces, le gouvernement fédéral peut très bien ne plus apparaître comme un niveau pertinent de gouvernement : il y va donc de la légitimité, voire de l'existence même de l'Etat fédéral à l'échelle du Canada.

La prise de conscience de ce risque de la nouvelle gouvernance par les experts gouvernementaux ressort bien d'abord, sous une forme atténuée, de la citation suivante :

le fait que "les contraintes budgétaires vont probablement limiter la taille du gouvernement et la nature de ses activités", ne va pas seulement entraîner la "réévaluation des priorités et éventuellement une réaffectation des sommes dépensées. (...) Le gouvernement devra envisager de recourir à des politiques autres que les programmes de dépenses traditionnels pour atteindre ses objectifs. Le défi qu'il devra relever sera de convaincre la population, qui recevra déjà des services nettement réduits par rapport aux impôts qu'elle verse, de la nécessité de couper encore, tout en se ménageant un rôle visible et pertinent. Faute de quoi, le gouvernement risque fort de s'aliéner l'appui d'importants segments de la société canadienne, notamment de la classe moyenne. La position du gouvernement fédéral est rendue d'autant plus délicate que la dette des gouvernements provinciaux est relativement moins lourde, si bien que leur marge de manoeuvre financière est relativement plus grande".

Soit, pour le pouvoir fédéral, un risque de déclin de sa légitimité et de sa position relative vis-à-vis des provinces au sein de l'ordre politique canadien.

Ce risque ressort également, sous une forme plus affirmée cette fois, lorsque les experts fédéraux s'interrogent sur la “cohésion sociale” qui tient ensemble le Canada et considèrent comme un “point névralgique” le fait que “l'identité canadienne globale s'affaiblit sous l'effet de forces qui minent les symboles et les institutions du Canada qui, dans le passé, ont concouru à créer le sentiment d'avoir des buts communs. Faute d'une volonté renouvelée de conserver des valeurs communes et de bâtir ensemble notre avenir, le tissu social et politique du Canada pourrait se désintégrer”<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> J. Jenson note à juste titre “que la cohésion sociale est habituellement mentionnée lorsqu'une série de problèmes est évoquée”. Elle note également que la cohésion sociale apparaît en association avec “la crainte d'une détérioration, l'instabilité et, d'une façon plus générale, une absence de certitude sur la façon de procéder en cette période remplie de



Aux questions qu'ils se posent en conséquence : " quel est le degré de cohésion sociale au Canada? Avons-nous des valeurs et des buts communs? ", les experts, dans l'embarras, apportent des réponses contradictoires. Ils notent d'abord qu'aujourd'hui, " il est plus difficile de répondre à ces questions qu'auparavant ", car " il n'y a évidemment pas, à l'heure actuelle, de grand projet national de l'envergure de la construction du chemin de fer ou de mise en place de programmes sociaux " susceptible de mobiliser le pays dans son ensemble<sup>56</sup>. Comme ils considèrent, par ailleurs, que le leadership fédéral, dans le cadre de la nouvelle gouvernance, dépend étroitement " de la vision qu'a le gouvernement de l'avenir et de l'édification d'un consensus sur des questions qui sèment la discorde et sont difficiles à régler ", on peut donc déduire qu'aux yeux mêmes du gouvernement fédéral, les conditions d'exercice de cette nouvelle forme de leadership ne sont pas réunies.

Les experts gouvernementaux remarquent également que " les analystes qui ont étudié l'attachement qu'ont les Canadiens pour les symboles nationaux signalent qu'il est de plus en plus difficile de nous entendre sur les symboles de valeurs partagées. Le régime des soins de santé est devenu le plus important symbole national. D'autres symboles, comme la Charte et le drapeau et l'hymne du pays, ont encore une signification pour la plupart des Canadiens, bien qu'ils aient perdu de l'importance pour de nombreux résidents du Québec ". Mais aucun des rapports gouvernementaux ne traite véritablement des problèmes posés par le Québec, quand bien même il est affirmé dans celui intitulé *Points névralgiques à moyen terme* que " l'espoir de l'actuel gouvernement du Québec et de ses partisans de fonder un État indépendant du Canada " est " l'obstacle le plus évident à la définition d'un objectif commun " pour le Canada.

Les experts fédéraux admettent néanmoins que les Canadiens partagent des valeurs fondamentales - " autonomie, compassion menant à la responsabilité collective, investissement dans l'enfance, démocratie, liberté, égalité et responsabilité financière "- et que " ces valeurs ont changé très peu avec le temps, même si les Canadiens conçoivent très différemment l'expression qu'il faut leur donner dans les programmes et les politiques restées pratiquement les mêmes ". Ils considèrent alors que " le partage des épreuves, de la réussite de projets nationaux et des valeurs, dans le passé, procure un fondement solide " pour le maintien de la cohésion sociale, mais qu'en dernière analyse, celui-ci

---

défis ". Elle remarque enfin que les définitions contemporaines de la cohésion sociale " signalent clairement une tendance vers l'abandon des efforts visant à assurer la justice sociale par l'intermédiaire de la promotion active de l'équité des résultats " (Jenson, 1998, p. 5-6).

<sup>56</sup> " Au XIXe siècle, ceux qui sont venus s'établir au Canada avaient pour rêve commun d'unir les colonies au nord de la frontière des États-Unis et, à cette fin, ils ont construit un chemin de fer et créé des liens commerciaux est-ouest. Au XXe siècle, la crise des années 30, la Seconde Guerre mondiale et l'essor économique qui a suivi ont incité le Canada à mettre en place un ensemble unique de programmes sociaux ".

“ dépendra de la capacité des institutions sociales, notamment des gouvernements, de parvenir à un consensus sur une nouvelle définition des buts communs - une nouvelle vision de notre société - qui tient compte des importants changements économiques, sociaux et démographiques qui s'opèrent ”.

Le questionnement sur la cohésion sociale n'est donc que déplacé sur le terrain de l'accord intergouvernemental entre provinces et entre celles-ci et l'Etat fédéral, c'est-à-dire converti en un problème de gouvernabilité. Or compte tenu que la question du Québec n'est pas prise en considération et que par ailleurs, le gouvernement fédéral considère qu'à “ l'heure actuelle, le Canada n'a pas les institutions et la culture voulues pour permettre (...) une collaboration fédérale-provinciale plus étroite ”, ce qui rend “ difficile d'agir sur les sources de tensions ”, il apparaît finalement que le discours fédéral ne livre aucune vision d'avenir de la fédération canadienne et ne définit aucune stratégie pour circonvenir le risque politique d'éclatement qui la menace. Le moins qu'on puisse dire est que ce risque politique est, relativement au risque social, peu approfondi dans ses dimensions propres, comme en témoigne le peu de cas qui est fait de la question québécoise. Il est pour l'essentiel rabattu sur les problèmes économiques de la reproduction du capital social, la cohésion sociale étant ainsi largement dépouillée de sa dimension politique et territoriale. C'est là peut-être un effet-retard de l'échec récurrent des tentatives du gouvernement fédéral conservateur précédent de donner une nouvelle forme institutionnelle aux rapports entre les provinces et l'Etat fédéral qui tienne compte des revendications québécoises. La stratégie, si le mot a en ce cas encore un sens, est désormais, semble-t-il, de s'en remettre au pragmatisme, à la gestion au jour le jour, à la négociation de la dévolution des compétences, au risque pour le gouvernement fédéral d'y perdre le leadership.

L'analyse du discours fédéral concernant les risques sociaux et politiques encourus a donc une portée limitée, mais néanmoins fondamentale. Elle est limitée, car elle ne permet pas de décrire une stratégie comme dans le cas des “ défis ” à relever appelant des ajustements clairement définis. Elle reste fondamentale, car elle permet de révéler le système de valeurs proprement “ canadiennes ” dans lesquelles le gouvernement fédéral continue de se reconnaître et qui sont alors susceptibles de pondérer son néolibéralisme économique. Bref, elle donne à voir la part proprement politique du référentiel global des élites fédérales actuelles. Et ici toute la rhétorique sur l'action internationale multilatérale ou bilatérale susceptible de réguler les marchés et donc d'orienter la mondialisation ne peut que revenir sur le devant de la scène, car c'est seulement parce que la mondialisation n'est pas un phénomène naturel inéluctable que le politique et le social "national" peuvent ainsi agir sur elle pour la réguler afin de conserver leurs spécificités.

Rien n'exprime mieux alors les difficultés conceptuelles à ce niveau du projet des élites libérales canadiennes que la manière unilatérale avec laquelle elles l'ont mis en oeuvre jusqu'à ce que s'organise la résistance des provinces. En effet, ce n'est pas par le jeu de la puissance douce et la concertation avec les provinces que l'Etat fédéral a imposé en 1995 sa politique d'ajustement aux contraintes de la mondialisation et les réformes de la protection sociale qui vont avec, mais bien par un recours unilatéral à ses ressources traditionnelles de pouvoir dont notamment son "pouvoir de dépenser" (ou de ne pas dépenser)<sup>57</sup>. Et c'est la réaction à cet unilatéralisme qui explique à son tour la forme dynamique qu'ont pris les relations des provinces à l'Etat fédéral. A ce niveau de la mise en oeuvre politique, la stratégie fédérale de puissance a ainsi du céder la place à une tactique de gestion pragmatique des tensions sociales et territoriales qu'elle a exacerbé.

### **I.3. Les contradictions de la forme canadienne de néolibéralisme, au coeur d'une dynamique d'innovation politique à l'avenir incertain**

Avant d'en venir à l'examen des formes concrètes de l'ajustement et des tensions dans l'ordre politique canadien qu'il a engendré, il n'est sans doute pas inutile de faire un bilan des analyses précédentes en faisant ressortir les principales caractéristiques du nouveau référentiel intellectuel du gouvernement fédéral libéral, tel qu'il ressort de l'ensemble des rapports que nous avons examinés.

La première caractéristique de ce référentiel est que la mondialisation qui en est le coeur n'y est pas seulement vue comme une fatalité économique à laquelle tout pays doit faire face. La mondialisation est aussi et surtout envisagée, dans une perspective qui renouvelle la vision stratégique de P. E. Trudeau, comme un processus politique à activer à des fins de puissance, avec la visée de construire le Canada à partir de l'extérieur en l'affirmant comme acteur à part entière de la scène internationale. Ainsi la mondialisation est vue par les élites politiques fédérales canadiennes comme un moyen de se libérer de l'emprise des Etats-Unis et de renforcer l'unité canadienne, un peu de la même manière que, pour les élites politiques européennes, l'intégration économique continentale et

---

<sup>57</sup> Ce recours contradictoire à l'unilatéralisme, alors qu'est prêché par ailleurs le dialogue et la concertation, évoque irrésistiblement le même type de contradiction mis en exergue dans un autre rapport, français cette fois, également destiné à penser une stratégie d'insertion dans la mondialisation. Dans le "Rapport Minc", *La France de l'an 2000*, on trouve en effet décrit "un mode sophistiqué d'exercice du pouvoir politique" formé des mêmes ingrédients : "conscient que *le temps de la société ne correspond pas à celui de la politique* et qu'à vouloir trop violer le premier, le risque est grand de conduire la seconde à l'impuissance. Convaincu que l'opinion, une fois mûre, le politique se doit de trancher, mais aussi que, dans certains cas, il lui faut *passer outre à l'opposition de la société*. Désireux de contractualiser au maximum les changements, dès lors qu'il trouve des interlocuteurs responsables. Soucieux néanmoins de ne pas se laisser piéger, dans certains cas, par l'absence de dialogue social et d'avancer. Régalien à l'occasion, consensuel à d'autres moments, autoritaire parfois, ouvert par principe : que de vertus souvent contradictoires exige l'impératif de réforme ..." (ibid., p. 176-77, c'est nous qui soulignons).

les politiques néolibérales ont été le moyen de relancer la construction politique de l'Europe. Dans ces deux cas, on est en fait en présence de ce que Ch. Deblock (1999) a pu qualifier de "mercantilisme libéral", c'est-à-dire d'une mobilisation par certains Etats du libéralisme économique à des fins de renouvellement de leur puissance.

Cette première caractéristique, essentielle à nos yeux, de la stratégie du gouvernement fédéral libéral canadien en explique un second trait frappant, le fait que bien qu'elle appelle un ajustement néolibéral, elle ne rompt pas véritablement, y compris au niveau du discours, avec les valeurs de l'Etat-providence. Comme l'ont noté J. Beauchemin, G. Bourque et J. Duchastel, le néolibéralisme du gouvernement libéral canadien, est moins un renversement du "providentialisme" qui servait auparavant de référentiel aux élites politiques canadiennes que sa reformulation. Dans le discours fédéral, "la reconnaissance des grandes valeurs politiques du providentialisme ne relève pas de la stratégie ou de la ruse politiciennes. Contrairement à ce que l'épithète peut laisser entendre, le discours néolibéral n'abandonne pas radicalement les valeurs fondatrices du providentialisme" (Beauchemin, Bourque, Duchastel, 1995, p. 35). L'égalité, même si l'accent est plutôt mis sur l'égalité des chances que sur celle des résultats<sup>58</sup>, la formation du capital humain, la sortie de la pauvreté, le capital social, la cohésion sociale continuent d'être valorisés comme "valeurs spécifiquement canadiennes".

Ce qui change, ce sont les fondements de la légitimité de ces valeurs : elles valent désormais surtout parce qu'elles sont la source d'avantages économiques comparatifs dans la compétition internationale, et non plus en raison de principes immanents de justice sociale ou comme fondements du lien politique ou du contrat social<sup>59</sup>. Mais cette légitimation économiciste n'empêche pas qu'on soit ici à l'opposé de la conception prévalant dans le diagramme néolibéral pur où l'inégalité est vue comme nécessaire à la productivité et à la croissance, inégalité par ailleurs considérée comme juste dans la mesure où elle permettrait aux plus démunis d'obtenir plus que dans une configuration plus égalitaire mais moins efficace en terme de croissance globale de la richesse (Théret, 1994).

A contrario, l'inégalité est dans le référentiel libéral canadien fondamentalement injuste et inefficace, et elle ne peut être justifiée que par la nécessité de s'aligner sur les Etats-Unis et de

---

<sup>58</sup> La plupart des réformes de la protection sociale mises en oeuvre par les néolibéraux conservateurs avant l'arrivée au pouvoir des libéraux visaient, quant à elles, une certaine égalité des résultats et ont augmenté le pouvoir redistributif des transferts sociaux (cf. Myles, 1996, Banting, 1997a).

<sup>59</sup> La rhétorique fédérale est ainsi très proche de celle de l'OCDE lorsque celle-ci s'inquiète du "désenchantement politique de plus en plus vif, résultat d'une polarisation croissante des revenus, de la persistance de niveaux élevés de chômage et d'une exclusion sociale de plus en plus répandue" parce que "ce malaise gagne de plus en plus la société et menace à la fois le mouvement de flexibilisation de l'économie et les mesures favorisant la concurrence, la mondialisation et l'innovation technologique" (OCDE, 1997, cité par Jenson, 1998, p. 6).

participer à la révolution de l'information. Il revient alors aux gouvernements de la compenser en mobilisant l'ordre politique à cette fin<sup>60</sup>. En d'autres termes, pour les libéraux canadiens, il n'y a pas au fond de dilemme entre efficacité et équité, car l'égalité favorise plutôt qu'elle est un obstacle à la croissance<sup>61</sup>. Dans le nouveau référentiel global des élites fédérales, le capital social et la cohésion sociale sont valorisés en tant que facteurs productifs<sup>62</sup> et, en conséquence, les réformes faites dans les programmes de transfert de revenu doivent être jugées à leur capacité induite à réduire les inégalités de marché. Le néolibéralisme à la canadienne n'est donc pas de type strictement économiciste, bien qu'il se réfère au primat de l'économique : il considère qu'on " ne peut certes chercher à atteindre des objectifs sociaux sans tenir compte de la capacité économique ", mais aussi que " la reprise économique ne peut être soutenue sans résoudre les problèmes de développement humain et de cohésion sociale. Toute mesure pour atteindre un objectif se répercutera sur les mesures qui en visent un autre, si bien qu'il faut nécessairement adopter une démarche intégrée ".

En outre en affirmant "qu'une attention accrue au développement humain, surtout à l'acquisition de connaissances et de compétences et à la capacité d'apprendre des personnes, est une condition fondamentale de la croissance économique et de la compétitivité à long terme", le discours libéral canadien s'apparente finalement plus aux théories économiques dites de la "croissance endogène" qu'aux approches purement libérales fondées sur l'idée du marché autorégulateur. Car il ne s'agit pas de laisser de côté une partie de la population en raison de son incapacité à faire face aux nouveaux défis de la compétitivité. Bien au contraire, selon le gouvernement fédéral, "le défi un peu intimidant que nous devons relever est de faire en sorte que tous les membres de la société aient la possibilité de participer pleinement à l'activité économique. Une société civile et saine est une société plus productive. Les personnes actuellement exclues de la population active doivent être en mesure d'y entrer et d'y rester. Nous devons également inciter ceux et celles qui font actuellement partie de la population active à continuer d'apprendre toute leur vie ".

---

<sup>60</sup> Selon un expert de l'OCDE, le Canada se caractériserait par une position intermédiaire entre celles des pays les plus néolibéraux (comme les États-Unis, le Royaume-Uni ou la Nouvelle Zélande) et ceux qui (comme la France ou l'Australie) n'aiment pas " l'idée d'adopter des politiques qui risquent de creuser les disparités salariales ", cette position intermédiaire se traduisant par la reconnaissance de " la nécessité d'un compromis entre une politique qui favorise l'efficacité économique et une politique qui renforce l'équité sociale " (*Rapport sommaire des rencontres avec de hauts représentants de l'OCDE (...)*, 12-14 janvier 1998).

<sup>61</sup> " Certaines recherches empiriques ont permis d'établir une corrélation positive, pour des pays donnés, entre le degré d'égalité sociale et la capacité historique de croissance économique " (*Les particuliers et les familles face au changement* )

<sup>62</sup> " Les participants aux débats qui se déroulent au Canada et à l'étranger supposent habituellement que le progrès social et économique d'un pays ou d'une collectivité est favorisé par la cohésion sociale. La réalité de cette corrélation est confirmée par la situation contraire dans des sociétés où l'absence de cohésion sociale, la violence et le bouleversement de l'ordre social ont un coût social et économique très élevé " (*Points névralgiques à moyen terme*).

Comment expliquer cet hystérèse du providentialisme ? Sans doute d'abord par le fait que c'est le même parti libéral qui a été un des acteurs principaux de la construction de l'Etat-Providence canadien dans la période précédente<sup>63</sup>. Mais aussi et surtout par le fait que l'EPC est au coeur du lien territorial canadien, et que le défaire, ce serait aussi menacer la survie du Canada en tant que pays et société, et donc la légitimité fonctionnelle de l'Etat fédéral<sup>64</sup>. Bref, ce serait miner le projet mercantiliste libéral lui-même.

Le problème alors, c'est qu'en se distanciant ainsi du néolibéralisme de pure obéissance et en y insufflant une bonne dose de théorie de la croissance endogène, le discours perd beaucoup de sa cohérence et exhibe diverses contradictions. Rappelons les quatre principales d'entre elles.

Tout d'abord, vouloir simultanément faire le jeu de l'universalisme marchand pour en tirer des bénéfices de puissance et conserver ce qui a fait la spécificité de l'expérience historique canadienne au plan politique relève de la quadrature du cercle. Il y a en effet une contradiction fondamentale entre l'intégration qui s'accompagne d'une contrainte d'harmonisation et/ou de convergence institutionnelle et le maintien d'une spécificité culturelle, d'une identité propre historiquement constituée. Pour contenir cette contradiction dans des limites de viabilité, il faut définir les bornes au-delà desquelles l'harmonisation est refusée, ce que ne fait pas, on l'a vu, le discours fédéral.

Une deuxième contradiction a trait à l'individualisme radical dont est porteur l'universalisme marchand, un individualisme dont l'extension et l'intensification entravent la constitution et/ou la reproduction du capital social nécessaire à la compétitivité nationale. Dans le système mondialisé où, selon le discours fédéral, ce sont des sociétés qui sont en compétition et non pas des individus, il y a une contradiction entre compétitivité des nations et promotion de l'individualisme. Là encore, l'Etat, pour maintenir son rang économique dans le monde, doit tracer des limites à la responsabilisation individuelle et promouvoir la responsabilité collective face aux risques sociaux, ce que ne fait pas non plus le discours fédéral qui au contraire considère que des mesures micro-économiques de type *supply-side* favorisant l'employabilité peuvent produire du lien social en favorisant l'emploi, indépendamment de toute politique macro-économique favorisant la croissance.

Une troisième contradiction de la stratégie envisagée a trait au type de gouvernabilité qu'elle envisage. Le recours à la puissance douce comme ressource essentielle pour l'exercice du leadership

---

<sup>63</sup> "Jusqu'aux années 1990, tant que l'aide sociale restait populaire chez les entrepreneurs et dans le public, le Parti libéral se présentait lui-même couramment comme le parti qui avait créé l'Etat-providence" (Moscovitch, 1997, p. 118).

<sup>64</sup> "Le Canada en tant que tout doit être un Etat-providence réussi; sinon, sa survie en tant qu'Etat est douteuse. Cela est vrai avec le Canada que nous avons, un Canada incluant le Québec. Au cas où nous devrions nous réorganiser sans le Québec, l'Etat-providence sera un impératif encore plus nécessaire. S'il en allait autrement, les ciments qui nous maintiennent ensemble ne tiendront pas longtemps contre les forces centrifuges du régionalisme" (Kent, 1997, pp. 246-47).

du gouvernement fédéral dans un système de pouvoir conçu comme polycentrique se heurte aux conditions mêmes de la constitution de cette puissance douce comme ressource de pouvoir. La puissance douce associée à la maîtrise de l'information et de la communication suppose la confiance dans l'information communiquée et, par conséquent, la reconnaissance de l'émetteur des messages en tant que "source autorisée", c'est-à-dire sa constitution en autorité légitime préalablement à sa constitution en pouvoir. Or l'ambiguïté du discours fédéral quant à la possibilité de maintenir un système de valeurs spécifiquement canadien dans le processus de mondialisation, son incapacité à fixer des limites claires à la convergence vers le modèle américain et donc à circonscrire les risques sociaux et politiques de l'intégration économique continentale, minent le terrain sur lequel l'Etat fédéral pourrait construire une telle autorité et accéder à un leadership au niveau des valeurs. Il y a donc contradiction dans le discours fédéral entre la volonté qui y est affichée de recourir à la puissance douce pour gouverner et l'incapacité des élites libérales à élaborer un grand projet mobilisateur de la société canadienne, ce qui se traduit dans leur vision du monde par une indétermination quant à l'avenir même du Canada en tant que société politique.

D'où une quatrième contradiction du référentiel libéral canadien entre le type de gouvernabilité qui y est affiché comme idéal, une gouvernance impliquant une concertation-négociation permanente entre tous les acteurs publics comme privés et donc, notamment, avec les gouvernements provinciaux, et la manière unilatérale dont en pratique l'Etat fédéral est conduit à l'imposer à ces divers acteurs.

Ces contradictions discursives qui correspondent à des tensions dans les pratiques gouvernementales constituent le véritable défi du projet fédéral. Pour les experts gouvernementaux qui reconnaissent implicitement, voire explicitement, ces tensions, l'impossibilité de leur apporter une solution sur le plan stratégique serait momentanée et imputable au trop faible développement de la réflexion les concernant, et c'est pourquoi un programme de recherche ambitieux est lancé et précisé. Mais, dans la mesure où ces tensions expriment précisément les limites de la stratégie adoptée, on doit plutôt considérer que leur équilibrage n'appelle pas en réalité de réponse stratégique. Elle demande seulement une solution sur le fil du rasoir en forme de compromis tactique et d'équilibre instable, source d'une dynamique politique et sociale qui doit être canalisée et régulée.

Il n'y a pas, en effet, de stratégie précise ouverte à un acteur central qui soit capable de fixer un point d'équilibre entre les exigences contradictoires du projet mercantiliste libéral du gouvernement fédéral. Seule une dynamique d'apprentissage organisationnel et institutionnel peut conduire à un compromis dans le conflit entre les logiques économique et politique qui sont simultanément

stimulées. Le maintien dans le temps de ce compromis, la régulation de ce conflit, dépendront des règles d'arbitrage instituées par la pratique de la confrontation entre les divers acteurs collectifs impliqués. En insistant d'ailleurs sur le polycentrisme des nouvelles formes de gouvernance qui se développent dans le même cours que la mondialisation, le gouvernement fédéral n'est pas loin de reconnaître explicitement cet état de fait. C'est par des procédures de négociations au sein de communautés de politiques publiques que les équilibres sont susceptibles d'être trouvés et relativement stabilisés, ainsi que nous allons le voir maintenant.

## ***II. LES CONSÉQUENCES PRATIQUES DE LA STRATÉGIE FÉDÉRALE DE MONDIALISATION SUR L'ÉTAT-PROVIDENCE ET LE SYSTÈME FÉDÉRAL.***

A l'hiver 1994, le parti libéral de retour au pouvoir à Ottawa annonce "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'oeuvre" (Boismenu et Jenson, 1996, p. 29). Un débat public est lancé par le ministre des ressources humaines, Lloyd Axworthy, sur "La sécurité sociale dans le Canada de demain" (Axworthy, 1994), et conformément au style politique propre au pays (Leman, 1977), un agenda de réforme est construit qui implique la mise en revue de l'ensemble du système de protection sociale et la programmation sur plusieurs années de diverses réformes institutionnelles destinées à le transformer en profondeur. Très vite cependant, la finance l'emporte sur le social, et le débat public laissé inachevé cède la place en février 1995 à des mesures législatives et budgétaires unilatérales édictées par le ministère des finances et son responsable Paul Martin. C'en est alors fini de la dynamique du changement "à la dérobée" ("social policy by stealth") qui a caractérisé la gestion *tory* entre 1984 et 1993, ainsi que de la tentative de négociation d'un nouveau "contrat social" entre l'Etat fédéral et les citoyens canadiens tentée par L. Axworthy. Au nom d'une saine gestion financière objectivement requise par le nouvel environnement international et technologique, l'imposition unilatérale par le gouvernement fédéral d'un nouvel ordre social ajusté à la situation prévaut (Battle et Tordjman, 1995; Conseil national du bien-être social, 1995; Gagnon, 1996; Boismenu et Jenson, 1998)<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> L'unilatéralisme du gouvernement fédéral qui le conduit à violer ses propres lois, celles notamment qui sanctionnent les ententes fédérales-provinciales, est soutenu par la Cour suprême du Canada. Celle-ci en effet a statué, à l'occasion de la limitation en 1990 des paiements fédéraux aux trois plus riches provinces au titre du régime d'assistance publique du Canada (*the cap on the CAP*), que "le gouvernement fédéral pouvait violer les ententes qu'il avait lui-même conclues, à condition



L'objectif affiché dans le budget fédéral 1995-96 est certes le même que celui qui a inspiré "l'incrémentalisme à rebours", selon l'expression de G. Boismenu et J. Jenson (1996), des politiques sociales de la décennie précédente : réduire le coût de l'Etat-providence et libérer les finances publiques du poids d'une lourde dette sans remettre en cause une politique monétaire de désinflation compétitive qui se traduit par le maintien de taux d'intérêt très élevés, notamment par rapport à leur niveau aux Etats-Unis. Ce qui change, ce sont les moyens mobilisés pour atteindre cet objectif. Ces moyens ne consistent plus à s'attaquer à la périphérie du système et à réduire par des mesures budgétaires ponctuelles et dispersées les engagements financiers fédéraux concernant ce qui en fait le coeur. Il s'agit au contraire d'en modifier la logique d'ensemble, de changer les règles du jeu social, bref de transformer les institutions et leur esprit, de telle sorte qu'on peut parler d'une véritable tentative de "dislocation du régime de citoyenneté" qui jusqu'alors prévalait (ibid.).

Il n'y a pas, en effet, un seul secteur du système de protection sociale qui échappe à partir de 1995 à une profonde révision envisagée dans une perspective de long terme. Cela commence avec l'assurance-chômage; cela touche presque dans le même temps les transferts fédéraux relatifs aux systèmes provinciaux de santé, d'éducation postsecondaire et d'aide sociale; cela est poursuivi dans le domaine de la politique familiale et la protection des enfants; cela atteint enfin le système des retraites. L'assurance-chômage devient assurance-emploi fin 1995 (la loi néanmoins ne commence à prendre effet qu'en juillet 1996), transformation qui actualise le projet Axworthy qui a préparé l'opinion en 1994 (DRHC, 1995). Dans le budget 1995 est également annoncé la fusion à partir de 1996 dans le "transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux" (TCSPS) du "financement des programmes établis" (FPE) pour la santé et l'éducation post-secondaire et du régime d'assistance publique du Canada (RAPC) (Finances Canada, 1995), ce qui est cette fois une véritable "bombe" dans le champ politique car, si le projet Axworthy prévoyait bien la réforme du RAPC, il n'en annonçait aucunement la disparition. Le regroupement dans une nouvelle "Prestation aux aînés(e)s" unique et plus ciblée de l'ensemble des prestations fédérales non contributives de sécurité vieillesse (pension de sécurité vieillesse, supplément de revenu garanti, allocation au conjoint et crédits d'impôts au titre de l'âge et du revenu de pension), bien qu'il ne doive rentrer en vigueur qu'en 2001, apparaît, quant à lui, dans le budget 1996 (Finances Canada, 1997; Caledon Institute of Social Policy, 1997; Slater, 1997). Par ailleurs, début 1997, une entente fédérale-provinciale concernant le Régime (public, universel, contributif, et mêlant répartition et capitalisation à prestation

---

d'adopter une loi pour appuyer les changements" (Conseil national du bien-être, 1995, p. 22). Il va sans dire que la légalité, en ce cas comme dans beaucoup d'autres, ne se confond pas avec la légitimité.

définie) des pensions du Canada est annoncée qui, tout en confortant le régime vu sa forte popularité, en augmente les cotisations, en réduit les prestations à partir de 1998, et autorise l'investissement d'une partie des fonds sur les marchés financiers (DRHC, 1997; Caledon Institute of Social Policy, 1997; Finances Canada, 1997). Enfin, dans le budget fédéral 1997-98, c'est la politique familiale qui fait l'objet de nouvelles modifications avec l'institution du Régime national de prestations pour enfants (RNPE), encore principalement constitué à cette date par la "prestation fiscale canadienne pour enfants" (PFCE) financée par l'Etat fédéral et qui est destinée à assurer un revenu minimum aux familles à bas revenus, indépendamment de leur situation à l'égard du marché du travail (Ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux, 1997; Battle, 1997; Battle et Mendelson, 1997; Finances Canada, 1999b, annexe 7).

On est donc en présence d'un agenda de réformes apparemment sans solution de continuité. Pourtant, à y regarder de plus près, il en va tout autrement. Les décisions fédérales unilatérales organisant la dévolution de ses responsabilités financières en matière sociale aux gouvernements provinciaux ont entraîné immédiatement, en effet, une puissante fronde des provinces anglophones qui, s'ajoutant à celle endémique du Québec, va contraindre Ottawa à changer ses méthodes et à renouer dès la fin de 1996 avec une certaine forme de fédéralisme exécutif coopératif. Les mesures de 1997 concernant tant le Régime des pensions du Canada que la PFCE résultent de ce renouveau de la coopération intergouvernementale dont la trace au plan symbolique est que le régime des prestations pour enfants est dit "national", et non pas fédéral, pour signifier qu'il est le fruit d'une négociation entre les gouvernements provinciaux et fédéral dans le cadre d'une nouvelle "Union sociale" (à laquelle le Québec ne participe que comme observateur). Pour toute une série d'analystes, c'est là une innovation politique majeure aux conséquences fort importantes pour le futur de la protection sociale et de l'ordre politique canadiens<sup>66</sup>.

En outre, ce rééquilibrage du rapport de force politique entre les ordres provincial et fédéral de gouvernement qui remet en cause la voie "royale" que l'Etat fédéral, en dépit de son discours sur la nouvelle gouvernance dont on a vu les difficultés d'application, entendait suivre pour endogénéiser pour son propre compte les contraintes de la "mondialisation", est à relier à un autre mouvement de

---

<sup>66</sup> Ainsi, "il pourrait bien y avoir une certaine ironie de l'histoire dans le fait que l'unilatéralisme fédéral qui a présidé à l'institution du TCSPS puisse avoir été le catalyseur d'une nouvelle ère de fédéralisme coopératif" (Courchene et Wilson, 1997, p. 16). "Il serait remarquable, en vérité, si, après que se soit dissipée toute la fumée provoquée par la bombe TCSPS que le ministre Martin a jeté dans le champ des relations fédérales-provinciales, le Canada devait entrer dans une nouvelle ère d'un fédéralisme plus coopératif. Si les exemples des prestations pour enfants et des marchés du travail servent de guide pour la future diplomatie intergouvernementale, c'est une véritable possibilité" (Lazar, 1997, p. 277). Pour G. Boismenu et J. Jenson également, "la prestation nationale pour enfants est le terrain d'essai pour une nouvelle ère des relations intergouvernementales" (1998, p. 2)

balancier observable cette fois sur le plan idéologique. Le discours hypostasiant la responsabilité individuelle, la nécessité d'être compétitif et d'endogénéiser intégralement les contraintes de la mondialisation et du changement technologique portées par la révolution de l'information et la nouvelle économie du savoir, perd son caractère absolu dans la rhétorique du pouvoir. Les préoccupations concernant la cohésion sociale, le capital social et la défense des programmes sociaux qui fondent l'identité canadienne (Jenson, 1998), ainsi qu'une remise en cause du caractère extrêmement restrictif de la politique monétaire de la Banque du Canada voient leur place remonter dans la hiérarchie des priorités affichées par le gouvernement fédéral.

Certes, la philosophie d'ensemble des diverses réformes sociales en cours est bien toujours de réduire les dépenses et le déficit fédéraux dans le cadre d'une stratégie de désinflation compétitive et d'insertion active du Canada dans le processus de mondialisation. Mais le double mouvement de balancier qu'on vient de rappeler fait que cette stratégie ne fait sens désormais que si elle évite de remettre en cause ce qui fonde l'unité et l'identité du pays, à savoir le caractère redistributif interindividuel et interprovincial du système de protection sociale canadien. D'où un certain retour sur la voie suivie auparavant par les conservateurs et qui consiste à augmenter ou maintenir les prestations reçues par les personnes et/ou les régions à bas revenu en les finançant à partir de celles qui auparavant étaient versées aux classes moyennes et supérieures et les provinces les plus riches. Cette voie est néanmoins elle-même peu assurée, car elle tend à miner les solidarités sociale et territoriale dans un contexte de stagnation, voire de diminution du revenu réel moyen, et cela d'autant plus que, pour justifier la poursuite de la rigueur, on continue de faire appel à des valeurs économiques individualistes qui légitiment les inégalités sociales, la primauté de la responsabilité individuelle sur la responsabilité collective, le chacun pour soi et le sauve-qui-peut face à une mondialisation présentée aux citoyens de base comme une donnée incontournable s'imposant au pays indépendamment de sa volonté.

D'où un cheminement politique sur le fil du rasoir et l'émergence de plusieurs nouveaux paradigmes sociopolitiques susceptibles d'entraîner le pays sur diverses trajectoires au lieu et place de celle initialement conçue par l'Etat fédéral. Le cheminement observé et les diverses voies qu'il ouvre résultent, en effet, du nécessaire bricolage auquel doivent avoir recours les tenants de l'individualisme économique marchand pour le rendre compatible avec les contraintes de la vie collective, lesquelles sont au Canada redoublées en raison de la nature fédérale de son ordre politique.

L'observation des réformes sociales de ces cinq dernières années conduit donc à distinguer deux moments dans la reconfiguration récente du système de protection sociale canadien. Le premier, et le plus important dans la mesure où il est le moment initiateur, est marqué par l'unilatéralisme de l'Etat fédéral et concerne, pour l'essentiel, la réforme de l'assurance-chômage et l'institution du TCSPS, c'est-à-dire la suppression du régime d'assistance public du Canada. Le deuxième a trait aux changements subséquents, introduits à l'issue de négociations intergouvernementales dans le cadre de la nouvelle Union sociale qui émerge alors, et qui a concerné pour l'essentiel jusqu'à maintenant l'institution du RNPE dans le cadre d'une lutte renouvelée contre les inégalités et la pauvreté.

## **II.1. L'offensive fédérale : de changements à la dérobée à une transformation unilatérale du système de protection sociale.**

1994-1996 est le temps fort, le moment générateur, celui qui va structurer l'ensemble du processus, créer les situations réactionnelles qui vont alimenter la dynamique d'innovation institutionnelle ultérieure. Il nous faut donc décrire avec un tant soit peu de détails, et en cherchant à en faire ressortir la logique et la portée, les changements institutionnels qui sont opérés dans cette brève période. Ils concernent d'une part le régime fédéral d'assurance-chômage, d'autre part les transferts fédéraux aux provinces au titre du cofinancement des programmes d'assurance-santé, d'éducation post-secondaire et d'aide sociale.

### ***De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi***

La réforme de l'assurance-chômage de 1995 transforme celle-ci en assurance-emploi et divise les prestations servies en deux catégories : les prestations de revenu et les prestations d'emploi. Les premières consistent simplement en une "modernisation" des prestations d'assurance-chômage, tandis que les secondes se veulent des mesures de "politique active" visant la réinsertion des chômeurs sur le marché du travail, destinées donc "à favoriser le retour au travail".

Les prestations de revenu.

Cinq nouvelles "institutions" régissent ces prestations :

- l'admissibilité aux prestations est désormais fondée (à partir du 1er janvier 1997) sur un nombre d'heures de travail et non plus sur un nombre de semaines; il faut entre 420 heures dans les régions où le taux de chômage est supérieur à 13% et 700 heures dans celles où il est inférieur à 6%, et non plus entre 12 et 20 semaines d'au moins 15 heures (ou rémunérées à au moins 20% du maximum de la rémunération assurable) au cours des 52 semaines précédant la période de chômage, ce qui représente un doublement en moyenne du temps de travail requis pour toucher une allocation-chômage;

- le montant de l'allocation est, quant à lui, calculé non plus à partir de la rémunération véritablement obtenue pendant les dernières semaines de travail, mais à partir du total de revenu gagné sur un nombre fixe de semaines précédant la période de chômage, même si une partie de ces semaines n'a pas donné lieu à rémunération; cette période "fixe" varie de 16 à 20 semaines selon le taux de chômage régional, alors que la période "mobile" s'étendait de 12 à 20;

- une règle de l'intensité est instituée qui réduit progressivement le taux de remplacement du revenu (soit 55% depuis le budget 1994) pour les personnes qui ont déjà reçu des prestations au cours des cinq dernières années (1% pour chaque tranche de 20 semaines de prestations par le passé, la réduction maximale étant limitée à 5 points, soit un taux de remplacement au minimum de 50%);

- le taux supérieur de remplacement de 60% réservé aux chômeurs à faible revenu ayant une personne à charge est remplacé par un "supplément au revenu familial" pour les prestataires préalablement admissibles à la Prestation fiscale pour enfant et au Supplément au revenu gagné (qui ont remplacé les allocations familiales et les crédits d'impôts pour enfants en 1993)<sup>67</sup>;

- un Compte d'assurance-emploi est créé pour servir de réserve dans les périodes de croissance et pouvoir être utilisé de manière contracyclique afin de "maintenir les cotisations à un bas niveau" dans les phases récessives.

Par ailleurs, des mesures d'ordre quantitatif sont prises qui concernent des règles préexistantes :

- la récupération des prestations versées aux personnes touchant un revenu "élevé" est accrue<sup>68</sup>;
- le maximum de la rémunération assurable (MRA) est réduit de 8% et bloqué à ce niveau (39 000 \$ par an) jusqu'en l'an 2000;
- la durée maximale des prestations est réduite de 50 à 45 semaines;
- la durée minimale d'emploi pour les nouveaux entrants sur le marché du travail est plus que triplée, passant de 20 semaines de 15 heures (soit 300 heures) à 910 heures (soit l'équivalent de 26 semaines de 35 heures)
- les cotisations salariés et employeurs ne sont programmées que très légèrement à la baisse, ce qui est justifié par la nécessité d'alimenter la réserve du Compte d'assurance-emploi.

Il est aisé de voir que l'ensemble de ces mesures a pour effet immédiat de réduire massivement le montant des prestations versées du fait de la baisse simultanée de leur montant moyen et du nombre d'assurés susceptibles de faire valoir leurs droits, dans un contexte où le marché du travail "accorde une place envahissante au travail à temps partiel, au travail précaire et au travail occasionnel" (Boismenu et Jenson, 1996, p. 43) (cf. graphiques 1 à 4 suivants). Par ailleurs, compte tenu de la faible baisse des taux de cotisations, le changement de régime permet également de dégager un

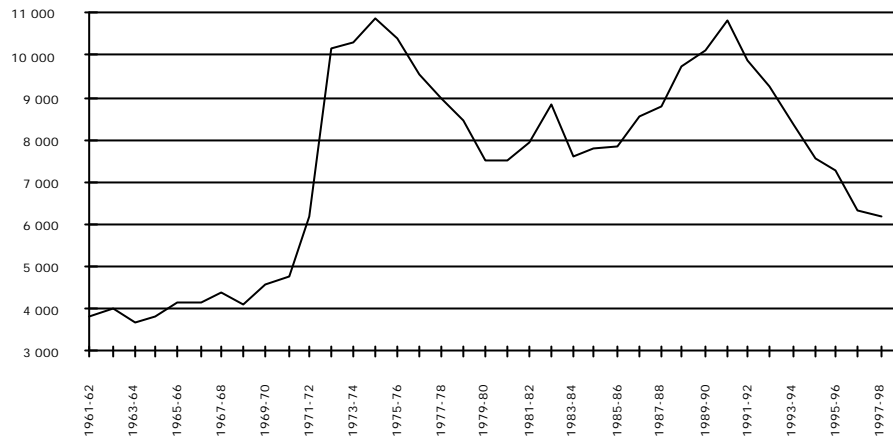
---

<sup>67</sup> Par ailleurs, les prestataires recevant moins de 200 \$ de prestations par semaine peuvent gagner jusqu'à 50 \$ sans perdre le bénéfice de l'assurance-emploi. Pour les autres, la règle reste celle d'un gain inférieur ou égal à 25% de leur allocation chômage.

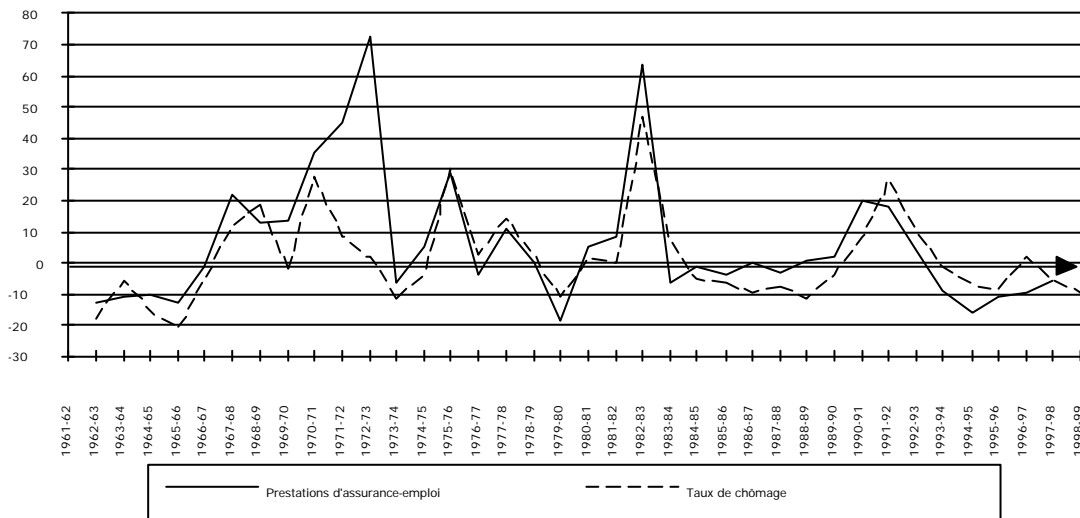
<sup>68</sup> 30% pour un revenu de plus de 48 750 \$ - le seuil était de 63 570 dans l'ancien régime - et une durée d'allocation de 20 semaines ou moins dans les derniers 5 ans, et progressivement jusqu'à 100% pour les revenus supérieurs à la moyenne - 39 000 \$ - pour ceux qui ont dépassé cette durée.

surplus de recettes qui est intégré dans le budget propre de l'Etat fédéral et lui permet de réduire son déficit (cf. graphique 5). Tout se passe alors comme si les chômeurs étaient mobilisés en première ligne pour financer la charge de la dette publique, ainsi d'ailleurs que les nouveaux cotisants, les travailleurs "non standards" qui désormais sont assurables au premier dollar gagné, mais n'ont que fort peu de chances d'être admissibles aux prestations en cas de besoin.

En effet, la règle de calcul de l'admissibilité en heures, qui aurait pu améliorer véritablement l'équité du système, en plus de sa simplicité et de son efficacité, comme cela est avancé par le gouvernement, s'est transformée en son contraire dans la mesure où elle s'est accompagnée du relèvement drastique des normes minimales de temps de travail requis pour l'accès aux prestations. D'un côté, elle rend assurables tous les travailleurs à temps partiel (dont seulement 75% environ l'étaient jusque là - DHRC, 1994, p. 105) et rend caduques les stratégies entrepreneuriales d'évitement des cotisations antérieurement permises par le seuil minimum des 15 heures de travail par semaine. Ainsi un "nombre additionnel de 500 000 travailleurs à temps partiel" a formellement "droit à des prestations d'assurance". De l'autre, cependant, si on excepte ceux qui ont simultanément plusieurs emplois de moins de 15 heures semaine, ces travailleurs ont une probabilité très faible d'accéder aux prestations puisqu'il leur faut pour cela accumuler "plus de 35 semaines à raison de 15 heures semaine" pour un taux de chômage régional moyen, obstacle difficile à franchir et encore plus rédhibitoire pour les nouveaux entrants sur le marché du travail (en ce cas, en effet, il faut accumuler 14 mois de travail à 15 heures semaine) (Boismenu et Jenson, 1996, p. 42). La plupart des nouveaux ayant-droits accède donc plutôt au seul devoir de cotiser, sans la contrepartie du droit réel à la prestation. Le gouvernement reconnaît d'ailleurs explicitement cet état de fait en ouvrant la possibilité à toute personne ayant un revenu inférieur ou égal à 2000\$ (comme beaucoup d'étudiants poursuivant leurs études en travaillant) et qui n'a "probablement pas accumulé suffisamment d'heures pour toucher des prestations d'assurance", de se faire rembourser les cotisations d'a.-e. qu'elle aura versées". Ceci, selon les estimations officielles, concernerait "environ 1,3 millions de cotisants", soit un nombre plus de deux fois supérieur à celui des nouveaux ayant-droits potentiels (DRHC, 1995, p. 19). Ainsi il n'est pas trop fort de dire que "l'intérêt de l'Etat à accueillir des travailleurs non conventionnels par la porte de devant du régime d'assurance-emploi est en concurrence avec son apparent désir de les jeter dehors par la porte de derrière" (Baldwin, 1995, p. 245).

**Graphique 1 : Prestation moyenne du régime d'assurance-emploi<sup>69</sup>**

Sources : Finances Canada, novembre 1998

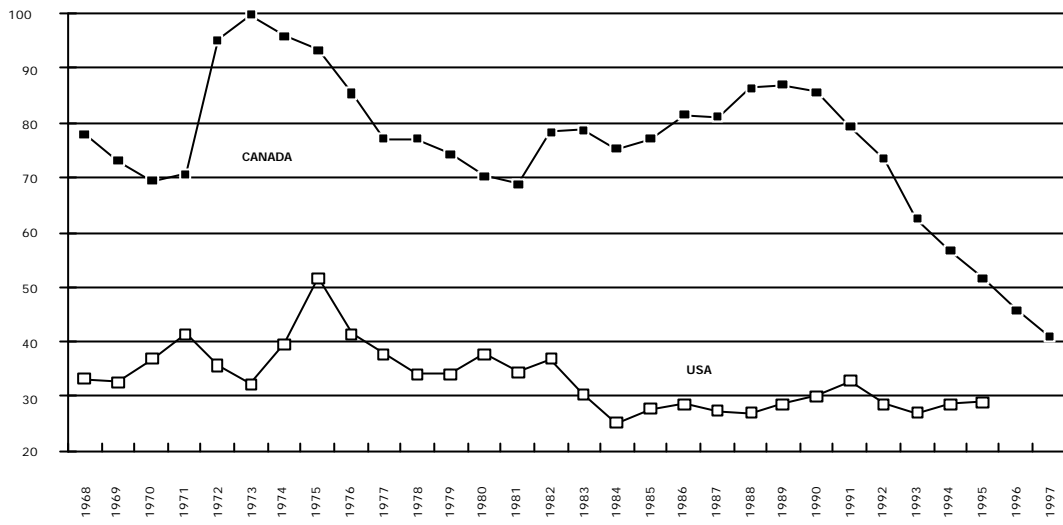
**Graphique 2 : Evolution comparée de la croissance des prestations (en \$ 1986) et du taux de chômage**

Sources : Finances Canada, novembre 1998; OCDE, 1998

**Graphique 3 : Nombre de chômeurs recevant des prestations d'assurance**

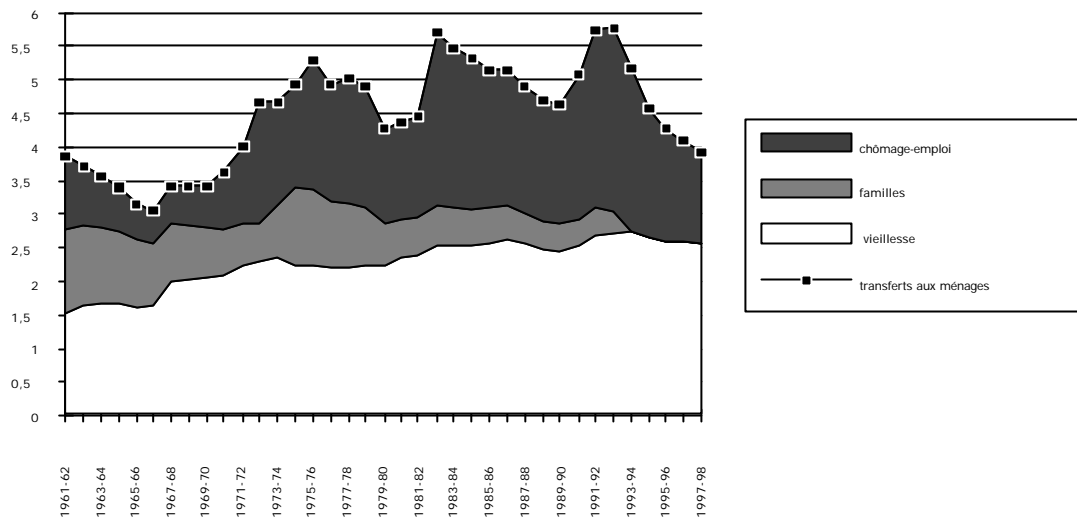
<sup>69</sup> Cette "prestation moyenne", déflatée par l'indice des prix à la consommation, est calculée en rapportant le total des dépenses d'assurance-emploi au nombre de chômeurs. Compte tenu que ce total inclut des dépenses autres que les prestations de revenu aux chômeurs (prestations de maternité, parentales, d'emploi et coût du service national de placement), elle sous-estime en fait la chute à partir de 1990 du montant moyen de ces prestations de revenu.





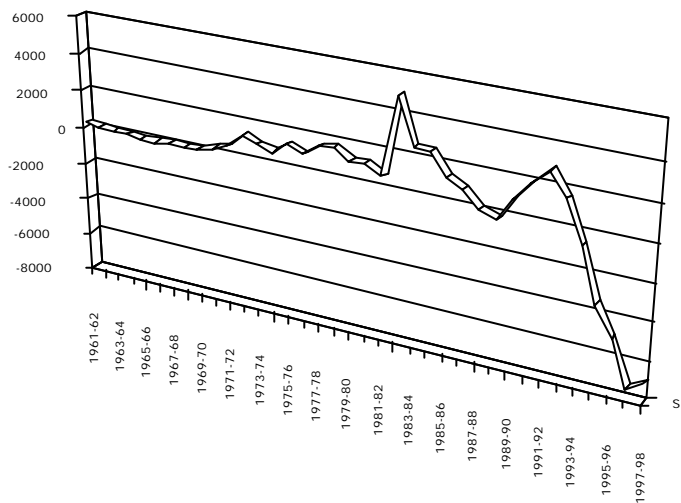
Sources : Card et Riddell, 1993; Canadian Center for Policy Alternatives, 1998.

Graphique 4 : Transferts de l'Etat fédéral aux ménages



Sources : Finances Canada, novembre 1998

Graphique 5 : Déficit prestations - cotisations de l'assurance-emploi



Sources : Finances Canada, novembre 1998

Mais l'efficacité de la réforme ne doit-elle pas précisément se mesurer à l'aune du débit de cette sortie par l'arrière du régime, puisque, précisément, la nécessité du changement de régime aux yeux du gouvernement fédéral tient à la trop grande "familiarité" qu'ont pris les travailleurs canadiens avec

le régime établi, le fait qu'ils en sont devenus des "usagers réguliers" (DHRC, 1995, p. 4)<sup>70</sup>. Le gouvernement ne trouve pas sain, notamment, que le nombre de personnes ayant retiré des prestations à l'assurance-chômage soit passé de 15% en 1980 à 40% en 1994 (ibid.)<sup>71</sup>. Il faut donc désinciter les travailleurs à y recourir, même si cela peut paraître contradictoire avec une autre affirmation selon laquelle "l'assurance-emploi est une façon de renforcer le filet de sécurité sociale, qui offrira une sécurité plus fiable aux citoyens qui en ont besoin" (DRHC, 1995, p. 2). Il est vrai que cette assertion est destinée à justifier le "supplément au revenu familial" qui y est inclus, et cela en dépit de son incohérence avec l'orientation générale de la réforme qui, comme l'indique le recours à la "règle de l'intensité", inspirée du critère d'*experience rating* propre aux régimes d'assurance privée, est de se rapprocher de ce type de régime.

En définitive, au plan quantitatif (cf. graphique 3), la réforme des règles d'ouverture des droits aux prestations de revenu dans l'assurance-emploi ne fait que prolonger la tendance à l'alignement de la couverture du régime canadien d'assurance-chômage sur celle de son équivalent fonctionnel américain, tendance initiée et entretenue par les réductions successives de la durée des bénéficiaires et des taux de remplacement introduites dans les budgets de 1990, 1993 et 1994 dans le cadre de l'ancien régime (Voyer, 1998, p. S277). De ce point de vue, la réforme ne fait qu'approfondir et en quelque sorte rendre irréversible cette tendance qui aboutit à ce que le système d'assurance-emploi canadien soit désormais "en gros aussi "généreux" que le US" (Keil et Pantuosco, 1998, p. S50). Ce qui est nouveau, en revanche, c'est que cet ajustement quantitatif est accompagné d'un alignement idéologique qui touche aux fondements mêmes de l'institution et remet en cause les modalités historiquement constituées de son insertion au sein du système politique fédéral canadien.

Témoigne de ce changement de référentiel idéologique une des implications majeures de la réforme qui est la remise en cause, certes encore partielle, de l'aspect redistributif interprovincial de l'ancien régime d'assurance-chômage<sup>72</sup>. Alors que les changements incrémentaux de la première

---

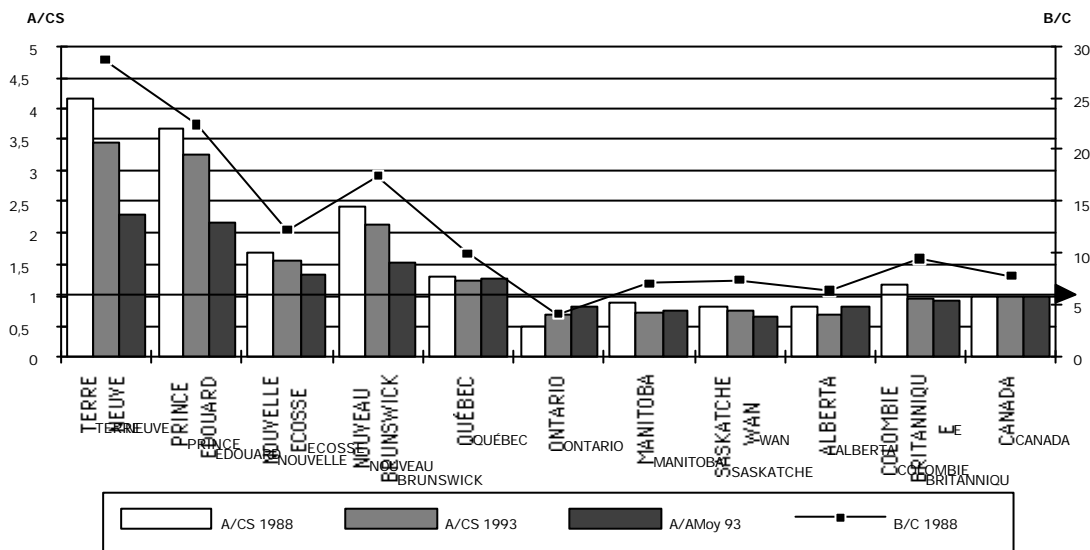
<sup>70</sup> "Avec la réforme Axworthy, tout se passe comme si, avec un chômage massif, de plus en plus fréquent, prolongé, et enraciné dans la crise du modèle de développement, le recours important et éventuellement répétitif à l'assurance-chômage condamnait le programme dans ses principes mêmes" (Boismenu et Jenson, 1996, p. 51).

<sup>71</sup> Le document gouvernemental, en ne précisant pas de quel % de quoi il s'agit, suggère qu'il s'agit de l'ensemble de la population active. Mais en fait, on trouve dans le document préparatoire à la réforme de 1994 que cela concerne seulement la population qui "quitte son emploi de façon permanente ou temporaire" et qui représente un travailleur sur trois : "même si nombre de ces travailleurs se trouvent un nouvel emploi sans aide, environ 40% d'entre eux présentent une demande de prestations d'assurance-chômage" (DHRC, 1994, p. 111).

<sup>72</sup> Le passage suivant du guide des dispositions législatives sur l'assurance emploi est particulièrement illustratif du changement d'état d'esprit et de la conception individualiste de l'assurance qui est également avancé en ce domaine : "(...) certains travailleurs saisonniers souvent n'ont peut-être pas d'autre choix que de toucher des prestations d'assurance-chômage pendant une partie de l'année. Toutefois, il doit exister un certain équilibre entre la durée de la période où quelqu'un bénéficie de l'assurance-chômage et la durée de sa présence au travail, ainsi qu'entre la rémunération découlant d'un emploi et les

moitié des années 90 n'avaient pas affecté cette dimension redistributive du programme d'assurance-chômage (graphique 6), la mise en place de l'assurance-emploi s'y attaque. Ainsi, la période qui sert au calcul de la rémunération servant de base à la prestation de revenu passe de 12 à 16 semaines dans les régions de chômage élevé, et la perspective tracée est celle d'un alignement à terme sur 20 semaines pour toutes les régions. De plus, la règle d'intensité frappe tout particulièrement les provinces où l'activité est fortement saisonnière et pour lesquelles l'assurance-chômage servait jusqu'alors de caisse de soutien au revenu selon une logique de solidarité (avec un financement fiscal correspondant, il est vrai, évanoui depuis 1991).

**Graphique 6 : Redistribution interprovinciale par l'assurance-chômage en 1988 et 1993<sup>73</sup>**



Sources : Courchene, 1994 et DRHC, 1994b

La réforme devant donc entraîner pour les populations de ces régions une réduction particulièrement sévère des prestations de revenu, "un changement fondamental" selon le gouvernement fédéral lui-même (DRHC, 1995, p. 12), les gouvernements provinciaux les plus directement concernés - ceux des provinces maritimes notamment - n'ont pas manqué de manifester une forte opposition. Cette résistance a conduit, d'une part, à un étalement des transformations sur une période de six ans, d'autre part, à la mise en place d'un Fonds transitoire de 3 ans pour la

---

prestations d'assurance obtenues. En vertu des règles actuelles, une personne qui travaille pendant 12 semaines peut recevoir des prestations d'assurance-chômage d'une valeur pouvant atteindre jusqu'à 160 p. 100, au maximum, de sa rémunération. Cela pourrait prendre 20 ans pour que les cotisations de ce travailleur (et de son employeur) paient ces prestations d'assurance-chômage" (DRHC, 1995, p. 11).

<sup>73</sup> A/CS, allocations sur cotisations par provinces; A/AMoy, prestation par personne rapportée à la moyenne du Canada; B/C, nombre d'allocataires mensuels sur nombre de cotisants.

création d'emplois avec pour objectif une redistribution des "prestations d'emploi" financées sur les économies faites par ailleurs, de telle sorte "qu'aucune province ne subisse une réduction de plus de 7% de ses prestations totales dès que l'a.-e. sera entièrement en vigueur" (DRHC, 1995, p. 13). Mais, comme le montre le remplacement des "prestations de revenu", dont la disparition est d'ores et déjà programmée, par des "prestations d'emploi" considérées comme provisoires, le gouvernement fédéral est néanmoins resté ferme sur le fond de sa réforme.

Plus généralement, ce changement idéologique dont font ainsi les frais non seulement les individus, mais aussi les provinces les plus défavorisées sur le plan de l'emploi, consiste à prendre désormais comme modèle de référence pour le risque chômage celui de l'assurance privée (Maioni, 1994, p.118). Ainsi, le discours qui encadre et légitime la réforme "abandonne l'idée de risque social" et "introduit la conception actuarielle du risque, celle-là même qui fonde la pratique de l'assurance privée. On tend à définir le chômage à l'image d'un risque contre lequel chaque individu devrait chercher à se prémunir en faisant appel à divers moyens, telle la formation continue par exemple. En ce sens, la définition même de l'assurance-chômage est infléchie et se rapproche de la conception du chômage comme risque couru par l'individu" (Beauchemin, Bourque et Duchastel, 1995, p. 35).

Autrement dit, "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. (...) 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" (Boismenu et Jenson, 1996, p. 51)<sup>74</sup>.

En fait, pour les partisans de la réforme, la notion même de risque social et, par voie de conséquence, celle d'assurance sociale ne font pas sens. Pour eux, il n'y a que deux possibilités face aux risques individuels, les seuls à véritablement exister, soit l'assurance privée fondée sur un principe de justesse actuarielle, soit l'assistance publique fondée sur un principe de justice redistributive. Or le régime d'assurance-chômage qui mêle indissociablement ces deux principes de distribution n'est juste selon aucun de ces principes (Nakamura, 1996). D'où la nécessité de le réformer sur la base du principe assurantiel puisque, d'une part, il existe par ailleurs des régimes provinciaux d'assistance

---

<sup>74</sup> L'individualisation croissante du risque économique a en fait une portée plus large que celle relative à la réforme de l'assurance-chômage : "l'adaptation au chômage élevé, à la compression des effectifs, à la restructuration industrielle et à des tendances connexes est devenue de plus en plus une responsabilité individuelle qui incombe aux particuliers, aux familles et aux collectivités. Cette individualisation des risques est attribuable à l'effritement des "points d'ancrage" qui, pendant une bonne partie de la période d'après-guerre, ont aidé les Canadiens à s'adapter au changement économique. Le "filet de sécurité sociale", l'assurance-chômage, la stabilité des relations d'emploi et d'autres "points d'ancrage" sont en voie de se transformer radicalement à mesure que les gouvernements font des coupures dans le financement des programmes et qu'ils réinventent leur rôle, et que les employeurs modifient de fond en comble les lieux de travail dans un effort en vue de se donner un avantage concurrentiel" (Betcherman et Lowe, 1999).

aptes à mettre en oeuvre la justice distributive, et que, d'autre part, dans la mesure où l'intégralité de la population active doit être assurée, "la mise en oeuvre des techniques de test de besoins propres à l'aide sociale serait à cette échelle d'un coût prohibitif et constituerait une effraction inacceptable du domaine de la vie privée " (ibid., p. 6). Dans cette conception, l'idée de risque collectif, de risque lié aux interdépendances sociales et indépendant de la volonté des individus et de leur responsabilité individuelle, qui fonde la catégorie de l'assurance sociale de manière distincte de celle d'assurance privée, n'a pas de place. On se prive alors de pouvoir penser la prise en compte des externalités que la logique de l'équivalence marchande, même élargie à une dimension intertemporelle comme dans le cas de l'assurance privée, ne peut traiter. Par exemple, la prise en compte du risque social dans l'assurance-chômage peut consister à accepter un déficit cotisations-prestations dans une province riche de façon à ce que son corrélat, l'excédent de prestations dans une province pauvre, assure que les chômeurs de cette province n'émigreront pas en masse dans la province riche en y augmentant le risque de chômage et en y faisant baisser les salaires. Une assurance-santé, de la même façon, assure un risque social dans la mesure où le cotisant ne paye pas seulement directement pour sa propre santé, mais également pour conforter celle de l'ensemble des membres de la communauté dans laquelle il vit, avec pour objectif de réduire indirectement ses propres risques de mort ou de maladie occasionnés par les épidémies, les endémies, et l'éventuelle mauvaise qualité des soins fournis par des systèmes de santé qui ne peuvent pas mobiliser de rendements d'échelle. Même si sont ainsi organisés des transferts de revenus entre individus, voire entre régions, la logique de socialisation qui joue alors n'est pas celle de l'assistance ni de la générosité ou de la charité, mais seulement celle d'un calcul bien compris d'endogénéisation d'externalités négatives liées à la vie en société et que la logique marchande et les comportements purement individualistes qui lui sont associés ne peuvent prendre en compte, quand ce ne sont pas eux-mêmes qui les créent<sup>75</sup>.

Cela dit, il y a un grand paradoxe dans la réforme de 1995, car tout en s'appuyant fortement au niveau discursif sur la logique du paradigme assurantiel privé, elle ne la mobilise en pratique que de

---

<sup>75</sup> Il se peut toutefois que les externalités excèdent les limites des communautés et le jeu du principe de réciprocité mutuelle qui structure toute forme d'assurance sociale. Ceci peut justifier alors sa combinaison avec un financement de type fiscal, prenant en charge le coût d'internalisation d'une externalité négative exogène. Ce qui était précisément le cas entre 1971 et 1990 pour l'assurance-chômage quand l'Etat fédéral participait au financement du régime, d'une part "pour couvrir les coûts du chômage non frictionnel (estimée à 4%) et les prestations aux marins-pêcheurs, ainsi que pour compenser l'impact de la différenciation des règles d'indemnisation en fonction des taux de chômage régionaux", d'autre part pour donner au régime une fonction de stabilisateur automatique du cycle des affaires (Nakamura, 1996, p. 4). "Initialement, les prestations non assurantielles étaient largement financées, non par les cotisations chômage mais par des contributions du budget général (*consolidated revenue fund*). La logique était claire : les cotisations étaient un paiement pour l'assurance, non pas un impôt destiné à financer divers autres programmes. Le temps passant, cependant, avec le rendement croissant des cotisations et des

manière très sélective. D'où ce qui peut apparaître comme des incohérences sur le plan institutionnel, mais qui est en fait un compromis institutionnalisé entre cette logique et la logique financière de l'Etat fédéral. Nulle part, en effet, il n'est question de débudgétiser l'assurance-emploi pour la rendre plus conforme au principe assurantiel; peu cohérents également avec le discours légitimateur mobilisé, l'institution du "supplément au revenu familial", la très faible réduction des cotisations, l'excédent budgétaire mis en réserve, le maintien du monopole fédéral sur le régime sans injection de ressources proprement fiscales, la persistance malgré tout de la différenciation régionale, et jusqu'à l'intégration des prestations d'emploi dans le régime, toutes incohérences qui ont été et sont encore dénoncées aujourd'hui par les partisans conséquents de l'application au risque chômage du principe de l'assurance privée et pour qui *"more could be done"* (Boessenkool et Robson, 1997; Boessenkool, Poschmann et Robson, 1998).

Cette dérogation au principe assurantiel est particulièrement évidente en ce qui concerne le deuxième volet de l'assurance-emploi que nous allons examiner maintenant et qui organise la distribution de prestations d'emploi destinées à "activer" les chômeurs. Intégrer ces prestations qui visent à améliorer l'employabilité de certaines catégories de chômeurs au sein du régime d'assurance-chômage revient, en effet, à les faire financer par les cotisations sociales au lieu et place des ressources budgétaires générales. Or améliorer l'employabilité des uns, c'est augmenter le risque de chômage des autres ou, pour le moins, celui d'une baisse de leur rémunération, et on peut douter que cela rentre dans une logique de l'assurance individuelle des travailleurs cotisants<sup>76</sup>.

#### Les prestations d'emploi;

Ces prestations qui apparaissent avec un statut égal, sinon supérieur, aux prestations de revenu dans le nouveau régime de l'assurance-emploi, matérialisent le passage de "mesures passives de soutien du revenu" à des "services actifs visant le marché du travail" (DRHC, 1995, p. 23). Alors que l'ancien régime d'assurance-chômage, confronté aux "changements structurels qui ont touché l'économie" et fait "perdre leur emploi à des milliers de personnes", ne donnait pas à ces dernières "les outils pour se trouver un nouvel emploi" (ibid., p. 4), le nouveau régime vise, grâce aux

---

pressions accrues sur les autres sources de revenu de l'Etat fédéral, les ministres des finances successifs firent ripier la charge des prestations non assurantielles sur les cotisations" (Boessenkool et Robson, 1997, p. 4).

<sup>76</sup> Ce qui n'empêche pas le gouvernement d'affirmer que "cette approche active est tout à fait conforme au principe de la gestion responsable d'un régime d'assurance dont l'objet est de verser des prestations aux personnes qui ont perdu leur emploi. Tous les assureurs prudents cherchent à réduire l'exposition de leurs clients aux risques, et à limiter ainsi leurs responsabilités et leurs coûts. L'assurance-emploi ne peut faire exception à la règle. Voilà pourquoi il importe tant d'aider les chômeurs canadiens à trouver de l'emploi : moins il y aura de personnes touchant des prestations, plus le fonds sera solide et plus

prestations d'emploi, à donner "aux chômeurs canadiens de meilleures chances de réintégrer le marché du travail" (ibid., p. 1).

Les prestations fournies dans le nouveau régime sont les suivantes :

- des subventions salariales aux employeurs offrant des emplois destinés à devenir des emplois à long terme;
- des suppléments temporaires de rémunération aux travailleurs afin qu'ils acceptent des emplois moins bien rémunérés;
- des aides au développement du travail indépendant via la fourniture de services de conseil aux personnes sans emploi désireuses de lancer une entreprise et le versement de prestations pendant qu'ils mettent sur pied leur entreprise;
- des partenariats entre groupes de prestataires de l'assurance-emploi et organismes communautaires pour la création d'emplois dans des zones où le taux de chômage est élevé et les emplois rares, dans le cadre de projets à long terme associés aux plans et aux priorités de développement des collectivités et des provinces;
- des prêts et subventions de perfectionnement, c'est-à-dire des financements de formations.

Ces prestations sont ouvertes aux bénéficiaires de "prestations de revenu" du moment et aux allocataires des trois dernières années, ainsi qu'aux parents qui réintègrent la population active pour élever des enfants après avoir eu droit à des prestations parentales ou de maternité dans les cinq dernières années.

Evidemment, comme le montre le fait que l'assurance-emploi ne fait que transformer "la pléiade des 39 différents programmes d'aujourd'hui en cinq types de prestations destinées à favoriser le retour au travail" (DRHC, 1995, p. 23), l'idée de politiques actives pour l'emploi n'est pas, en 1995, nouvelle pour le Canada. Mais le pays ne leur a affecté jusqu'alors que relativement peu de ressources dans le total des dépenses de soutien du marché du travail (environ le quart sur la période 1986-1992) et par rapport au PIB (autour de 0,6% sur la même période), alors qu'il est en tête des pays de l'OCDE pour ce qui concerne les prestations de revenu (Riddell, 1995, p.156-159). De même, la population bénéficiant d'une formation ou de toute autre mesure "active" d'emploi est en moyenne de 2,6%, soit une petite fraction, de la population active pendant ces années (ibid.)<sup>77</sup>. Aussi n'est-il pas surprenant, quoique cela repose sur une vision du marché du travail canadien qui est très

---

l'ensemble des Canadiens y trouveront leur compte" (DRHC, 1995, p. 23). Pour une réfutation de cette thèse, cf. Boessenkool et Robson (1997, p. 4).

<sup>77</sup> Il faut néanmoins rappeler, comme le fait G. Riddell, que ne sont pas comptabilisées dans ces chiffres les politiques actives menées par les provinces, voire les municipalités, lesquelles ne sont pas recensées.



discutable (cf. annexe), que "l'idée de s'appuyer plus sur des politiques "actives" du marché du travail et moins sur le maintien "passif" du revenu apparaisse comme un élément du "consensus émergent" à propos des évolutions qui affectent le marché du travail et des réponses politiques appropriées" (ibid., p. 155).

Mais pourquoi, néanmoins, changer l'ancienne loi alors qu'elle prévoyait déjà la possibilité d'affecter des ressources à des "usages productifs" (*developmental uses*) tels que la formation, le partage du travail et le soutien à la création d'emploi et au travail indépendant. Ce type d'affectation, apparu à la fin des années 1970, était même passé de 3% du total des dépenses de l'assurance-chômage à plus de 9% en 1992 (ibid., p. 156), le gouvernement fédéral utilisant de plus en plus celle-ci pour financer des programmes qui auparavant relevaient de son budget général ("fond du revenu consolidé", qui exclut les cotisations sociales). Ainsi "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 1990-91, de sorte que l'on est passé à 38, 50 puis 58%" (Boismenu et Jenson, 1996, p. 47). Bref, ce qui est apparemment présenté comme une nouveauté institutionnelle radicale de l'assurance-emploi consiste finalement plutôt, là encore, à la menée à terme d'une évolution déjà bien engagée, le financement par les cotisations chômage de politiques antérieurement du ressort du "fond du revenu consolidé". L'innovation de l'assurance-emploi ne réside pas non plus dans les types retenus de politique active à mener, et pour cause, comme on l'a vu, ceux-ci correspondent aux programmes qui, aux yeux du gouvernement fédéral, se sont révélés les plus efficaces dans le passé. Qu'y-a-t'il donc de nouveau, alors, qui fonde le changement de régime ?

Ce qui est nouveau d'abord, c'est que l'Etat fédéral endogénéise intégralement ses politiques actives dans le cadre de l'assurance-emploi, ce qui est présenté comme un pas en avant vers leur développement accéléré en lieu et place des politiques passives. Ce qui est nouveau, ensuite et surtout, c'est que sous couvert d'assurer l'efficacité maximale de ces programmes, le gouvernement fédéral propose aux provinces de participer à leur mise en place et à leur gestion, voire même d'en prendre la pleine responsabilité moyennant le respect d'un certain nombre de conditions.

"Le gouvernement fédéral *pourra* passer des marchés avec les autorités provinciales pour la mise en oeuvre des prestations d'emploi ou pour la mise en place de programmes provinciaux comparables. (...) (Il) *pourra* donc *se retirer de certains domaines et reconnaître les responsabilités des provinces en ce qui concerne l'éducation et la formation de la main d'oeuvre.* (...) Par exemple dans certains cas, le gouvernement provincial pourrait voir (sic) à la mise en place des mesures fédérales d'emploi ou encore, les programmes provinciaux pourraient remplacer les mesures fédérales proposées; enfin, les programmes fédéraux, provinciaux, privés et communautaires pourraient être assurés dans un même lieu et être gérés par le secteur privé, un organisme communautaire ou provincial ou un consortium. *Le gouvernement fédéral reconnaît que l'éducation et la formation relèvent des provinces.* En conséquence, le financement des prêts et subventions de

perfectionnement pourrait être versé directement aux particuliers, aux provinces ou à de tierces parties, en fonction des dispositions des ententes particulières conclues avec chacune des provinces, et *uniquement avec le consentement de ces dernières*" (DRHC, 1995, p. 30-31, c'est nous qui soulignons).

En février et mai 1996, cette offre faite aux provinces d'assumer "la responsabilité de la conception et de l'administration des prestations d'emploi et des mesures actives d'aide à l'emploi prévues par la *Loi sur l'assurance-emploi* et financées à partir du Compte d'assurance-emploi" est réitérée<sup>78</sup>. Les hésitations que l'on peut encore noter dans le texte de 1995 cité ci-dessus ont maintenant disparu, et la volonté de l'Etat fédéral de se retirer du champ de la formation de la main d'oeuvre au "profit" des provinces, tout en en assurant une partie du financement, ne fait plus de doute. Compte tenu du contexte historique de dispute entre les deux ordres de gouvernement concernant leurs compétences en la matière (Haddow, 1995a), c'est là enterrer la hache de guerre et c'est une nouveauté particulièrement marquante qui correspond bien au changement de paradigme de la gouvernance qui, comme on l'a vu ci-dessus, est au coeur du discours fédéral sur la mondialisation.

En effet, les stratégies fédérales antérieures étaient orientées totalement différemment, qu'il s'agisse de la *Canadian Jobs Strategy* mise en oeuvre à partir de 1985, ou de la *Labour Force Development Strategy* décidée en 1989. Ces stratégies, successivement mises en oeuvre par le gouvernement *tory* de B. Mulroney, cherchaient à réduire autant que faire se peut le rôle des gouvernements provinciaux dans le champ de la formation. Pour cela, la première faisait massivement appel au secteur privé pour la fourniture des formations au lieu et place des collèges provinciaux (Haddow, 1995a, p. 345), tandis que la seconde tentait de placer le secteur sous l'autorité d'une organisation néo-corporatiste constituée de représentants des entrepreneurs et des travailleurs - le *Canadian Labour Force Development Board* -, organisation qui devait avoir des antennes dans chaque province tout "en étant clairement pour un rôle fort de l'Etat fédéral dans la formation" (*ibid.*, p. 353). Le déploiement de ces stratégies fédérales avait profondément troublé les relations fédérales-provinciales, même si des compromis avaient pu être trouvés avec l'Ontario et le Québec, les provinces les plus soucieuses de développer leur politique propre dans le domaine (Haddow, 1995b). Leur esprit général, en effet, était de couper dans les dépenses, mais sans pour autant opérer de dévolution de responsabilité aux provinces, le secteur privé étant préféré.

La stratégie du gouvernement libéral, bien qu'elle cherche aussi, si ce n'est plus, à couper dans les dépenses, opère à cet égard un revirement important. Elle met en place les conditions d'une telle dévolution, et cela en continuant à financer les programmes via un transfert annuel, important, de près

de 2 milliards de \$ (Boessenkool et Robson, 1997, p. 5). C'est là un revirement dont la forme précise doit être expliquée, car, si la dévolution rentre bien dans le cadre rhétorique de la nouvelle gouvernance libérale, le fait de l'accompagner de transferts financiers correspondants est plus surprenant dans le contexte des années 1995-96 où le gouvernement fédéral a plutôt tendance à couper ce genre de transferts de façon unilatérale. Deux explications qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre peuvent être avancées :

1/ le gouvernement libéral aurait un souci, réel et plus grand que l'ancien gouvernement conservateur, d'efficacité du système d'ensemble de la formation professionnelle dans un contexte de ressources raréfiées, compte tenu de l'importance qu'il accorde à la formation du capital humain dans le cadre de la mondialisation;

2/ le gouvernement redonne d'une main une partie de ce qu'il a pris de l'autre; il a le souci politique de compenser partiellement la violence des effets cumulés sur les finances des gouvernements provinciaux de la réforme de l'assurance-chômage, de la disparition du régime d'assistance publique du Canada et des coupures dans les transferts associées à l'institution du TCSPS (cf. infra).

La première explication est l'explication officielle et la liste des conditions mises au transfert d'argent en cas d'entente fédérale-provinciale témoigne effectivement d'un certain souci d'efficacité, souci d'une cohérence entre politiques fédérale et provinciales qui dépasse le plan administratif et vise jusqu'aux présupposés idéologiques mêmes de ces politiques : il s'agit d'éviter les chevauchements et les duplications de programmes en promouvant la coopération et le partenariat entre les divers acteurs du marché du travail local, d'évaluer les résultats des programmes notamment du point de vue de la réduction de la dépendance des individus à l'égard des soutiens publics au revenu et de l'encouragement à une prise de responsabilité personnelle quant au retour au travail, enfin de fournir les services dans les deux langues officielles, si besoin est (Boessenkool et Robson, 1997, p. 6).

Toutefois, la portée de cette explication doit être relativisée parce que le gouvernement fédéral et son ministère du développement des ressources humaines ne peuvent pas être considérés, vu les diverses évaluations des divers programmes expérimentés dont ils disposaient, comme ignorants des limites inhérentes à ces types de politiques actives dans un contexte d'extrême rigueur budgétaire et de croissance faible. En fait, comme de nombreux observateurs du marché du travail canadien l'ont remarqué, caractériser la formation "exclusivement en termes d'amélioration du marché du travail

---

<sup>78</sup> Cf. "Remettre les Canadiens au travail : Proposition aux provinces et territoires en vue d'un nouveau partenariat sur le marché du travail. Message du ministre", DRHC, 1996.

canadien et de sa compétitivité économique, est totalement irréaliste dans un marché du travail où les compétences et les qualifications sont dramatiquement sous-utilisées" (Baldwin, 1995, p. 250). La force de travail canadienne est, en effet, en moyenne hautement éduquée, en tout cas suffisamment pour faire face à la demande de travail correspondante.

"Pendant les années 80 et les premières années 90, l'offre de travail hautement éduqué a cru rapidement en dépit de la taille déclinante des classes d'âge jeunes. La proportion des 18-21 ans rentrant à l'université a cru de moins de 20% en 1982-83 à plus de 30% en 1990-91. Cette croissance a plus que compensé les effets sur l'offre de travail de la taille déclinante de cette classe d'âge; en conséquence, l'offre de diplômés universitaires a cru rapidement, par exemple, de 26,6% entre 1986 et 1991 (à la différence des USA où l'offre de diplômés des collèges et universités a décliné)" (Riddell, 1985, p. 137)<sup>79</sup>.

Si on ajoute à cela que le Canada est en tête du G7 et un des pays de l'OCDE qui dépense le plus pour l'éducation (par tête et en % du PIB) (ibid., p. 145), on est nécessairement conduit à mettre en doute "l'hypothèse selon laquelle plus d'investissement dans la formation est requis" (Noël, 1995, p. 240), sauf évidemment à donner à la notion de formation un tout autre sens.

Effectivement, le discours gouvernemental joue d'une ambiguïté de la notion de formation qui rend flou le concept même d'efficacité appliqué à une politique globale de formation de la main d'oeuvre. S'agit-il d'agir afin de disposer d'une main d'oeuvre bien formée, hautement qualifiée, "clef du succès futur sur le marché mondial", et pour cela de transcender la traditionnelle "relation complexe et grincheuse entre les autorités fédérale et provinciale" qui empêcherait de l'obtenir<sup>80</sup> ? Ou s'agit-il plutôt de réinsérer les non qualifiés sur le marché du travail en améliorant leur employabilité via une politique de *workfare* qui permet de peser sur les bas salaires ? En fait, "en ce qui concerne la formation un schéma dualiste émerge avec des arrangements tripartites d'un côté, et des mesures d'employabilité de l'autre" (Noël, 1995, p. 240), schéma dualiste que dissimule un argumentaire gouvernemental tendant à justifier le second type de mesures à partir d'un raisonnement qui a trait en fait au premier type<sup>81</sup>. Ce flou entretenu sur la nature des politiques de formation est une deuxième

<sup>79</sup> Ce qui expliquerait d'ailleurs que les revenus des travailleurs les plus qualifiés n'a pas cru autant au Canada qu'aux USA.

<sup>80</sup> "Si une main d'oeuvre bien formée est la clef du succès futur sur le marché mondial, les perspectives du Canada sont incertaines. La dépense privée en matière de formation au Canada est, selon les meilleures statistiques disponibles, très à la traîne par rapport aux dépenses comparables chez nos concurrents européens et japonais (...). Ce "déficit de formation" existe depuis de nombreuses années et a reçu une attention considérable. Il a été expliqué de manières diverses, comme le sous-produit du recours, traditionnel au Canada, à l'immigration comme source de main d'oeuvre qualifiée; d'une culture entrepreneuriale préoccupée par le seul profit à court terme; et de l'absence de ces arrangements corporatistes négociés entre patronat et syndicats qui ont présidé ailleurs à une implication beaucoup plus forte en matière de formation (...). (Mais) la politique de formation au Canada est aussi puissamment conformée par une autre dynamique : une relation complexe et grincheuse entre les autorités fédérale et provinciale. Dans la période contemporaine, quand le Canada a besoin de mesures sur le marché du travail qui facilitent un ajustement effectif aux pressions de l'économie globale, cette relation représente une importante barrière additionnelle à la menée de politiques adaptées" (Haddow, 1995a, pp. 338-39).

<sup>81</sup> "Derrière une rhétorique unanime mettant l'accent sur l'éducation, les compétences et la compétitivité, il y a en fait deux politiques et deux voies qui sont gérées différemment, qui concernent différents individus, et qui se recoupent rarement. Les deux voies sont en fait si distinctes que, au Québec, les lois régissant les conditions normales de travail ne s'appliquent même pas aux individus participant aux programmes d'employabilité" (ibid.).

raison pour mettre en doute une explication de la dévolution des responsabilités en matière de prestations d'emplois aux provinces faisant appel strictement à un principe de rationalité économique.

Par ailleurs, lorsque la formation est destinée à "remettre les Canadiens au travail", quelque soit en fait leur qualification et donc leur capacité à s'insérer dans la nouvelle économie informationnelle, son efficacité doit être mesurée "en terme d'amélioration de l'employabilité et des gains des individus en situation difficile" sur le marché du travail. Or, après une période d'"enthousiasme considérable montré par l'OCDE et de nombreux gouvernements pour ce type de (formation) dans les années 1980", "dans les premières années 1990 avec la récession", "un nouveau consensus a émergé qui considère avec beaucoup de scepticisme les bénéfices à attendre de ce type de politiques" (Betcherman, 1994, p. 43). Les nombreuses évaluations alors effectuées montrent, en effet, que les formations dispensées aux prestataires d'assurance-emploi ou d'aide sociale ont au mieux "un faible impact positif sur leur emploi subséquent et leur rémunération" (Baldwin, 1995, p. 247)<sup>82</sup>. C'est pourquoi on considèrerait déjà, au moment de la réforme de 1995 de l'assurance-chômage que "ce serait une erreur de regarder la formation comme une panacée pour faire face aux problèmes d'employabilité" (Riddell, 1995, p. 164). En fait, "sans surprise le degré d'efficacité des politiques actives (de cette sorte) dépend de la disponibilité d'emplois quand se terminent les programmes", c'est-à-dire de la "situation prévalente sur le marché du travail" (Betcherman, 1994, p. 44). La recherche d'efficacité aurait donc du conduire, dès 1995, à activer le côté de la demande plutôt que le côté de l'offre de travail (cf. annexe).

Enfin, *last but not the least*, les programmes les plus efficaces, ceux qui combinent une formation avec une expérience de travail et associent le secteur privé aux décisions relatives à la formation (Riddell, 1995, p. 164), sont aussi les plus coûteux, notamment parce qu'ils s'inscrivent dans une certaine durée. La recherche de l'efficacité rentre alors en contradiction avec la logique budgétaire qui est à l'origine de la réforme de l'assurance-chômage. Aussi, dans la mesure où les politiques d'employabilité sont coûteuses, elles ne font pas l'objet dans un contexte de rigueur budgétaire d'investissements suffisants à l'échelle nécessaire, mais sont plutôt ciblées sur des catégories particulières, courtes et sélectionnées en fonction de leur coût. Ceci ressort très clairement du "Premier rapport annuel de contrôle et d'évaluation du régime d'assurance-emploi" qui informe que, dans la première année du nouveau régime (juillet 1996 - juin 1997), si le nombre de bénéficiaires de

---

<sup>82</sup> Résultat qu'il faut encore relativiser dans la mesure où, d'une part, les évaluations ne suivent pas les bénéficiaires au delà d'une période de deux ans, ce qui est un temps trop court pour pouvoir évaluer pleinement l'impact d'une formation" (Riddell, 1995, p. 163), d'autre part, le taux cible d'intégration au marché du travail qu'elles retiennent pour définir le succès d'un programme est fixé par le gouvernement fédéral à 27% des stagiaires (Shragge et Deniger, 1996, p. 68).

prestations d'emploi est passé de 230 000 à 305 000 par rapport à l'année précédente, en revanche les dépenses liées à ces prestations ont baissé de 1,7 à 1,2 milliards, ce qui s'explique par la chute de la prestation moyenne par participant de 7300 \$ à 3900 \$, les "interventions s'étant inscrites moins dans un processus à long terme (programmes de formation par exemple) que dans une démarche à court terme (information et counseling)" (DHRC, décembre 1998).

Au vu de ces divers éléments, il ressort que la recherche de l'efficacité des prestations d'emploi ne requiert guère prioritairement une meilleure coordination fédérale-provinciale. Elle ne saurait donc être une explication satisfaisante de l'attitude adoptée par le gouvernement fédéral à l'égard des provinces dans le nouveau régime d'assurance-emploi. C'est donc plutôt la deuxième explication qui est la bonne, à savoir que la dévolution aux provinces, avec transfert de ressources correspondant, des politiques actives sur le marché du travail est le prix que le gouvernement fédéral pense devoir payer pour faire passer l'ensemble des réformes et des coupures budgétaires dont les conséquences sur les budgets provinciaux est considérable comme on va le voir ci-dessous. Vu que la réforme de l'assurance-chômage réduit les transferts de cotisations sociales vers les provinces les plus atteintes par le chômage et, plus généralement, renvoie un nombre important de chômeurs sur les rôles de l'aide sociale provinciale, l'Etat fédéral rend sa réforme plus soutenable en reconnaissant l'autorité des provinces en matière de formation et d'éducation et en compensant partiellement l'impact de la réduction des prestations de revenu par l'ouverture aux provinces des ressources de l'assurance-emploi sous la forme des prestations d'emploi<sup>83</sup>.

Celles-ci d'ailleurs, y compris le Québec (DHRC, 1997c et d), qui sont pour la plupart déjà engagées dans des politiques de *workfare* (Shragge ed., 1996), l'ont bien compris et, en dépit des conditions posées et du contexte général, ont pour la plupart accepté cette dévolution qui leur permet de financer leurs propres politiques avec des ressources fédérales. Ainsi à la date du 12 février 1998, huit ententes étaient signées, ce qui montre que si l'efficacité économique de telles politiques actives reste encore à démontrer, elles auront au moins eu, dans le contexte du fédéralisme canadien, une grande efficacité politique.

---

<sup>83</sup> Cela dit, le budget des prestations d'emploi est d'un montant programmé largement inférieur aux économies réalisées en matières de prestations de revenu, alors même que le coût unitaire de formation d'un chômeur est beaucoup plus élevé que le remplacement de son revenu (Baldwin, 1995, p. 251). Ce qui montre que, par delà le discours, la logique d'équilibrage des finances publiques ne l'a pas seulement emporté sur la logique assurantielle, mais aussi sur celle d'une véritable formation du capital humain (ibid.).

***Du financement des programmes établis et du régime d'assistance publique du Canada au Transfert Canadien en matière de Santé et de Programmes Sociaux (TCSPS)***

Cela dit, la compensation organisée autour des prestations d'emploi, bien que toujours bonne à prendre pour les provinces, n'est pas à la hauteur de l'impact négatif que la réforme de l'assurance-chômage, dans son volet prestations de revenu, a indirectement sur les finances provinciales. Le gouvernement fédéral, en effet, dans son budget 1995, ne s'est pas borné à réduire l'accessibilité des sans emplois aux prestations de chômage et à les renvoyer en conséquence sur les rôles de l'aide sociale provinciale. Simultanément, de manière tout aussi unilatérale, il a mis fin au régime d'assistance publique du Canada (RAPC), dernier programme à frais partagé (50/50) Etat fédéral-provinces. Par la même occasion, il coupait drastiquement dans l'ensemble des transferts conditionnels aux provinces au titre de leurs dépenses de protection sociale (santé, éducation post-secondaire, aide sociale et services sociaux), transferts désormais regroupés dans le Transfert Canadien en matière de Santé et de Programmes Sociaux (TCSPS).

La création du TCSPS qui rentre en vigueur le 1er avril 1996 est, avec les coupures dans le montant global des transferts fédéraux aux provinces qui l'accompagnent, le deuxième grand volet de l'offensive réformatrice fédérale de 1995 concernant l'économie générale du système de protection sociale canadien. Du point de vue institutionnel, le TCSPS généralise à l'aide sociale la formule de financement global instituée dès 1977 par le "financement des programmes établis" (FPE) pour les dépenses provinciales de santé et d'éducation supérieure. Du point de vue financier, il permet un désengagement massif de l'Etat fédéral et fonde une autonomie accrue de son gouvernement vis-à-vis de la dépense sociale. Pour atténuer l'impact de ce désengagement, la réforme a ici aussi été menée avec la méthode d'échange "argent (-) contre pouvoir (+)", mais il n'a plus été, en ce cas, question d'ententes fédérales-provinciales, mais bien plutôt de fronde et de contestation par les provinces de l'arbitraire du pouvoir fédéral. Les provinces ne pouvaient admettre, en effet, que le gouvernement fédéral s'attaque directement à l'équilibre de leurs finances en transférant sur elles son propre déficit et en rompant unilatéralement des ententes préalables.

**La disparition du RAPC**

L'institution du TCSPS dans le budget fédéral de 1995 ne modifie guère les règles du jeu en matière de financement fédéral des dépenses provinciales au titre de la santé et de l'éducation post-secondaire. Car dès 1977, les transferts fédéraux à ce titre ne sont plus liés au montant des dépenses des provinces admissibles au cofinancement. Dans le cadre du "financement des programmes établis"

(FPE), l'Etat fédéral ne s'engageait plus que sur des sommes forfaitaires, indépendantes des dépenses réelles des provinces et distribuées proportionnellement au nombre d'habitants, sommes qui, par ailleurs, sont composées de transferts de points d'impôts (sur le revenu des personnes et des entreprises) et de transferts en espèces.

Le TCSPS reprend très exactement cette formule, y compris ce qui concerne les normes administratives que les programmes provinciaux doivent respecter pour être admissibles aux transferts fédéraux. Il n'y a pas de normes de ce type pour la dotation au titre de l'éducation post-secondaire, mais la loi canadienne sur la santé fixe cinq normes nationales qui sont maintenues dans le TCSPS : l'universalité, la complétude, l'accessibilité, la portabilité et l'administration publique des soins. La réduction brutale du montant des fonds transférés en espèces opérée à partir de 1995 a fait craindre à de nombreux observateurs que le gouvernement fédéral n'ait plus les moyens de faire respecter ces normes, vu que certaines provinces ne devaient plus recevoir à brève échéance que l'équivalent des transferts de points d'impôt. Conscient de ce danger, le gouvernement fédéral a, dès le budget 1996, institué un plancher pour les transferts en espèces, plancher qui a même été rehaussé ultérieurement.

Le TCSPS, s'il ne modifie donc pas qualitativement les procédures de financement fédéral de la santé et de l'éducation post-secondaire, constitue en revanche un changement radical en ce qui concerne l'aide sociale et les services sociaux. Le financement fédéral de ces domaines, de compétence provinciale exclusive, relève encore, en effet, en 1995 d'un régime de financement partagé qui lie la dépense fédérale à l'évolution des dépenses provinciales. Celles-ci sont elles-mêmes liées à une demande d'assistance que les provinces sont loin de maîtriser, ce qui fait que dans un tel régime de financement partagé, l'Etat fédéral ne maîtrise pas sa dépense. D'où l'institution en 1990, par le gouvernement conservateur précédent, d'un plafond aux versements pour les trois plus riches provinces, plafond imposé unilatéralement déjà et qui a été la source d'un mécontentement important et persistant notamment de la part du gouvernement de l'Ontario fortement touché par la crise dans les premières années 1990. En outre il existe une interdépendance étroite entre le régime fédéral d'assurance-chômage et les systèmes provinciaux d'aide sociale, toute réduction de la couverture du premier se traduisant presque inévitablement par un développement des dépenses des seconds et, par voie de conséquence, du RAPC. Aussi, le gouvernement fédéral est-il cohérent dans sa politique de coupures, lorsqu'après avoir réduit la couverture de l'assurance-chômage, il se prémunit contre le contrecoup de sa réforme au niveau du RAPC en rompant avec la formule du financement partagé. D'où la disparition de ce dernier et l'intégration de l'aide sociale et des services



sociaux dans le TCSPS qui n'est pas autre chose finalement qu'un élargissement du "financement des programmes établis" à ces domaines.

Néanmoins, comme en ce qui concerne l'aide sociale, la "demande" est largement dépendante des politiques macro-économique et sociale menées par l'Etat fédéral, le transfert de charges aux provinces que représente le passage du RAPC au TCSPS est particulièrement dur à faire passer au niveau des provinces. Le gouvernement fédéral est alors conduit à "vendre" sa réforme en réduisant considérablement les normes nationales antérieurement insérées dans le RAPC, au risque de provoquer une fragmentation extrême de l'espace social canadien<sup>84</sup>. Des cinq grandes normes fondatrices du RAPC - à savoir : le devoir des provinces de fournir une assistance à toute personne dans le besoin; l'interdiction de requérir une durée minimale de résidence dans la province comme condition d'éligibilité; l'institution d'une procédure d'appel pour les requérants déboutés; la responsabilité des provinces pour toutes les dépenses d'aide sociale et de services sociaux; et enfin, l'obligation de fournir au gouvernement fédéral toutes les lois et règlements provinciaux concernant ces domaines -, une seule est maintenue, celle relative à l'absence de condition de durée de résidence, une condition qui, par ailleurs, ne s'applique désormais qu'à l'aide sociale et non plus aux services sociaux (Moscovitch, 1997, p. 107).

Le gouvernement fédéral peut ainsi promouvoir sa réforme auprès des provinces en mettant l'accent sur la réduction des contraintes désormais attachées aux transferts et sur la responsabilité désormais pleine et entière des provinces dans la conception et l'administration de leurs régimes d'aide sociale et de leurs services sociaux. Ainsi est légalisée notamment la possibilité pour les provinces d'instituer des programmes de *welfare-to-work* imposant comme condition pour bénéficier de l'aide sociale l'obligation de prendre un travail quel qu'il soit, alors que sous l'ancienne réglementation du RAPC, de tels programmes ne pouvaient prétendre au cofinancement fédéral (Moscovitch, 1997, p. 115).

---

<sup>84</sup> T. Courchene considère d'ailleurs que c'est cette stratégie d'accompagnement qui a permis à l'Etat fédéral de faire passer la réforme instituant le TCSPS, malgré son impact financier extrêmement négatif sur les finances provinciales : "Le TCSPS devint un véhicule séduisant pour déplacer le déficit fédéral. (...) Peu de personnes auraient prédit que le gouvernement fédéral aurait pu effectuer des coupures d'un tel montant dans les paiements de transferts. En argumentant 1/ que le TCSPS transférait de plus grands pouvoirs aux provinces et 2/ que sa nature inconditionnelle signifiait qu'Ottawa ne préjugait pas du comment les coupures seraient absorbées par les provinces, le gouvernement fédéral a été capable, dans une certaine mesure au moins, de repousser les critiques. Mieux en annonçant dans le budget 1996 la mise en place d'un plancher pour les paiements en cash de 11 milliards de \$, Ottawa s'est même donné les moyens de convaincre les Canadiens qu'il se soucie maintenant de préserver notre infrastructure sociale. Si on met de côté les conséquences de tout cela, il est clair que le TCSPS a été un coup politique de maître, spécialement dans la perspective du ministère des finances fédéral" (Courchene, 1997, p. 16).

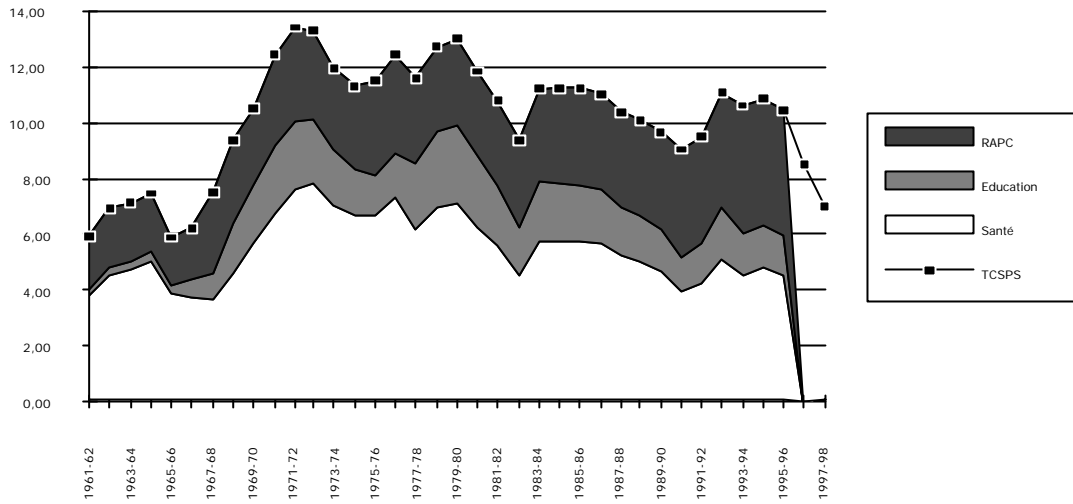
Pour ce qui concerne la répartition interprovinciale des transferts, le budget 1995 l'organise pour 1996 en reproduisant la structure de distribution observée dans le FPE et le RAPC en 1995. Toutefois, le plafond imposé en 1990 aux versements du RAPC à l'Alberta, à la Colombie Britannique et à l'Ontario n'ayant plus grand sens, et pour désamorcer le mécontentement des gouvernements de ces provinces à l'avant garde de la contestation "interprovincialiste" (cf. infra), le budget 1996 et les budgets suivants prévoient un alignement à terme vers un versement de même montant par habitant dans toutes les provinces, objectif qui, selon le dernier budget 1999-2000, devrait être atteint en 2001.

#### Des coupures d'une ampleur inégalée

Evidemment, la réforme du RAPC et l'intégration du financement fédéral de l'aide sociale dans un transfert global pour la santé et les programmes sociaux a pour premier objectif de permettre une réduction de la dépense fédérale que la formule du financement partagé interdisait. Comme on peut l'observer dans les graphiques 7 et 8, en effet, le RAPC était un programme tout à fait réfractaire aux restrictions budgétaires et dont l'importance en pourcentage du PIB avait doublé entre 1970 et 1994, le plus gros de cette croissance ayant été acquis à partir du début des années 1980.

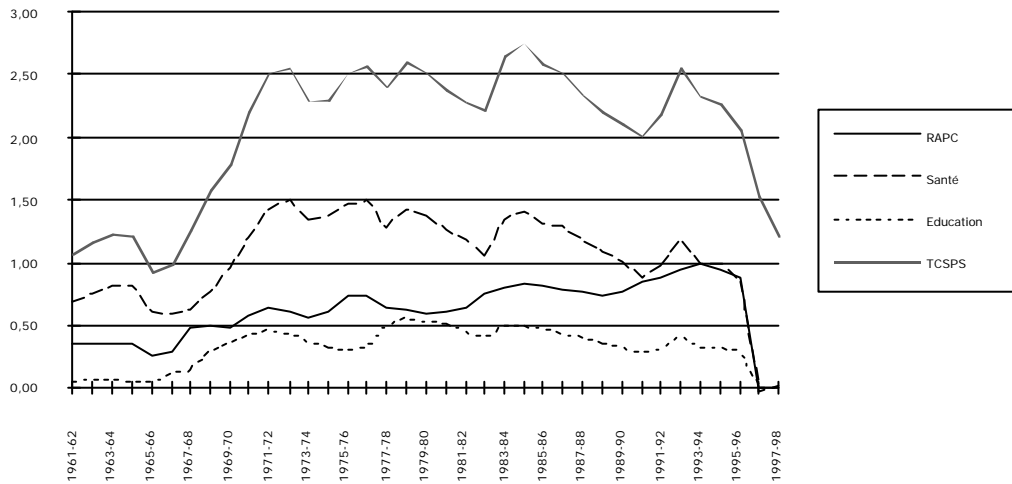
La coupure de 1996 équivaut à 55% du montant total des dépenses fédérales au titre du RAPC l'année précédente, et celle de 1997 à encore près de 35% de ce même montant. Ainsi en deux ans, c'est l'équivalent de 90% environ des transferts au titre du RAPC en 1995 qui ont été supprimés par l'Etat fédéral. Rapportée à l'ensemble des domaines touchés, la chute des transferts aux provinces sur ces deux années est de 23,6%, ce qui ramène la dépense fédérale au titre de l'ensemble des transferts finalement regroupés dans le TCSPS à son niveau moyen des années 1960 (époque où l'EPC était encore peu développé notamment en ce qui concerne la santé et l'assistance publique), c'est-à-dire à environ 7% des dépenses fédérales et 1,2% du PIB alors qu'elle valait plus du double en pourcentage du PIB dans les années 1970 et 1980 (graphiques 8 et 9).

### **Graphique 7 : Le TCSPS et ses composantes**



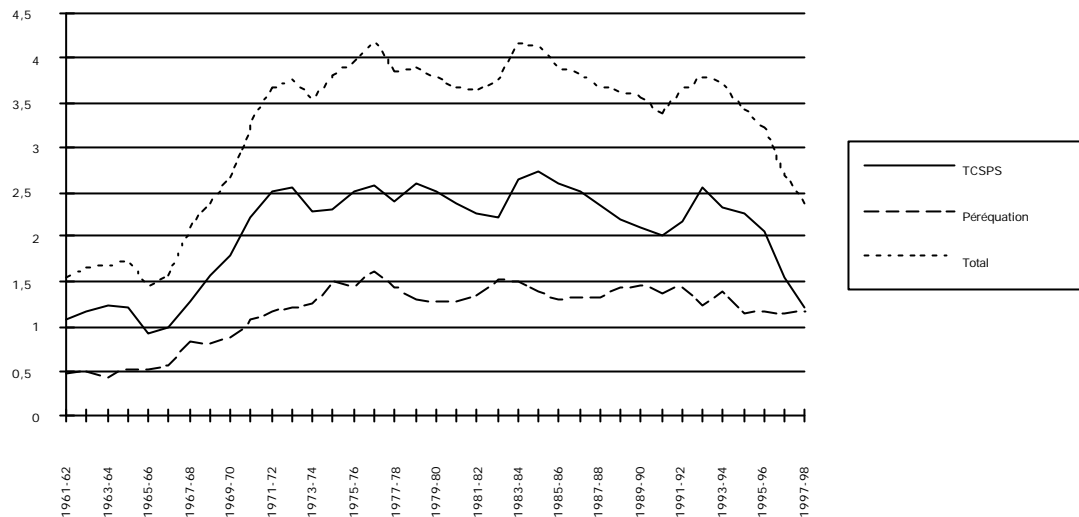
Source : Finances Canada, novembre 1998

**Graphique 8 : Evolution du TCSPS et de ses composantes**



Source : Finances Canada, novembre 1998

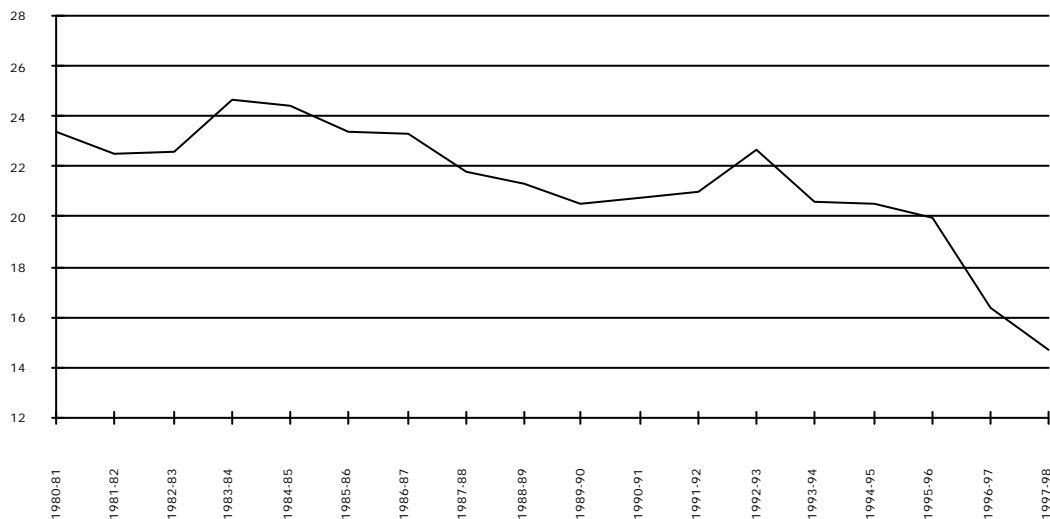
**Graphique 9 : Evolution des transferts fédéraux aux provinces**



Source : Finances Canada, novembre 1998

Vues du côté des provinces, ces coupures font chuter en trois ans la part du financement fédéral (hors transferts de points d'impôts) dans leurs recettes de 20% en 1995 à 14,7% en 1997, une chute de 5,3 points supérieure à la baisse tendancielle de 4,7 points survenue entre 1983 - année où le financement fédéral des provinces atteignait 24,7% de leurs recettes totales - et 1995 (graphique 10).

**Graphique 10 : Part des transferts fédéraux dans les recettes des provinces**



Source : Finances Canada, novembre 1998

En ce qui concerne 1998 et 1999, il était prévu initialement le gel du TCSPS à son niveau de 1997, et pour les années 2000 à 2002, une croissance au niveau de celle du PIB moins 2%, 1,5% et 1% respectivement. Néanmoins, compte tenu des effets dramatiques qu'elles ont entraînés sur les conditions de vie des populations et sur la légitimité de l'Etat fédéral quant à son rôle de gardien de l'unité de la fédération, ces objectifs ont été révisés plusieurs fois à la hausse : le plancher des transferts en espèces a d'abord été remonté de 11 à 12,5 milliards de \$ en 1997, puis, dans le budget 1999, 11,5 milliards supplémentaires ont été injectés pour la période 1999-2003 dont 3,5 milliards immédiatement, ce qui devrait ramener "le budget du volet santé du TCSPS à son niveau "avant l'amorce de la compression des dépenses, au milieu des années 1990" (Finances Canada, 1999c).

L'impact des coupures de 1996-97 a en effet été considérable. Il a accéléré la baisse de la quantité et de la qualité des prestations délivrées par les provinces, celles-ci ne pouvant compenser totalement par un accroissement de leurs recettes propres la baisse des ressources fédérales, et cela d'autant plus qu'elles connaissaient déjà des problèmes de financement, compte tenu des coupures antérieures dans le FPE, du "*cap on the CAP* " ainsi que des déficits budgétaires relativement importants qu'elles connaissaient. En ce qui concerne la santé, le manque de ressources s'est répercuté sur la qualité des soins et/ou le caractère purement public du système (comme en Alberta) malgré les normes fédérales imposées, de telle sorte que c'est la légitimité même du système public universel de soins qui a été mise en cause, notamment de la part des classes moyennes<sup>85</sup>. D'où, en raison des revendications provinciales (cf. infra) et de l'enjeu que représente ce système pour l'unité et l'identité du Canada vis-à-vis des Etats-Unis, le redressement observé dans le budget fédéral de 1999.

En ce qui concerne l'éducation post-secondaire, la baisse du financement fédéral a eu pour effet d'entraîner une augmentation importante des droits d'inscription dans les universités. Compte tenu de sa stratégie générale, le gouvernement fédéral a alors cherché à compenser cette augmentation en mettant en oeuvre des programmes de financement de bourses et de garantie des prêts aux étudiants, ainsi qu'un régime d'incitation fiscale à l'épargne-étude<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Les dépenses provinciales de santé par tête ont commencé à décélérer en 1992 et ont connu en moyenne un taux de croissance légèrement négatif à partir de 1993 (Donner, 1998, tables 3). La croissance de la dépense provinciale globale en valeur nominale reste néanmoins positive quoique proche de zéro en 1995 et 1997 (estimation), elle n'est négative qu'en 1996 (estimation) (ibid., table 2).

<sup>86</sup> " Il semble qu'un nombre croissant de jeunes ont compris l'importance d'une éducation pour réussir sur le marché du travail. Le Canada affiche un des plus hauts taux de participation à des études post-secondaires dans le monde, et les inscriptions à plein temps ont augmenté au cours des deux dernières décennies. Toutefois, l'augmentation importante des frais de scolarité dans les années 1990 et les niveaux plus élevés d'endettement des étudiants ont suscité des préoccupations

Enfin, pour ce qui concerne l'aide sociale, les coupures ont eu pour effet d'accentuer les tendances à la réduction de la couverture de base des besoins et à l'institution de programmes de *welfare-to-work*, programmes beaucoup plus efficaces en fait pour réduire le nombre d'inscrits sur les rôles des régimes provinciaux d'assistance que pour aider les bénéficiaires à trouver du travail (Shragge, 1996; Boessenkool, 1997). En ce domaine, comme dans le précédent, il n'y a pas eu de réaction fédérale passant par une dotation améliorée du TCSPS qui soit destinée à améliorer la situation des assistés sociaux. En dehors des possibilités ouvertes en 1997 par la mise en place du " Régime national de prestation pour enfants " qu'on examinera ci-dessous, c'est essentiellement par le moyen des ententes fédérales-provinciales en matière de prestations d'emploi qu'une certaine remobilisation par les provinces des ressources fédérales a pu avoir lieu. Les provinces ont, en effet, via des programmes d'employabilité du type du programme PAIE (Programme d'Aide à l'Intégration en Emploi) au Québec (Shragge et Deniger, 1996), la possibilité de qualifier un certain nombre de leurs assistés à l'assurance-emploi et de leur ouvrir ainsi des droits aux prestations d'emploi. Cette procédure détournée pour mobiliser les ressources fédérales de l'assurance-emploi est largement facilitée lorsqu'une province a signé un accord d'entente avec l'Etat fédéral qui lui donne "la pleine responsabilité de la conception, de la gestion et de la prestation des mesures actives d'aide à l'emploi (...) financées à partir du Compte d'assurance-emploi" (DRHC, 1997c, *Points saillants de l'Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail*). Par exemple, dans le cas du Québec, une telle entente a ouvert à la province un financement fédéral annuel moyen sur cinq ans de plus de 500 millions de dollars à partir de 1997 (soit une somme équivalente à environ 14% du transfert en espèces du TCSPS pour cette province).

Cet exemple montre qu'il y a au fond une grande cohérence d'ensemble dans les politiques fédérales des années 1994-95 concernant le marché du travail, la protection sociale et les relations intergouvernementales. En coupant les prestations de revenu de l'assurance-emploi et en transférant ainsi la charge d'un grand nombre de chômeurs sur les régimes d'assistance provinciaux auxquels, dans le même moment, il coupait également son soutien financier, le gouvernement fédéral poussait les provinces à accepter l'offre de dévolution des "prestations d'emploi" bien que celle-ci soit

---

au sujet de l'accessibilité future d'une éducation post-secondaire au Canada. Bien que de nombreux facteurs influent sur la décision de poursuivre des études post-secondaires, la croissance de l'endettement et la stagnation des revenus familiaux au cours des années 90 pourraient rendre plus difficile le financement d'études post-secondaires par certains groupes d'étudiants. L'augmentation des frais de scolarité et de l'endettement soulève des questions quant à la suffisance des programmes de prêts aux étudiants. Etant donné l'importance des études post-secondaires dans l'amélioration des perspectives d'emploi et de revenu, il est important que les gouvernements assurent un accès raisonnable à ces études " (PRP, 1998, chap. 1)

soumise par l'Etat fédéral à diverses conditions (les "mesures actives" doivent "être axées sur des résultats, réduire la dépendance des gens envers l'aide de l'Etat, favoriser la coopération et le partenariat avec d'autres intervenants dans le développement du marché du travail (...), encourager les gens à prendre une part de responsabilité personnelle dans les démarches visant à réintégrer le marché du travail, etc." (DRHC, 1996, *Remettre les Canadiens au travail. Proposition aux provinces et territoires en vue d'un nouveau partenariat sur le marché du travail*)<sup>87</sup>. Ainsi, par delà les péripéties politiques, en coupant les ressources de l'assistance et en augmentant simultanément les besoins par la réforme des prestations de revenu, le gouvernement fédéral se donnait les moyens d'orienter les politiques d'emploi et d'assistance dans toutes les provinces dans le sens par lui recherché, le modèle adopté au niveau de l'assurance-emploi étant alors reproduit au niveau des régimes d'aide sociale provinciaux. Ce faisant, en effet, il incitait fortement, si besoin était, les provinces à adopter des politiques de réduction ou de ciblage plus serré des prestations, et en augmentant les ressources disponibles pour des politiques actives d'emploi, il les incitait de manière complémentaire à substituer à l'aide sociale des politiques de *workfare*.

Cela dit, dans le contexte canadien, cette cohérence n'a pas que des vertus. Car si elle a bien pour effet de rapprocher l'ensemble des politiques relatives au marché du travail de leurs équivalents américains<sup>88</sup>, elle a pour contrepartie, en empêchant que la politique menée dans un ordre de gouvernement ne soit compensée par celle menée dans un autre, de réduire de façon cumulative le filet de sécurité sociale contre la pauvreté et les inégalités, et donc la capacité du Canada à reproduire son capital social spécifique. Si on ajoute à cela l'effet direct des coupures dans le système public de santé sur la capacité des provinces à maintenir son financement au niveau approprié, on peut certes se féliciter de la capacité de l'Etat fédéral à mener une politique d'ajustement financier rigoureuse, mais on doit aussi s'inquiéter des effets sociaux et politiques immédiats de cette politique qui pourrait n'avoir été bien menée finalement, du point de vue de l'Etat fédéral, que sur le plan financier.

---

<sup>87</sup> "La signification symbolique de ces ententes est grande; le contrôle provincial sur la formation de la main d'oeuvre est une demande récurrente du Québec, une demande que le gouvernement fédéral a toujours refusé jusqu'après le référendum de 1995. (...) (Toutefois) en échange de son retrait de la formation et du transfert monétaire qu'il opère, le gouvernement fédéral extorque à chaque province la promesse d'administrer le programme de telle sorte qu'y soit garanti l'accès des types de travailleurs ciblés par le gouvernement fédéral" (Boismenu et Jenson, 1998, p. 18).

<sup>88</sup> "Les dernières réformes apportées à l'assurance-emploi ont contribué à rétrécir encore davantage l'écart entre les régimes canadien et américain (...). En outre, dans presque toutes les provinces, les régimes d'aide sociale ont subi d'importantes réductions et des changements en profondeur (les prestations ont été réduites d'environ 10% en Colombie Britannique, 13% en Alberta et plus de 20% en Ontario). De plus, dans un grand nombre de provinces, les réductions se sont accompagnées d'importantes restrictions sur le plan de l'admissibilité" (Rapport sur la mondialisation, 1996, *L'intégration économique et la politique intérieure*).

## II.2. La réaction provinciale : un renouveau du fédéralisme exécutif coopératif ?

C'est précisément à ces effets sociaux et politiques des coupures et de l'unilatéralisme fédéral qu'il nous faut en venir maintenant. Ils ont conditionné, en effet, la mise en oeuvre ultérieure de la stratégie fédérale, et ils déterminent encore, par la dynamique politique qu'ils ont initié, les avenir possible du Canada politique et social. Nous avons déjà, d'ailleurs, anticipé sur certaines de ces évolutions lorsque nous avons évoqué un certain nombre de corrections apportées par le gouvernement fédéral à ses premières mesures et à l'agenda qu'il s'était initialement fixé.

L'effet premier des mesures fédérales a été que, passé le moment du choc que représente le "*in your face*" *retrenchment* de 1995, selon l'expression de G. Boismenu et J. Jenson (1998), le gouvernement fédéral n'a plus eu le monopole de l'initiative politique. En effet, malgré le génie tactique du parti libéral du Canada consistant, afin de faire avaler aux provinces la pilule des coupures, à abonder dans le sens de leurs revendications en matière de respect de leurs compétences, l'ampleur des coupures et l'absence de concertation autour de la réforme d'ensemble de l'EPC ont conduit néanmoins, immédiatement, à une très vive réaction provinciale. Afin de tenter de contrer l'unilatéralisme du gouvernement fédéral et de formuler leurs propres solutions aux problèmes sociaux et politiques affectant la fédération, les provinces (en dehors du Québec, compte tenu de l'orientation prise par le mouvement) se sont, en effet, organisées collectivement en se constituant en acteur collectif spécifique des politiques sociales à travers le *Provincial and Territorial Ministerial Council of Social Policy Reform and Renewal*.

Il en est résulté que ce ne sont plus deux mais trois grands discours concurrents qui se disputent désormais la représentation de l'avenir social et politique du Canada : outre les voix habituelles du gouvernement fédéral libéral et du gouvernement souverainiste du Québec, celle des autres provinces se fait maintenant également entendre sur la scène politique canadienne en mettant en avant une nouvelle conception du "national" en matière de politiques sociales.

Nous avons décrit longuement ci-dessus la nouvelle vision fédérale libérale et ses premiers effets pratiques. Nous avons également exploré par ailleurs la conception québécoise qui se prolonge actuellement (Théret, 1997). En revanche, l'Union sociale prônée par les provinces du ROC est un fait nouveau majeur qu'il faut maintenant considérer. Cela nous permettra d'en venir ensuite à la dynamique politique créée par la confrontation de ces trois représentations en compétition et aux conséquences de cette confrontation en termes de réforme de l'EPC. L'enjeu de l'analyse ici n'est rien d'autre que de tenter de comprendre comment les caractéristiques spécifiques du système



politique fédéral canadien peuvent jouer, au même titre que les contraintes intériorisées de la mondialisation, dans la formation de nouvelles politiques sociales et conduire, ou non, à leur donner un caractère spécifiquement canadien. Dit autrement, la question qu'on se pose maintenant est de savoir si la nature et le dynamisme particuliers du fédéralisme canadien sont susceptibles de jouer en faveur de la préservation de l'unité et de la spécificité du pays en contrecarrant les tendances à l'américanisation de la société canadienne qui ont été stimulées et renforcées par la stratégie libérale de mondialisation et d'intégration économique avec les USA.

### *Grogne des provinces et émergence de l'Union sociale*<sup>89</sup>

La fronde des provinces qui se fait jour en 1995 est, on l'a déjà dit, le produit direct de la nouvelle stratégie "sociale" du gouvernement fédéral qui se concrétise dans le budget fédéral de cette année là. Cela dit, "la grogne provinciale concernant les initiatives fédérales plus ou moins unilatérales dans des champs de compétence provinciale n'est pas nouvelle" (Boismenu et Jenson, 1997, p. 130). Les contreparties financières qui accompagnaient habituellement ces initiatives les rendaient néanmoins tolérables, et c'est parce que ces contreparties s'affaiblissent considérablement en cette année 1995 que "les ressentiments des provinces sont avivés" (ibid.) et les conduisent à s'organiser pour reprendre l'initiative : "tout se passe comme si l'importante réduction des transferts aux provinces, dans le cadre du TCSPS, donnait le signal d'une contestation de la mission dont s'était chargé le gouvernement fédéral", "les modifications unilatérales du gouvernement fédéral à la protection sociale canadienne (pouvant être) vues comme l'élément déclencheur forçant une révision des rôles et responsabilités des gouvernements" (ibid., p. 131).

Dès août 1995, soit quatre mois après la publication du budget fédéral qui met le feu aux poudres, les premiers ministres provinciaux, réunis à l'occasion de leur conférence annuelle, se convainquent "qu'ils doivent prendre l'initiative dans le processus de réforme et de renouvellement de la protection sociale canadienne". Ils dressent alors "le programme de négociation qu'ils veulent entreprendre avec le gouvernement fédéral" pour fonder une nouvelle "Union sociale" et des documents sont "préparés par les ministres provinciaux responsables des services sociaux, afin d'étayer la position provinciale dans cette négociation"<sup>90</sup>. Plusieurs lignes de force (y) dessinent les contours d'un fédéralisme à renouveler et plaident pour une nouvelle vision nationale pour les services sociaux au Canada" (ibid.).

---

<sup>89</sup> On s'inspire largement dans ce paragraphe des travaux de G. Boismenu et J. Jenson (1997 et 1998).

<sup>90</sup> Provincial-Territorial Ministers Responsible for Social Services, *A New National Vision for Social Services in Canada*, novembre 1995; *Redefining the Social Services Roles and Responsibilities of Federal and Provincial/Territorial Governments*, 12 décembre 1995.

Sans qu'y soient proposés des changements constitutionnels, ces textes préconisent "une délimitation claire des rôles et des responsabilités afin de réduire les chevauchements et la mise en place d'un processus efficace de coopération dans les champs de responsabilité partagée". Les provinces y identifient notamment trois "statuts" possibles pour les programmes de protection sociale : "un programme (est) *fédéral* (s'il) est administré et mis en application par le gouvernement fédéral; un programme (est) *national* (s'il) est administré conjointement et mis en application par l'un ou l'autre niveau de gouvernement; et un programme (est) *provincial* (s'il) est administré et mis en application par les gouvernements provinciaux" (ibid.).

Toutefois, bien qu'en accord sur cette grille, les provinces se divisent à propos de la place qui doit être laissée aux programmes fédéraux dans l'ensemble du système de protection sociale. La position interprovincialiste (confédéraliste) – et minimaliste sur le plan de la protection sociale - des gouvernements conservateurs de l'Ontario et de l'Alberta va jusqu'à proposer de se passer entièrement du niveau fédéral. Elle oppose à l'imposition de normes fédérales en matière de politiques sociales l'adoption consensuelle par les provinces de normes nationales. Dans cette conception, les gouvernements provinciaux sont les véritables "promoteurs de l'Union sociale dans le cadre d'un processus politique interprovincialiste" reléguant l'Etat fédéral hors de son champ<sup>91</sup>. Les autres gouvernements provinciaux, où dominent en nombre les provinces les plus petites et les moins riches, sont opposés en revanche au retrait total du fédéral de l'Union sociale, notamment parce qu'ils y voient une menace pour les mécanismes de redistribution des ressources fiscales qui conditionnent leur propre "capacité à s'acquitter de leurs responsabilités en matière sociale précisément" (Boismenu et Jenson, 1997, p. 133). En outre l'interprovincialisme est refusé par ces provinces car elles craignent sa transformation "en un processus par lequel les plus grandes provinces imposeraient à l'ensemble leurs propres orientations politiques" (ibid.). La position de ces provinces est donc d'impliquer l'Etat fédéral dans l'Union sociale, ce qui ne les empêche pas de considérer que c'est aux provinces de "prendre le leadership en cette matière" (ibid., p. 134).

Cette position rallie finalement l'ensemble des gouvernements provinciaux, lors de la conférence suivante des premiers ministres à Jasper en été 1996, la position confédéraliste n'étant pas retenue bien que gardée en réserve afin de servir d'arme de dissuasion au cas où le gouvernement fédéral camperait par trop sur ses positions unilatéralistes (Boismenu et Jenson, 1998, p. 24). Les premiers

---

<sup>91</sup> Dans cette conception "aucun rôle n'est prêté au gouvernement fédéral dans les domaines de la santé, de l'aide sociale et de l'éducation. Les transferts de points d'impôt remplacent intégralement le TCSPS et les autres transferts fédéraux aux provinces" (Boismenu et Jenson, 1998, p. 22).

ministres provinciaux et territoriaux peuvent ainsi annoncer qu'ils "entendent parler d'une seule voix dans le débat canadien sur la réforme de la politique sociale et (...) jouer un grand rôle préalablement aux décisions définissant cette réforme et à leur application". Ils s'entendent également "pour dire que le gouvernement fédéral doit mettre un terme à ses actions unilatérales et à ses dates butoirs arbitraires et permettre une implication des provinces dans le processus de prise de décision. Les premiers ministres somment donc le gouvernement fédéral d'agir dans le cadre de mécanismes de coopération afin de clarifier les rôles et les responsabilités respectifs et d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité des programmes sociaux à travers le Canada" (Boismenu et Jenson, 1997, p. 131). Ils "donnent au gouvernement fédéral six mois pour négocier de nouvelles normes nationales qui seraient appliquées conjointement avec les provinces" et ils "manifestent auprès d'Ottawa que leur patience a été poussée à bout et qu'en l'absence de résultat, elles pourraient être attirées par une décentralisation plus radicale" (ibid., p. 141). En outre, comme on l'a déjà signalé, afin de peser collectivement dans le processus de réforme, ils se dotent d'une nouvelle organisation interprovinciale, le "Conseil ministériel provincial/territorial sur la réforme et le renouvellement de la politique sociale", qui a "pour rôle de procéder à une consultation sur les initiatives fédérales et de débattre dans le but de définir une orientation politique commune sur la protection sociale canadienne et les mécanismes permettant à la fois une cohérence et une meilleure flexibilité dans la conception et l'application des programmes" (ibid., p. 131). Enfin, lors de cette même conférence, les premiers ministres s'engagent concrètement dans la voie des réformes en demandant "à leurs ministres des services sociaux de préparer pour janvier 1997 un rapport sur une nouvelle allocation nationale intégrée pour enfant" (Schwanen, 1998, p. 12).

Les provinces signalent donc très nettement au gouvernement fédéral qu'il ne saurait plus longtemps agir comme s'il était un gouvernement supérieur aux gouvernements provinciaux dans leurs champs de compétence. Ils acceptent néanmoins de lui faire une place permanente dans leurs domaines de juridiction, moyennant finance, ce que refuse en revanche le gouvernement québécois qui, en conséquence, se place en dehors des négociations sur l'Union sociale (Boismenu et Jenson, 1998, p. 15). Pour les provinces du ROC, il s'agit de "rééquilibrer la division des pouvoirs" et de "gérer les interdépendances", non pas de récupérer intégralement leurs prérogatives constitutionnelles.

Dans cette perspective, en août 1997, lors de la conférence des premiers ministres provinciaux qui suit, ceux-ci lancent un appel au gouvernement fédéral pour la négociation d'un accord-cadre large sur l'Union sociale, accord qui, du point de vue provincial, devrait fixer de "grands principes

communs, l'usage du pouvoir fédéral de dépenser, et de nouvelles manières de gérer et résoudre les différents" entre les deux ordres de gouvernement (ibid.)<sup>92</sup>. Le gouvernement fédéral est extrêmement réticent à s'engager dans un tel accord-cadre, car il ne tient pas à institutionnaliser de nouvelles relations fédérales-provinciales qui lui lieraient les mains. Bien qu'il ne refuse pas la négociation, bien au contraire, car elle fait partie de la nouvelle forme de gouvernance qu'il privilégie, celle-ci doit néanmoins, selon lui, être menée au cas par cas et non pas soumise à un cadre de référence et régie par des règles générales qui menaceraient son leadership en limitant sa capacité d'initiative<sup>93</sup>. En dépit de cette réticence, soumis à la menace de l'interprovincialisme confédéraliste des gouvernements conservateurs des deux plus riches provinces, le gouvernement fédéral doit néanmoins s'engager en décembre 1997 à entrer dans un processus formel de négociation au sein du *Conseil ministériel fédéral-provincial/territorial sur la refonte des politiques sociales*. Cette négociation en vue d'arriver à une "entente-cadre sur l'Union sociale canadienne" s'étale sur toute l'année 1998 et aboutit le 4 février 1999, avec plus de six mois de retard sur l'agenda initial.

L'accord signé est à l'origine des mesures budgétaires de mars 1999 qu'on a déjà présentées, à savoir l'accroissement conséquent de la dotation santé du TCSPS et l'accélération de la procédure d'égalisation de son montant par habitant dans toutes les provinces. Par ailleurs, l'accord contient l'engagement des provinces signataires à assurer les conditions de la mobilité des personnes au sein du Canada, ainsi qu'à "mettre en place des procédures d'évaluation comparée des programmes à travers notamment le développement d'indicateurs adaptés" avec l'objectif de "permettre aux provinces de fixer leurs politiques en fonction de leurs propres préférences tout en les encourageant à une "course vers le haut" grâce à la prise en compte des succès obtenus dans les autres provinces dans le traitement des mêmes problèmes" (Robson et Schwanen, 1999, pp. 2-3). Néanmoins, selon W. Robson et D. Schwanen du C.D. Howe Institute de Toronto<sup>94</sup>, cet accord serait globalement défectueux et devrait être remis sur le métier dans la mesure où il n'éclaircirait pas la question des

---

<sup>92</sup> Plus précisément, tout en respectant les compétences et les pouvoirs constitutionnels de chaque ordre de gouvernement, l'accord-cadre doit préciser "la nouvelle approche du partenariat adoptée par les gouvernements pour ce qui est de la planification et de la gestion de l'Union sociale canadienne" et définir "les principes, les approches favorisant la collaboration dans l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser, la façon de gérer et de régler les litiges, les règles de base de la coopération et les processus visant à clarifier les rôles et les responsabilités dans les différents secteurs de la politique sociale", *Le Conseil sur la refonte des politiques sociales entame le travail d'élaboration d'une entente-cadre sur l'Union sociale du Canada*, Conseil fédéral-provincial/territorial sur la refonte des politiques sociales, Toronto (Ontario), le 13 mars 1998 (site internet DRHC).

<sup>93</sup> Il est frappant à ce propos de voir combien à l'interne, le gouvernement fédéral est allergique au type de politique qui a sa faveur à l'externe, c'est-à-dire à la promotion de règles multilatérales institutionnalisées et destinées à limiter l'arbitraire des Etats les plus puissants. Vérité au delà des Pyrénées, erreur en deçà ?

<sup>94</sup> Pour le moment, nous ne disposons pas d'autres évaluations de l'accord car il est encore très récent.

chevauchements de responsabilité, ne rendrait pas les transferts fédéraux-provinciaux plus justes et plus transparents, et conduirait à exclure définitivement le Québec de l'Union sociale canadienne.

Plus précisément, pour ces experts proches des conservateurs ontariens (à vérifier), l'accord limiterait de façon insuffisante, tout d'abord, le pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines de compétence provinciale : le gouvernement fédéral doit seulement prévenir trois mois à l'avance les provinces lorsqu'il compte mettre en oeuvre un nouveau transfert et, cela, avec pour finalité non pas de discuter de son opportunité mais seulement d'identifier de possibles duplications et de travailler conjointement à son implémentation de manière flexible et efficace; pour les modifications éventuellement apportées aux transferts préexistants, les provinces sont consultées mais doivent respecter les objectifs fédéraux, chaque province étant seulement libre de préciser le mode de leur mise en oeuvre effective (ibid., p. 3). L'accord se caractériserait également par un biais centralisateur et non par la flexibilité requise dans un système fédéral : les décisions conjointes, pour être adoptées, ne requièrent l'approbation que de six provinces pouvant ne représenter qu'un total de 15% de la population canadienne<sup>95</sup>, ce qui permet effectivement à une minorité d'imposer son point de vue à une majorité, sans que par ailleurs il ne soit dit quoique ce soit du droit *d'opting out*. Pour Robson et Schwanen, c'est là exclure *a priori* le Québec de toute possibilité d'adhésion à l'Union sociale, défaut structurel majeur par conséquent de l'entente-cadre signée.

D'autres observateurs, plus " fédéralistes " et inquiets des conséquences du provincialisme quant à la fragmentation de l'Etat-providence canadien, se féliciteront sans doute en revanche de cet accord en y voyant une garantie contre le " démantèlement de la nation " (Wiggins, 1998)<sup>96</sup>. En réalité, il semble que l'accord sanctionne une alliance entre le pouvoir fédéral et les petites provinces, par ailleurs les plus dépendantes des transferts fédéraux, alliance acceptée par l'Ontario et l'Alberta

---

<sup>95</sup> La règle habituelle dans les relations interprovinciales est une majorité de 7 provinces représentant au moins 50% de la population canadienne.

<sup>96</sup> " La direction envisagée par les premiers ministres (provinciaux) transformerait fondamentalement la nature et les modalités opératoires de la fédération canadienne d'une manière qui ne servirait pas les intérêts de la majorité du peuple canadien. Les limites extrêmes mises au pouvoir fédéral de dépenser, l'affaiblissement des normes nationales conditionnant les transferts, et une stricte division des rôles et des responsabilités pour les programmes diminueraient considérablement la place du fédéral dans les politiques sociales nationales. Aller dans ce sens menacerait l'existence même d'un système véritablement national de sécurité sociale qui, dans une large mesure, a assuré des niveaux équivalents de services publics à travers le pays et a promu une plus grande égalité des conditions économiques et sociales parmi le peuple du Canada. La poussée décentralisatrice des propositions en ce qui concerne l'établissement et le respect des normes nationales donnerait aux provinces et aux territoires beaucoup plus de contrôle sur les soins de santé, l'éducation post-secondaire et l'aide sociale en termes d'accès à ces programmes ainsi qu'en ce qui concerne leur extension. L'absence de normes nationales fortes conduirait sans aucun doute à un accès inégal aux programmes et aux services d'une province à l'autre. Le risque d'une " course vers le bas " en matière de protection sociale deviendrait très grand, ainsi que dans la foulée, celui d'un changement inexorable vers la mise en place des paramètres économiques et sociaux pour la réalisation d'une économie à bas salaires. (...) Par dessus tout, les propositions provinciales ne contribueraient pas à la reconstruction du système de protection sociale, mais iraient plus probablement dans

en échange de l'augmentation massive de la dotation du TCSPS pour la santé et de l'accélération de l'égalisation des dotations provinciales proportionnellement à leur population. En d'autres termes, l'entente-cadre fédérale-provinciale sur l'Union sociale de février 1999 sanctionne la seconde défaite de la visée interprovincialiste défendue sous une forme plus ou moins radicale par un économiste comme T. Courchene (1995, 1997) et les politiciens conservateurs de l'Ontario et de l'Alberta. Mais elle révèle également un rééquilibrage des priorités du gouvernement fédéral qui accorde désormais plus de poids à la dynamique politique et sociale interne par rapport aux "contraintes économiques" externes dictées par sa stratégie "mercantiliste libérale". L'accord traduit une certaine convergence entre les visées respectives du gouvernement fédéral et du *Conseil provincial/territorial pour la refonte des politiques sociale*, convergence qui aboutit, en quelque sorte, à une certaine restauration du fédéralisme exécutif coopératif des années 60-70.

Cela dit, le nouveau compromis politique institué en diffère par trois traits. D'une part, l'Union sociale est une forme institutionnalisée de fédéralisme exécutif coopératif, et elle a ainsi *de facto* une portée quasi-constitutionnelle. D'autre part, elle est excluante, car elle ne fait aucune place à la vision québécoise. En cela, on y retrouve le même déficit qu'on a pu observer dans le discours des experts fédéraux libéraux. Si le gouvernement fédéral, au delà de son unilatéralisme, y trouve une nouvelle forme de gouvernabilité qui conforte son leadership, c'est au prix fort d'une incapacité à y traiter de la question québécoise. Enfin, les contextes de ces coopérations entre élites exécutives provinciales et fédérale sont très différents, ce qui conduit à s'interroger sur l'écart de leurs portées respectives en termes de contenu des politiques sociales.

Alors que le fédéralisme coopératif des années 1960 est à l'origine d'un développement impétueux de l'EPC où les provinces ont joué un rôle initiateur prépondérant, l'Union sociale s'inscrit dans une conjoncture de stagnation, voire de déclin, de l'EPC dans laquelle les élites fédérales et provinciales s'accordent certes sur la nécessité de sa réforme, mais où le point de vue provincial reste, tous comptes faits, en retrait sur les initiatives fédérales<sup>97</sup>. Deux institutions emblématiques des deux périodes illustrent bien cette différence. Dans le RAPC, programme institué dans les années 1960 où la coopération fédérale-provinciale a été poussée le plus loin, il s'agissait

---

le sens d'une accentuation de sa détérioration" (Wiggins, 1998, p. 296). Cf. également, par exemple, (Moscovitch, 1997); (Kent, 1997).

<sup>97</sup> Ainsi, pour A. Moscovitch, les grands principes contenus dans le Rapport de décembre 1995 du *Conseil ministériel provincial/territorial pour la réforme et le renouvellement des politiques sociales* restent très généraux et peuvent se prêter à de nombreuses interprétations, plus ou moins favorables aux politiques sociales : "Les programmes sociaux doivent être accessibles et servir les besoins de base de tous les Canadiens; ils doivent refléter notre responsabilité individuelle et collective; ils doivent être disponibles, efficaces et évaluables; et ils doivent être flexibles, répondre à la demande, et raisonnablement comparables dans tout le Canada" (Moscovitch, 1997, p. 112).

pour le fédéral de participer à des programmes définis essentiellement par les provinces. En revanche, le “ Régime national de prestations pour enfants ” (RNPE), considéré comme la réalisation phare de l’Union sociale, est plutôt, comme on le verra plus en détail ci-dessous, l’adaptation d’un programme fédéral aux fins d’y dégager une place pour des initiatives provinciales propres<sup>98</sup>.

On comprend ainsi que Boismenu et Jenson, écrivant avant la signature de l’entente-cadre de février 1999, puissent considérer que “ si la stratégie provinciale de l’Union sociale a eu le mérite de limiter l’unilatéralisme fédéral et de faciliter quelques innovations sociales à l’échelle "nationale", elle n’a pas cependant encore abouti à l’institution d’une véritable union sociale, c’est-à-dire d’un espace social où les diverses provinces auraient pour souci premier de faire converger leurs propres politiques sociales en s’inspirant, par exemple, des meilleures pratiques ici ou là. A contrario, "chaque province est en train de reformuler ses propres politiques en fonction de ses propres préférences idéologiques" (Boismenu et Jenson, 1998, p. 30). Aussi, pour ces observateurs proches de la vision québécoise, “ comparé à toutes les discussions autour de son mode de gestion, le résultat actuel de l’Union sociale est très limité”, ce qui s’expliquerait par le fait que la dimension institutionnelle de l’union l’a emporté sur sa dimension sociale : or "il ne suffit pas en fait de mettre en place des institutions. Car, lorsqu’on se demande si le Canada est une réelle union sociale, ce qui compte, c’est le contenu des politiques sociales et non pas les institutions" (ibid.).

Ce point de vue n’est cependant pas partagé par K. O’Hara, membre des *Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques*, lesquels constituent une sorte d’intellectuel organique de l’Union sociale<sup>99</sup>. Pour elle, "les efforts conjoints déployés à ce jour par les deux ordres de gouvernement en vue de renforcer “l’Union sociale” au Canada ont remporté un succès inédit. A bien des égards, “l’Union sociale” représente une modification fondamentale - un changement de paradigme (...) - dans l’évolution de la politique sociale au Canada" (O’Hara, 1998, p. 4). "Le nouveau paradigme reconnaît explicitement que les politiques sont interdépendantes, que nous devons trouver de nouveaux moyens de gérer l’interdépendance des gouvernements pour assurer une homogénéité des

---

<sup>98</sup> On peut en dire autant de cette autre trace marquante de la négociation fédérale-provinciale des années récentes qu’est la série d’ententes concernant la dévolution aux provinces des prestations d’emplois de l’assurance-emploi. A travers ces ententes qui ne font pas partie, quant à elles, à strictement parler, de l’Union sociale canadienne et concernent aussi le Québec, les provinces se bornent, on l’a vu, à récupérer la prise en charge d’un programme de politiques actives sur le marché du travail pour l’essentiel défini par le gouvernement fédéral.

<sup>99</sup> Cf. “ Des rencontres régulières des premiers ministres s’imposent pour faire progresser les dossiers liés à l’union sociale ”, RCRPP, Ottawa, 28 novembre 1997, et “ Une nouvelle étude des RCRPP sur l’union sociale fournit une toile de fond aux négociations sur un accord cadre ”, RCRPP, Ottawa, 22 juillet 1998. Les RCRPP sont donc à l’Union sociale ce que les *Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques* sont au projet stratégique du gouvernement fédéral libéral. Il est intéressant de noter que les RCRPP ont été (sont ?) associés à certains projets du “ Réseau sur la cohésion sociale ” du PRP (cf. PRP, 1998, chap. 1).

perceptions lorsque c'est souhaitable et une diversité lorsque c'est nécessaire, et que les citoyens devraient participer à l'édification de l'Union sociale. En moins de deux ans, les gouvernements aux instances fédérales, provinciales et territoriales ont fait des progrès remarquables au niveau de l'opérationnalisation du nouveau paradigme par l'intermédiaire de la création de nouveaux organes intergouvernementaux et des efforts qu'ils ont déployés conjointement pour l'élaboration du régime national de prestations pour enfants, du Programme d'action national pour les enfants et des programmes destinés à aider les personnes handicapées” (ibid., p. 18). O'Hara reconnaît néanmoins que, jusqu'en 1998, l'Union sociale a eu “ une portée limitée et un caractère ponctuel”, “ que les nouveaux liens sont fragiles et très peu structurés et que les discussions jusqu'à ce jour se sont déroulées derrière des portes closes ”. Mais, pour elle, c'est là une situation momentanée qui devrait changer à partir de la signature de l'entente-cadre arrimant plus fermement le gouvernement fédéral à l'Union sociale. Selon elle, en effet, tout progrès a été suspendu à l'obtention de cette entente-cadre, étape nécessaire pour rassurer les provinces sur la portée véritable de “ l'enthousiasme de certains ministres fédéraux pour une action concertée avec les gouvernements provinciaux (...)” (ibid.).

Compte tenu de ces évaluations quelque peu divergentes de l'Union sociale, il faut examiner de plus près ses réalisations effectives tant au plan social qu'au plan politique. Celle-ci est-elle d'abord union avant que d'être sociale ? Est-elle autre chose qu'un lien politique intergouvernemental fonctionnant comme un substitut à la restauration d'une protection sociale mise à mal par la stratégie d'intégration continentale prônée par l'Etat fédéral, mais à laquelle adhèrent également les élites politiques provinciales ? Ou participe-t-elle véritablement d'une nouvelle forme d'accumulation du capital social et de restauration de la cohésion sociale dans le cadre d'un système de valeurs spécifiquement canadiennes ?

***L'Union sociale réduit-elle les risques sociaux et politiques encourus par la fédération canadienne ?***

Pour les membres des *Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques*, il ne fait pas de doute que l'objectif de l'Union sociale est de soutenir une dynamique politique qui aide à circonscrire les risques sociaux et politiques que la stratégie fédérale de mondialisation fait courir au Canada en tant que société politique. En effet, selon la définition de M. Biggs qui fait référence pour eux, l'Union sociale est “l'ensemble des droits et des obligations des citoyens canadiens et des gouvernements qui confèrent une signification et donnent suite à notre sens partagé d'un destin



collectif. L'Union sociale incarne notre sens de la responsabilité collective (parmi les citoyens), notre pacte fédéraliste (entre et parmi les régions) et notre contrat de gestion des affaires publiques (entre les citoyens et les gouvernements)". Ainsi, "l'Union sociale peut être perçue comme un élément d'intégration des valeurs et des comportements dans trois vastes domaines : les politiques et programmes sociaux, le fédéralisme et les relations intergouvernementales, et l'engagement démocratique et la responsabilité publique " (O'Hara, 1998, p. 5). Bref, c'est une notion qui permet d'articuler les trois dimensions du régime de citoyenneté canadien, à savoir ses dimensions sociale, territoriale et démocratique.

Mais qu'en est-il exactement dès lors que l'on passe de l'idée à la pratique ? Examinons cela en regardant d'abord la dynamique politique qui a été engendrée, puis ce qu'elle a produit au plan de la protection sociale.

L'apport politique : vers un fédéralisme asymétrique binational ?

Premier constat, malgré la résistance du gouvernement fédéral, l'initiative interprovinciale, ou plutôt la réaction interprovinciale aux initiatives "*paradigm shifting*" de l'Etat fédéral, a profondément modifié, ces quatre dernières années, le paysage politique canadien. Le gouvernement fédéral ne peut plus prétendre, en effet, au monopole de l'initiative politique, et cette situation a ouvert une diversité d'évolutions possibles concernant l'avenir du Canada, la vision ou la visée fédérale n'en étant plus qu'une parmi d'autres.

G. Boismenu et J. Jenson (1997 et 1998) présentent quatre scénarios pour caractériser ces divers avènements possibles et ce qu'ils impliquent quant aux transformations du régime de citoyenneté canadien. Mais si on élimine le scénario interprovincialiste dont on a vu qu'il avait été de fait abandonné, trois seulement d'entre eux finalement sont à retenir : 1/le scénario porté par le gouvernement fédéral et qualifié de "décentralisation flexible avec normalisation centrale", 2/le scénario de l'Union sociale "nationale" soutenu par le front uni des provinces du ROC, 3/le scénario reflétant le point de vue du Québec où "deux logiques d'Etat" sont en présence dans le cadre d'un "fédéralisme classique" où les compétences sont clairement départagées. Ces "scénarios" sont des représentations stratégiques cohérentes portées par des acteurs politiques distincts, et leur formulation doit permettre, à partir de l'appréciation des divers rapports de forces possibles entre les acteurs politiques qui incarnent ces différentes représentations, de concevoir une pluralité d'évolutions historiques probables pour le Canada politique et social.

L'évolution des relations intergouvernementales depuis 1995 peut d'ailleurs déjà être interprétée de cette manière, c'est-à-dire à partir des interférences stratégiques entre les projets des trois acteurs politiques majeurs qui désormais structurent le système politique fédéral canadien dans le champ des politiques sociales.

1995 n'est pas seulement, en effet, l'année du "Budget Martin" et de l'affirmation d'une "nouvelle vision nationale" pour le Canada social de la part des provinces anglophones, c'est aussi celle du référendum québécois sur la souveraineté-association dont le résultat est très serré et qui cristallise une opposition frontale entre le gouvernement québécois et le gouvernement fédéral libéral. Aussi, ce dernier, soucieux de ne pas trop s'aliéner également les autres provinces, est-il incité à ne pas aller à l'encontre des revendications exprimées par celles-ci, et dans le discours du Trône de février 1996, il fait "part de son intention d'accélérer les négociations avec les provinces sur le retrait de la participation fédérale à la formation professionnelle, de conclure de nouveaux partenariats avec les provinces dans le domaine du développement du marché du travail et de limiter le pouvoir fédéral de dépenser dans les domaines de compétence exclusive des provinces" (O'Hara, 1998, p. 3). La même année, en novembre, le *Conseil fédéral-provincial/territorial sur la refonte des politiques sociales* tient sa première réunion afin de discuter de son mandat et de ses règles de travail (Schwanen, 1998, p. 12), et en décembre, la première entente relative à la dévolution fédérale des prestations d'emploi est signée avec l'Alberta.

Début 1997, lorsque le rapport des ministres des services sociaux provinciaux sur une nouvelle prestation "nationale" pour enfants est publié, il est soumis aux deux Conseils interprovincial et fédéral-provincial sur la refonte des politiques sociales, ainsi qu'à la conférence des premiers ministres. Le gouvernement fédéral confirme son intérêt pour l'initiative provinciale et, de cette coordination, sort un nouveau "Régime national de prestations pour enfants" (RNPE) qui a une incidence immédiate sur le budget fédéral. En revanche, en raison de sa conception de ce qu'est le niveau "national" et le rôle de l'Etat fédéral en matière sociale, le gouvernement québécois ne participe pas à ces négociations fédérales-provinciales. Cela ne l'empêche pas d'adhérer aux grands principes d'une réforme qui vise à distribuer une prestation uniforme à toutes les familles à bas revenu, quelle que soit la source de ce revenu, et à transférer aux provinces la responsabilité de programmes complémentaires spécifiques destinés à favoriser une meilleure insertion des parents de ces familles sur le marché du travail. Le Québec entreprend d'ailleurs, en cette même année 1997, une profonde révision de son propre système de prestations familiales qui l'oriente dans le même

sens que le système “national ” canadien et lui est *de facto* articulable (Battle et Mendelson, 1997)<sup>100</sup>.

Toujours en cette année 1997, deux autres événements illustrent le jeu complexe des trois scénarios en présence sur la scène politique canadienne. D’une part, le gouvernement fédéral, dans le cadre de sa politique de dévolution des prestations d’emploi aux provinces, signe une entente bilatérale avec le Québec avant les élections fédérales. D’autre part, à la fin de l’année, ainsi qu’on l’a déjà vu, le gouvernement fédéral accepte de s’engager dans un processus de négociation formelle d’un accord-cadre avec les autres provinces, au lieu et place de discussions sur des programmes au coup par coup.

En 1998, malgré cette dernière avancée, le gouvernement fédéral traîne les pieds à l’idée d’institutionnaliser entièrement un nouveau système de relations intergouvernementales susceptible de limiter son pouvoir de dépenser. A contre-courant, il met même en place dans le budget fédéral 1998, sans consultation des provinces, les bourses d’études dites du Millénaire. Cela ne l’empêche pas toutefois de poursuivre dans le sens d’une amélioration du RNPE et de la prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) (cf. infra). Puis, à la fin de l’année, c’est le round final des négociations pour l’entente-cadre qui aboutit début février 1999, comme on l’a vu ci-dessus.

A l’heure où on écrit, c’est donc d’un rapprochement du scénario fédéral de la “ décentralisation flexible ” avec celui provincial de l’Union sociale qu’il faut parler, et cela au prix d’un renforcement de la divergence entre ce dernier et le scénario “ fédéraliste classique ” défendu par le Québec. Mais, si la vision québécoise est incompatible avec l’idée “ nationale ” incarnée par l’Union sociale, elle n’empêche nullement des négociations bilatérales entre le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois comme l’illustre le cas des prestations d’emploi. D’autres indices (notamment les négociations autour du régime des pensions du Canada) conduisent aussi à considérer que toute rupture n’est pas consommée entre la conception québécoise et celle des provinces du ROC. Elles sont moins éloignées, en effet, en matière de contenu des politiques sociales à renouveler qu’en ce qui concerne l’architecture institutionnelle souhaitable pour les mettre en oeuvre. En outre, il n’est pas interdit de penser que, sous la pression des grandes provinces où les tendances provincialistes sont plus prégnantes, l’adoption d’un droit *d’opting out* dans le cadre de

---

<sup>100</sup> “ Le Québec est d’accord sur les principes de base de la Prestation nationale pour enfants, qui vise à accroître les ressources disponibles pour les enfants pauvres et à promouvoir le maintien de l’emploi et le retour au travail. La politique familiale mise en oeuvre par le Québec est compatible avec cette orientation. Cependant, le gouvernement du Québec n’a pas pris part à l’élaboration de la Prestation nationale pour enfants parce qu’il souhaite assumer le contrôle du soutien du revenu pour les enfants du Québec ” (Ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux, 1997, note 1).

l'Union sociale pourrait être remis en discussion, ce qui rendrait la position fédéraliste québécoise moins hétérogène à celle de l'ensemble des autres provinces canadiennes qu'il ne le paraît à l'heure actuelle<sup>101</sup>.

Ainsi, il est possible de voir dans la dynamique enclenchée par l'unilatéralisme des réformes fédérales de 1995, une évolution du système fédéral canadien vers un système fédéral asymétrique et dual, c'est-à-dire binational - en ne tenant pas compte ici de la place spécifique qui pourrait revenir aux nations autochtones au sein de ce qui serait alors un "fédéralisme multinational" (Kymlicka, 1998) (Jenson, 1998)<sup>102</sup>. L'Union sociale, en effet, porte en son sein une conception "nationale" qui est propre au Canada anglophone et où les provinces acceptent de prendre l'Etat fédéral pour centre dans le cadre d'un fédéralisme intraétatique. Cette conception "unitaire décentralisée" du fédéralisme et de la "nation" canadienne est proche du "market-preserving federalism" (McKinnon, 1997) ou "fédéralisme résiduel" américain (Robinson, 1995), modèle où la rationalité économique, sous la forme éventuelle du principe de subsidiarité (Courchene, 1997), est mobilisée comme principe fondateur du fédéralisme afin de justifier à la fois le rôle normatif centralisateur de l'Etat fédéral et la dévolution administrative aux provinces de politiques sociales minimalistes (Noël, 1998). Cette conception s'oppose à la vision du Québec où la nation prend sens à l'échelle de la province, et non du Canada dans son ensemble, et où le fédéralisme est conçu sur le mode d'un "partenariat" entre plusieurs logiques nationales portées par des Etats qui s'unissent en mettant en commun diverses compétences dans le cadre d'un fédéralisme interétatique (Laforest et Gibbins eds, 1998). Toutefois, comme en pratique, ces deux conceptions ont une assise territoriale et linguistique différente, leur articulation est possible au sein d'un fédéralisme multinational conforme à la fois à la conception éthique québécoise et à l'évolution pragmatique au sein du ROC dont l'Union sociale actuelle est la trace institutionnelle<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Sur la nécessité d'un tel droit *d'opting out* au sein de l'Union sociale, cf. (Robson et Schwanen, 1999).

<sup>102</sup> Nous laissons de côté, en effet, car c'est un autre sujet, ce second moteur de l'évolution contemporaine du fédéralisme canadien, même si la question autochtone n'est pas entièrement indépendante de celle de l'Union sociale et de l'avenir de l'EPC.

<sup>103</sup> Ainsi O'Hara, "reconnait que (la) notion d'union sociale n'est pas très bien accueillie par le gouvernement du Québec, mais elle soutient que l'une des valeurs ou des principes fondamentaux qui sert de fondement à l'union sociale est le fédéralisme et la double possibilité qu'il offre d'entreprendre une action collective (qui permet aux Canadiens d'atteindre des buts communs) et une action souple et autonome (qui permet de répondre à la diversité des priorités et des besoins à la grandeur du pays). Il appert que les Canadiens attachent de l'importance à la souplesse, à la diversité, à l'autonomie et à l'asymétrie qui sont propres à l'union sociale, mais qu'ils reconnaissent aussi que l'union sociale a permis aux Canadiens, y compris les Québécois, d'entreprendre plusieurs initiatives collectives en matière de politique sociale qui reflètent leurs valeurs communes, leur permettant ainsi d'atteindre des objectifs communs. Les Québécois ont donc pu profiter d'initiatives pancanadiennes comme l'assurance-santé universelle, tout en se maintenant à l'avant-garde par rapport au reste du pays en matière d'innovations et d'améliorations apportées à plusieurs politiques et programmes sociaux. La clé du succès de l'union sociale est liée à notre aptitude à trouver les moyens de maximiser la capacité du fédéralisme de respecter tant notre

C'est donc un compromis entre les deux types intra et interétatique de fédéralisme au sein d'une troisième forme "partenariale" largement inédite qui se dessine<sup>104</sup>, forme qu'on peut par ailleurs considérer comme particulièrement bien adaptée à la mondialisation (Kymlicka, 1997). Ce compromis-synthèse entre les visées "fédéraliste", "souverainiste" et "nationale" soutenues respectivement par le gouvernement fédéral libéral, le gouvernement québécois et l'ensemble des gouvernements des autres provinces canadiennes est, nous semble-t-il, le débouché naturel des évolutions en cours qu'on a retracé. Il n'a rien cependant d'inéluctable et une autre évolution est également envisageable : une évolution vers un *market-preserving federalism* où, à défaut de normes et de programmes sociaux communs ou convergents, négociés politiquement par l'ensemble des provinces, ce seraient les normes et le programme du marché qui s'imposeraient et régleraient les différents politiques<sup>105</sup>. Cette évolution au fil de l'eau, qui témoignerait d'une incapacité politique majeure, serait néanmoins intrinsèquement instable, car en répercutant sans médiation tout déséquilibre économique et financier sur la structure sociale et politique du pays, elle conduirait probablement à terme, dans le contexte canadien, à un fractionnement territorial<sup>106</sup>.

Aussi, au vu de la dynamique actuelle, et si on raisonne dans le cadre d'une unité canadienne maintenue, l'évolution vers un fédéralisme multinational est à la fois la plus probable et la plus intéressante à retenir, ne serait-ce que parce qu'elle indique un mode de résolution particulièrement innovateur de la question du lien territorial au Canada qui est susceptible d'avoir une portée plus large, notamment pour l'Union européenne. Cela dit, un tel scénario ne dit rien de la question de la citoyenneté dans ses dimensions sociale (statutaire) et démocratique (égalitaire), dimensions qui pourtant conditionnent sa viabilité et qu'il nous faut donc examiner maintenant.

Le contenu social : vers le renforcement d'un Etat-providence libéral non résiduel ?

Pour T. Courchene, avec les réformes mises en oeuvre à partir de 1994, "le gouvernement fédéral a protégé sa propre sphère en opérant un prélèvement substantiel à la fois sur les finances provinciales et sur les programmes d'assurance sociale (assurance-chômage et régimes des pensions). Ce faisant, il a fait un énorme pari quant aux politiques sociales (...)", car il a "réellement transféré un contrôle substantiel sur l'évolution du Canada social aux provinces" et "dans ce processus, la nature du Canada social a changé complètement et de façon irréversible" (Courchene,

---

homogénéité des perceptions que notre diversité dans l'intérêt de tous les Canadiens" (*Des rencontres régulières des premiers ministres s'imposent pour faire progresser les dossiers liés à l'union sociale*, RCRPP, Ottawa, 28 novembre 1997).

<sup>104</sup> Mais vers laquelle se dirige peut-être aussi l'Union européenne (Dehove et Théret, 1999).

<sup>105</sup> Cf. le scénario de "la décentralisation" dans (Jenson, 1998, p. 252-253).

<sup>106</sup> Cf. les "scénarios politiques" dans (Bourne, 1995, figure 1, p. 31).

1997, p. 10). L'entente-cadre que le gouvernement fédéral a du, contre son gré, accepter de négocier avec les provinces n'est-elle pas, en effet, une preuve de cette mutation ?

On ne saurait toutefois réduire le changement de nature du Canada social à la modification de ses formes institutionnelles. Ainsi que l'ont souligné Boismenu et Jenson (1998), pour être parfaitement établi, un tel changement doit aussi et surtout porter sur le contenu même des politiques sociales mises en oeuvre. C'est pourquoi on doit maintenant s'interroger sur la portée et le sens du changement que le Canada social connaît du fait de l'institution de l'Union sociale.

En mars 1998, un communiqué du *Conseil fédéral-provincial pour la refonte des politiques sociales* statuait que les préoccupations de l'Union sociale concernait " les besoins sociaux urgents des Canadiens et des Canadiennes dans les secteurs de la pauvreté chez les enfants, des personnes handicapées, de l'emploi des jeunes, de la dette étudiante et de la santé "107. Les réalisations de l'Union sociale sont néanmoins plus restreintes et ne concernent, pour l'essentiel, que la lutte contre la pauvreté des enfants et le soutien au revenu des handicapés. En dehors de ces deux secteurs, l'Union sociale, même si elle a joué un rôle non négligeable dans la relance de l'ensemble des politiques sociales par ses effets politiques, est moins directement impliquée. Les ententes fédérales-provinciales en matière de prestations d'emploi sont de type bilatéral et donc hors Union sociale; le traitement " national " de la dette étudiante est encore entravé par des mesures fédérales unilatérales comme l'octroi des bourses du millénaire dans le budget 1998; en ce qui concerne la santé enfin, domaine certes éminemment " national " au Canada, il l'est depuis les années 1960 et la dynamique de l'Union sociale a moins donné lieu à des innovations institutionnelles qu'à une simple reprise du financement fédéral108.

Aussi, pour rendre compte de la nature de la protection sociale que l'Union sociale a pour objectif de fournir à la population canadienne, on se focalisera ici sur le Régime national de prestations pour enfants (RNPE), sa réalisation la plus marquante et la plus achevée pour le moment. Compte tenu de cette restriction du champ de l'analyse, on peut se demander s'il est encore légitime de chercher à

---

<sup>107</sup> Le rapport " Pour une nouvelle vision nationale des politiques sociales " de 1996 " recommandait quatre initiatives sociales à mettre au coeur de la discussion fédérale-provinciale : 1/la consolidation dans un seul régime national du soutien au revenu pour enfants (ce qui est habituellement appelé " prestation intégrée pour enfants "); 2/un régime national de sécurité du revenu pour les handicapés; 3/la consolidation dans une seule juridiction des programmes de sécurité du revenu pour la population en âge de travailler, à l'opposé de l'actuelle division des responsabilités entre l'Etat fédéral, pour les bénéficiaires de l'assurance-emploi, et les provinces, pour les assistés sociaux; 4/la reprise par l'Etat fédéral de ses responsabilités pour tous les programmes relatifs aux peuples autochtones, qu'ils soient dans ou hors réserves, avec transfert graduel de l'autorité à leurs communautés " (Mendelson, 1996). Pour une analyse de ce rapport et les mesures envisagées par les provinces concernant chacun de ces points, cf. (Mendelson, 1996).

<sup>108</sup> Il existe néanmoins un " comité fédéral-provincial/territorial sur les services de santé " qui se préoccupe notamment de la question des " listes d'attente de chirurgie " dans les hôpitaux (PRP, 1998, Chap.1).

tirer des enseignements généraux de l'institution de l'Union sociale quant à l'évolution suivie par l'EPC depuis le choc de 1995. Le RNPE fait-il sens au-delà de sa spécificité ? Cela ne fait pas de doute pour K. Battle et M. Mendelson pour qui “ la philosophie et la substance ” des changements majeurs qu'a connu au Canada le système de prestations familiales “ reflètent l'évolution de l'Etat-providence canadien en général ” (Battle et Mendelson, 1997). Pour ces experts, le RNPE est porteur d'un changement de paradigme qui renoue avec les fondements même de l'EPC d'après-guerre. En fait, on retrouve dans le contenu des diverses politiques sociales de la période la présence d'une pluralité de paradigmes et une évolution pragmatique qui reflètent le système des positions politiques et des “ scénarios ” de fédéralisme précédemment examiné. Le RNPE traduit, quant à lui, dans cette configuration la tendance à un renouveau du fédéralisme exécutif coopératif “ ouvert ” des années 1960 susceptible de conforter au plan social le scénario de “ fédéralisme multinational ”<sup>109</sup>.

Pour le montrer, il nous faut examiner d'abord ce qu'apporte de nouveau le RNPE et la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE), afin d'en venir ensuite à une appréciation plus générale sur ce dont ils sont porteurs quant à l'avenir de l'EPC.

Qu'apporte donc réellement de nouveau au plan de la protection sociale et de la citoyenneté le RNPE qui entre en vigueur en 1998 ? Deux choses en fait : d'une part un changement institutionnel et symbolique important conduisant à la constitution d'une prestation de solidarité-pauvreté pour les enfants qui ne relève plus de l'assistance mais d'un droit de l'enfant constitutif d'un nouveau régime de citoyenneté; d'autre part une dynamique renouvelée de la dépense sociale.

### *Le RNPE : un régime national de couverture du risque-pauvreté visant à garantir les droits de l'enfant*

Le RNPE, tout d'abord, n'est plus un programme fédéral, mais un programme “national” au sens où les provinces ont redéfini ce terme en 1995, c'est-à-dire un programme fédéral-provincial “ intégré ” de prestations défini en commun par les deux ordres de gouvernement<sup>110</sup>. Néanmoins,

---

<sup>109</sup> “ Il serait dommage que la renaissance du fédéralisme coopératif des années 60 sous la forme du fédéralisme de collaboration des années 90 soit mort-née avec le RNPE. Il y a un grand nombre de problèmes sociaux et économiques qui requièrent le même type de collaboration fédérale-provinciale qui a si bien marché dans le cas du RNPE, tels l'élaboration de stratégies pour traiter les questions du chômage, de la pauvreté des enfants, de la pauvreté en général et des handicapés ” (Battle, 1997, p. 115).

<sup>110</sup> “ Le budget fédéral de 1997 a annoncé des actions *complémentaires* de la part des gouvernements fédéral et provincial/territorial en vue de construire *ensemble* un Régime *national* de prestations pour enfants. Le gouvernement fédéral enrichira et reconfigurera sa prestation fiscale pour enfant et le supplément au revenu du travail pour créer une prestation *unique* payant le *même* montant maximum à *toutes* les familles à bas revenu avec enfants, tout en continuant à fournir des allocations partielles à la majorité des familles non pauvres. De leur côté, les provinces et territoires réduiront leurs prestations pour enfants du montant de cette augmentation, mais s'engagent à réinvestir l'économie ainsi faite dans d'autres

même si, selon Battle et Mendelson (1997), “ l’idée de prestation intégrée pour enfants est passée du concept à la réalité largement grâce aux efforts des gouvernements provinciaux et territoriaux ” dans le cadre de l’Union sociale, la PFCE reste pour l’essentiel une reformulation du programme fédéral de prestation fiscale pour enfants institué en 1993 et combinant un crédit d’impôt remboursable pour enfants et un supplément au revenu gagné (SRG) pour les travailleurs pauvres<sup>111</sup>.

Cette reformulation vise trois objectifs, à savoir d’une part réduire l’ampleur et la profondeur de la pauvreté des familles à bas revenu avec enfants, sans distinguer entre familles bénéficiaires de l’aide sociale et familles de travailleurs pauvres (chômeurs ou actifs), d’autre part, améliorer les possibilités d’insertion sur le marché du travail des membres de ces familles, enfin éviter les chevauchements de programmes fédéraux et provinciaux<sup>112</sup>.

Le premier objectif implique de sortir la lutte contre la pauvreté chez les enfants du champ de l’aide sociale, puisqu’elle concerne aussi les familles de “ petits salariés ”, pour en faire une politique familiale en soi qui, dans le contexte idéologique néolibéral prévalent, est alors justifiée par des considérations économiques et budgétaires - il s’agit d’investir dans l’enfant non pour combattre la pauvreté elle-même, mais pour prévenir ses conséquences futures<sup>113</sup> : cet objectif “ d’investissement dans l’enfant ” est pris en charge par l’Etat fédéral. Le second objectif implique, quant à lui, une évolution de l’aide sociale vers des politiques actives permettant aux parents avec enfants d’augmenter leur revenu en passant de l’aide sociale à l’emploi<sup>114</sup> : cet objectif de type *welfare-to-*

programmes et services pour les familles à bas revenu avec enfants (...) ” (Battle et Mendelson, 1997, c’est nous qui soulignons).

<sup>111</sup> La question d’une prestation intégrée pour enfants avait d’ailleurs été envisagée par le gouvernement fédéral dans sa revue générale de la sécurité sociale de 1994 (Rapport Axworthy) à travers “ l’enrichissement ” de ce programme, cf. (Kesselman, 1994).

<sup>112</sup> “ Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se sont mis d’accord sur trois objectifs pour la Prestation nationale pour enfants : aider à prévenir et à réduire l’étendue de la pauvreté chez les enfants; promouvoir l’activité sur le marché du travail - d’où diminution du nombre de familles qui dépendent de l’aide sociale - en veillant à ce que le travail améliore toujours le sort des familles; réduire le chevauchement et le double emploi par une plus grande harmonisation des objectifs et des prestations de programme et par la simplification de l’administration ” (Ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux, 1997).

<sup>113</sup> “ Le fait de vivre avec un faible revenu peut avoir une forte incidence négative, non seulement sur les enfants et leur famille, mais encore sur la société. Les effets nocifs de la pauvreté chez les enfants se font souvent sentir jusque dans la vie adulte. Les coûts élevés de la pauvreté chez les enfants se manifestent sous forme d’un accroissement des dépenses pour l’aide sociale, l’assurance-emploi, les services sociaux, les soins de santé, les tribunaux et le système pénal. Il y a également un coût en productivité gaspillée et, qui plus est, en occasions ratées, pour les personnes comme pour la société. Les programmes de prévention et d’intervention précoce sont essentiels dans la lutte contre la pauvreté chez les enfants et les problèmes connexes. (...) La recherche confirme que ces programmes rapportent des dividendes, en abaissant les coûts publics liés aux coûteuses interventions ultérieures sous forme de programmes correctifs de soins de santé, d’éducation, de services sociaux et de services correctionnels ” (Ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux, 1997).

<sup>114</sup> Il est reconnu, en effet, que, à égalité de revenu brut “ les parents pauvres qui travaillent risquent de se trouver dans une situation financière pire que les parents bénéficiaires de l’aide sociale ”. Contrairement à ces derniers, les travailleurs pauvres sont soumis à l’impôt sur le revenu et aux cotisations sociales, et ils ne bénéficient pas des prestations supplémentaires d’assurance-santé alors que, simultanément, ils doivent engager des dépenses supplémentaires pour la garde d’enfants, les transports, etc. (ibid.).

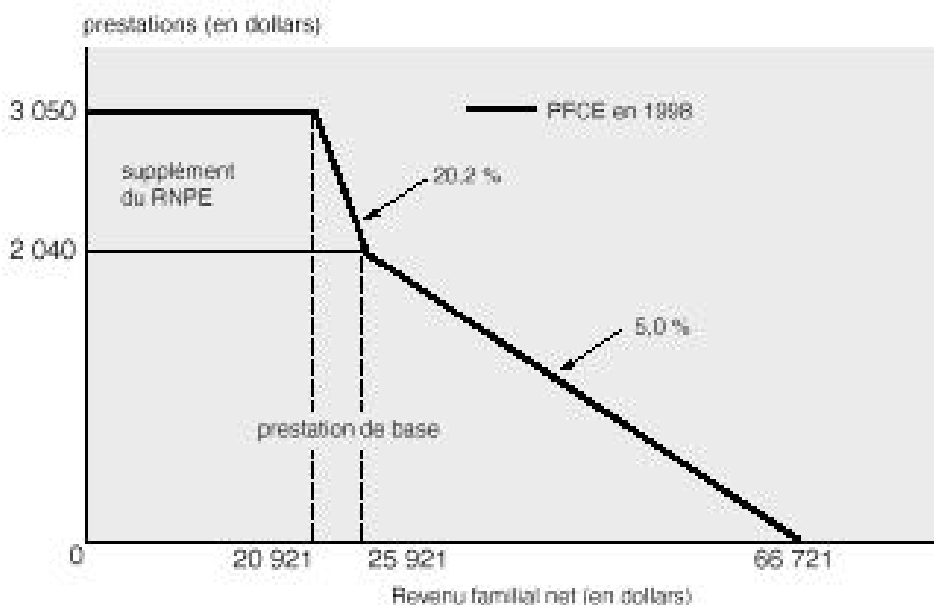


*work* (Powell, 1997) relève des compétences provinciales, en cohérence avec le désengagement de l'Etat fédéral en ce domaine. Le troisième objectif découle de la précédente division du travail entre l'Etat fédéral et les provinces et implique “ de rationaliser l'administration et de simplifier à la fois le versement et la réception des prestations ” (Ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux, 1997) : l'instance destinée à la mettre en oeuvre reste virtuelle, elle devrait émerger “ avec le temps ” (ibid.)<sup>115</sup>.

Les mécanismes mis en oeuvre pour atteindre ces objectifs sont les suivants :

- le gouvernement fédéral transforme d'abord en 1997 en un supplément par enfant le Supplément au revenu gagné (SRG) antérieurement versé pour chaque famille, puis en étend en 1998 le versement à l'ensemble des familles à faible revenu, le SRG devenant alors le “ supplément du RNPE ”; les caractéristiques de la prestation fiscale de base (son montant, son caractère dégressif et ses seuils) ne sont pas, quant à elles, modifiées (ce qui donne en juillet 1998 un profil de distribution des prestations en fonction du revenu du type du graphique 12);

**Graphique 12 : Prestation Fiscale Canadienne pour Enfants pour une famille avec deux enfants en juillet 1998**



Source : Finances Canada, 1999c, p. 197

<sup>115</sup> D'ici là, “ les allocations pour enfants qui sont versées dans le cadre de l'aide sociale continueront d'être administrées séparément des prestations fédérales pour enfants dans la plupart des provinces et des territoires ” (ibid.)

- les provinces réduisent parallèlement, jusqu'à due concurrence des sommes fédérales nouvellement destinées aux familles bénéficiaires d'aide sociale via le supplément du RNPE, leurs propres allocations à ces familles, la prestation totale qui leur est allouée devant toutefois demeurer au moins la même; elles s'engagent en contrepartie à "réinvestir" les sommes ainsi économisées dans la "réduction des obstacles au travail et l'amélioration des prestations et des services pour les familles à faible revenu avec enfants"<sup>116</sup>; ces réinvestissements doivent faire l'objet d'évaluations publiques de leur "rendement", évaluations dont le caractère comparatif entre provinces vise par ailleurs à favoriser l'innovation provinciale et/ou la diffusion des "meilleures pratiques".

Deux grandes caractéristiques du RNPE, l'inscrivant sans équivoque dans la continuité des valeurs providentialistes canadiennes, ressortent de ce dispositif.

En premier lieu, par le biais de la référence à la pauvreté des enfants, y est affirmée une égalité de statut entre toutes les familles à faible revenu, sans discrimination quant à la source de leur revenu, que celle-ci soit l'aide sociale, l'assurance-emploi ou le marché du travail. En d'autres termes, dès lors qu'il y a enfant, la distinction entre pauvres méritants et non méritants est récusée, et la pauvreté des sans-emploi n'est plus stigmatisée (Battle, 1997, p. 100). La solidarité à l'égard de la population pauvre avec enfant est sortie du champ de l'aide sociale pour constituer un régime national sectoriel de protection sociale où les seuls critères d'accessibilité sont la présence d'enfants et le niveau de revenu, et non pas des critères d'appartenance catégorielle (Battle, 1997, p. 111). Ce régime constitue donc la pauvreté en risque social pesant sur tous les enfants du pays à travers celle de leur(s) parent(s). Le fait que ce risque ne soit pas uniquement lié à la situation de travail des parents, mais aussi plus "universellement" à leur situation socio-familiale, fonde alors le financement fiscal de la PFCE. Les prestations "actives" complémentaires et plus spécifiques servies par les provinces sont, quant à elles, destinées à permettre aux parents d'améliorer leur condition en leur ouvrant la possibilité d'augmenter leur revenu par un accès plus aisé et rémunérateur au marché du travail. Ce sont l'équivalent de prestations d'emploi devant s'attaquer aux causes spécifiques, directes et indirectes, de la pauvreté soit chez les assistés, soit chez les *working poors* (coût et disponibilités

---

<sup>116</sup> Plus précisément, cette réaffectation des fonds provinciaux de l'aide sociale peut prendre les formes suivantes : "programmes de soutien du revenu pour les familles à faible revenu avec enfants (FAFRAE); suppléments de revenu gagné pour les FAFRAE; suppléments de soutien des enfants pour les FAFRAE; extension aux petits salariés avec enfants des prestations en nature actuellement disponibles pour les enfants des familles d'assistés sociaux (ex., prestations de soins de santé); mesures fiscales visant à aider les FAFRAE; amélioration des prestations pour les enfants offertes aux familles recevant de l'aide sociale; services sociaux, comme la garde d'enfants, favorisant l'activité sur le marché du travail; autres initiatives visant à prévenir et à diminuer la pauvreté chez les enfants, comme les programmes de nutrition des enfants et les programmes pour parents adolescents" (Ministres fédéral, provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux, 1997).

des crèches et garderies, coût des prestations de santé complémentaires, bas salaires, etc.). Evidemment, le RNPE laisse toute latitude aux gouvernements provinciaux d'orienter, en fonction de leurs préférences idéologiques, ces politiques "actives" dans un sens plus néo-libéral ou plus social-démocrate, ce qui reflète le caractère de compromis interprovincial du régime, mais il reste que la PFCE fédérale garantit un minimum de droits aux familles qui amoindrit a priori la portée coercitive d'une éventuelle politique provinciale dure de *workfare*.

En ce qui concerne les prestations, le RNPE est donc structuré de la même façon que le régime d'assurance-emploi, avec ses prestations fédérales de revenu d'un côté et ses prestations "actives" d'emploi dévolues aux provinces de l'autre. Le parallèle peut même être poussé plus loin, car il y a aussi des pauvres de longue durée et des pauvres occasionnels comme il y a des chômeurs de longue durée et des chômeurs occasionnels, et il y a un risque de tomber dans la pauvreté comme il y a un risque de se retrouver au chômage. La proportion de la population qui est tombée au dessous du seuil de pauvreté au cours d'une période donnée est très précisément la probabilité associée à ce risque. Par ailleurs, ce risque apparaît bien comme un risque social, car il peut toucher *a priori* tout le monde, en tout cas une grande proportion de la population comme le montre une récente étude de l'OCDE portant sur quatre pays dont le Canada. Selon cette étude, si sur la période 1990-1995 l'efficacité redistributive des transferts et impôts a réduit au Canada le taux de pauvreté de longue durée (proportion des individus qui sont restés pauvres sur toute la période) de 14% à 2% de la population totale, en revanche cette redistribution publique n'a pas empêché que la probabilité de tomber en dessous du seuil de pauvreté au moins une fois au cours de la même période ait atteint près de 30%, "ce qui dénote une rotation considérable parmi les individus au-dessous du seuil" (Oxley, Antolin et Dang, 1998, p. 196). La pauvreté est par conséquent un risque occasionnel très important, un risque social, collectif, au même titre que le chômage, et cela pas seulement au Canada<sup>117</sup>. Le RNPE, dans la mesure où il organise la reconnaissance institutionnelle et le traitement de ce "nouveau" risque social, et même si cette reconnaissance est limitée aux pauvres avec enfants<sup>118</sup>, constitue une innovation importante qui est effectivement porteuse d'un "changement de paradigme". C'est donc bien comme l'affirme le *Caledon Institute of Social Policy*, d'une extension de l'EPC conforme à sa trajectoire historique qu'il s'agit<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> Le taux de pauvreté occasionnelle qui le mesure est d'un peu moins de 20% en Allemagne, de près de 40% au Royaume Uni et de plus de 20% aux USA, selon la même étude.

<sup>118</sup> Qui ne représentent que la moitié des pauvres occasionnels et des pauvres de longue durée au Canada toujours selon la même étude.

<sup>119</sup> Cette conformité concerne jusqu'à l'unanimité politique avec lequel le régime a été adopté, lequel rappelle celui qui a présidé aux grandes réformes des années 1960. Rappelons à ce titre que "en 1989, à la Chambre des communes tous les

Mais le risque-pauvreté se démarque du risque-chômage, et le RNPE de l'assurance-emploi, en ce que la pauvreté a un caractère sociétal, universel, et non pas seulement économique et professionnel. La pauvreté réémerge dans la période présente non seulement en raison de la hausse du chômage et de la baisse des revenus du travail non qualifié, mais aussi en raison d'événements domestiques liés à une instabilité croissante des unités familiales<sup>120</sup>. Or cette instabilité ne peut pas seulement être imputée au chômage, mais doit aussi être rapportée à des transformations plus profondes, d'ordre structurel, du mode de vie et des relations entre sexes, qui ont trait notamment à la participation croissante des femmes au marché du travail salarié. Le chômage entraîne certes un accroissement de la pauvreté, comme en témoigne la croissance du taux de pauvreté des enfants de 50% entre les années 1989 et 1993, c'est-à-dire à un moment où l'économie canadienne connaît une profonde récession<sup>121</sup>. Mais la pauvreté frappe aussi de façon disproportionnée les familles monoparentales (surtout menées par une femme) avec enfants<sup>122</sup>, ce qui s'explique non seulement par un accès au marché du travail rendu en ce cas plus difficile en raison de la faible disponibilité et du coût des gardes d'enfants, mais aussi et surtout parce que la norme sociale à partir de laquelle est tendanciellement fixée le salaire moyen n'est plus celle d'une famille de type *male-breadwinner*, mais d'une famille avec deux apporteurs de revenu. D'où l'augmentation pour les ménages à un seul apporteur de revenu (surtout si le travail est non qualifié) du risque de tomber dans la pauvreté<sup>123</sup>. Mais si la pauvreté n'est pas seulement liée à l'état du marché du travail, mais aussi à des facteurs liés aux transformations du mode de vie salarial et à la tendance à l'égalisation des statuts entre hommes et femmes, alors il est fondé qu'au niveau de son financement, elle n'appelle pas une

---

partis politiques ont adopté une résolution décidant de l'éradication de la pauvreté des enfants en l'an 2000 " (Howe et Covell, 1997, p. 230).

<sup>120</sup> La probabilité d'entrée dans la pauvreté liée à une perte d'emploi ou à une baisse du revenu gagné n'est que 28% au Canada sur 1990-1995, celle liée à un changement de structure familiale étant de 20% et celle liée à une réduction des transferts sociaux de 34% (Oxley, Antolin et Dang, 1998, p. 204).

<sup>121</sup> Le nombre d'enfants (de moins de 18 ans) vivant dans la pauvreté passe dans cette période de 934 000 à 1 447 000, et le taux de pauvreté correspondant de 14,5 à 21,3% (Howe et Covell, 1987, p. 236).

<sup>122</sup> " Entre 1961 et 1994, le nombre d'enfants (de moins de 18 ans) vivant avec un seul parent a presque doublé, passant de 11% à 20% " et cette situation, en raison de la faiblesse des revenus des familles monoparentales, est une des sources essentielles de l'accroissement de la pauvreté chez les enfants. Ce qui explique que " la détérioration des structures familiales et le nombre élevé d'enfants de moins de 18 ans vivant dans la pauvreté sont des sujets de grande préoccupation " (PRP, 1999)..

<sup>123</sup> Selon (Oxley, Antolin et Dang, 1998, p. 205), " ce sont les seconds apporteurs de revenu (ou un accroissement de la durée du travail dans un ménage à un seul travailleur) qui augmentent au maximum la probabilité de sortir de la pauvreté ". En outre sur les années 1990-95 au Canada, les familles monoparentales sans enfants sont plus de deux fois plus nombreuses dans la population pauvre occasionnellement que dans la population non pauvre, celles avec enfants le sont plus de cinq fois plus, alors que les familles à deux adultes sans enfants le sont plus de deux fois moins et celles avec enfants sont représentées dans la même proportion. Les familles avec un seul travailleur fournissent 42% des pauvres occasionnels et 44% des pauvres de longue durée et seulement 28% des non pauvres, alors que celles à deux travailleurs représentent à l'inverse 44% des effectifs de non pauvres et 11% de ceux des pauvres occasionnels ainsi que 18% des pauvres de longue durée (ce qui est une anomalie

assurance sociale, mais le recours à la solidarité “nationale ” et à l’impôt personnel sur le revenu. Fonder le financement du risque-pauvreté des enfants sur une procédure d’assurance et de cotisations sociales spécifiques conduirait, en effet, dans la tradition d’un Etat-providence universaliste de type libéral<sup>124</sup>, à recatégoriser les pauvres en fonction de l’origine de leur pauvreté.

Cela dit, le RNPE ne fait pas qu’avancer dans la définition d’un nouveau droit social associé aux transformations structurelles des sociétés salariales post-fordistes et susceptible à ce titre de constituer un élément central du nouveau régime de citoyenneté canadien. Il porte aussi la marque du néolibéralisme ambiant et de la stratégie fédérale de mondialisation. Plusieurs traits du régime le montrent.

Tout d’abord, il ne s’agit pas d’instituer un droit général de toute personne pauvre à un revenu décent, car la problématique générale de la réforme reste celle du *welfare-to-work*, ainsi qu’en témoigne le fait que la prestation fédérale inconditionnelle de revenu est accompagnée par des prestations provinciales d’emploi qui doivent activer le lien au marché du travail. L’accès au droit social institué via la PFCE est médiatisé par le droit individuel des enfants à la sécurité économique, la limite posée à une individualisation plus poussée de ce droit, conformément à la vision néo-libérale, étant que l’Etat ne peut se substituer entièrement aux parents et instituer un lien direct de protection des enfants, sauf à imposer un régime de type “paternaliste ” d’Etat dépossédant les familles pauvres de leurs enfants. D’où le fait que le droit individuel des enfants soit institué sous la forme d’un droit social des parents, lesquels continuent donc de médiatiser la relation Etat-enfants. Cette nécessaire médiation limite également les effets d’une éventuelle mise en oeuvre au niveau provincial de politiques actives de type *workfare* à l’américaine. Le véritable porteur des droits, l’enfant, ne peut en effet être considéré comme individuellement responsable, et même si la responsabilité individuelle de la tutelle parentale peut être invoquée, la sanctionner conduirait à pénaliser l’enfant, ce qui invalide toute démarche coercitive<sup>125</sup>.

---

proprement canadienne qu’on ne retrouve même pas aux USA et au Royaume Uni où ils sont 7% et 0% des pauvres de longue durée respectivement, anomalie qui renvoie peut-être à un problème statistique) (ibid., p. 202).

<sup>124</sup> Sur le caractère universaliste de l’EPC, cf. infra.

<sup>125</sup> Aussi, et cela n’est sans doute pas entièrement dû au décalage temporel entre les deux réformes, note-t-on une quasi-absence de référence à la responsabilité individuelle dans le discours de la réforme du RNPE qui contraste avec son abondance dans celle du régime d’assurance-chômage. On a montré ci-dessus qu’une auteure comme A. Nakamura se référerait à la notion de responsabilisation et donc d’assurance individuelle pour soutenir la réforme de l’assurance-emploi de 1995. Cette même auteure, lorsqu’elle plaide en faveur d’une prestation publique élargie et non assistantielle pour enfants, fait, en revanche, appel à une idée de responsabilité sociale qui sort complètement du cadre de l’opposition entre assistance publique et assurance privée, cadre qu’elle pose pourtant comme exclusif quand elle l’utilise pour réfléchir sur l’assurance-emploi (Nakamura et Diewert, 1995, p. 194-195).

Cela n'empêche pas toutefois une forte empreinte néo-libérale sur le RNPE, notamment au niveau idéologique. On en veut pour preuves les justifications exclusivement économiques qui sont mobilisées pour le légitimer, et la place que le nouveau régime accorde à des politiques actives d'emploi fondées, comme dans le cas de la réforme de l'assurance-emploi, sur une approche du problème de type *supply-side*, abstraction faite du contexte macro-économique de faible croissance.

Enfin, bien que cela puisse paraître paradoxal étant donné la dévolution de ces politiques actives aux provinces, la patte néo-libérale sur le régime ressort du centralisme qui prévaut dans la dynamique d'ensemble du programme. Les mécanismes institutionnels qui sont au coeur du programme font dépendre, en effet, les initiatives provinciales des décisions budgétaires fédérales, à l'inverse de ce qui se passait dans l'ancien système du RAPC, où l'initiative fédérale était limitée par des décisions budgétaires provinciales qui grevaient automatiquement le budget fédéral de dépenses du même montant. Avec le RNPE, le fédéralisme exécutif coopératif assure la prééminence de l'Etat fédéral. Celui-ci non seulement a le pouvoir de décider du montant de ressources affectées à la PFCE, mais il tire aussi le principal profit symbolique au plan politique des "investissements" dans le nouveau système puisqu'il assure la responsabilité de la partie la plus unanimement légitime du programme, laissant l'activation du marché du travail aux seules provinces. Cette hégémonie fédérale n'est pas sans expliquer que le Québec, dans le cadre de sa propre stratégie nationaliste, ait voulu conserver sous sa seule responsabilité les deux niveaux de prestations dans le cadre d'une politique familiale unifiée.

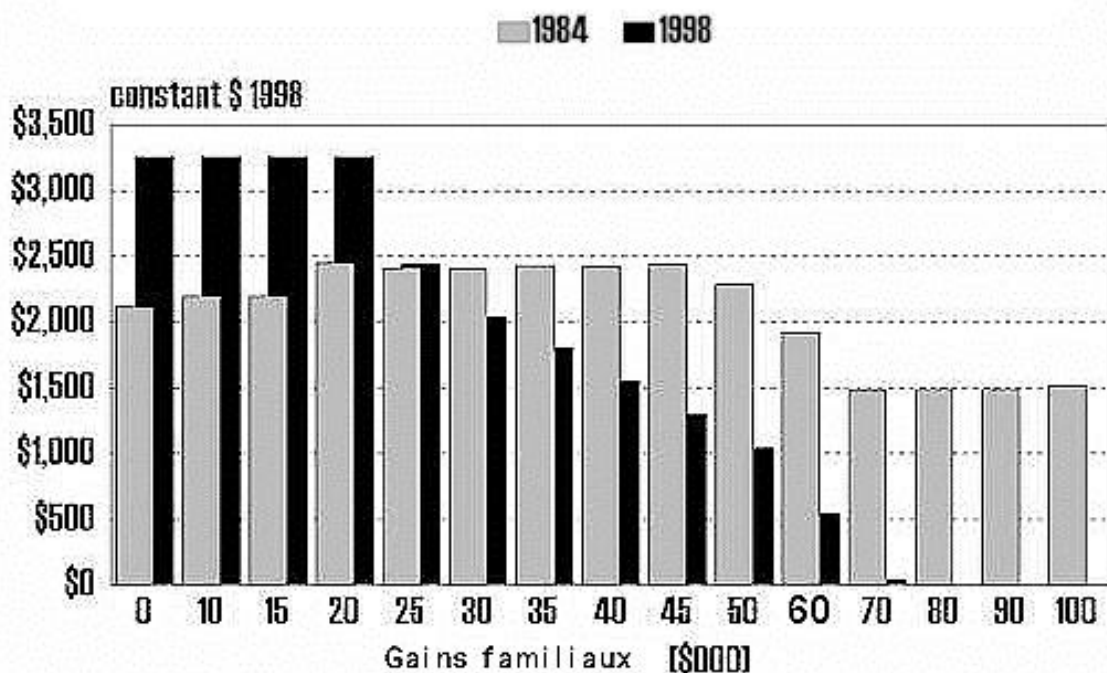
Le RNPE cependant n'est pas qu'un régime de solidarité-pauvreté, c'est également un instrument plus général de réduction des inégalités. Le rôle spécifique assuré par le supplément du RNPE ne saurait en effet dissimuler la fonction de redistribution verticale de la prestation de base qui est servie à environ 80% des familles canadiennes sur un mode dégressif en fonction du revenu (net) gagné (Battle, 1997, p. 100). Le régime promeut donc, à côté de l'égalité de statut, l'égalité des résultats à travers son caractère fortement redistributif, horizontalement et verticalement. La formule retenue, qui conduit à ne pas cibler la PFCE sur les seules familles à revenu inférieur au seuil d'accès au supplément du RNPE, mais également à la distribuer en fonction inverse du revenu jusqu'à un certain seuil au delà duquel aucune prestation n'est servie, permet ainsi de faire d'une pierre deux coups, lutter contre la pauvreté des enfants dans les familles à bas revenu et corriger les inégalités de revenu gagné entre familles dans l'ensemble de la population.

Le RNPE participe ainsi au développement du caractère redistributif de l'EPC destiné à compenser l'accroissement des inégalités de revenu gagné que l'on observe à partir de la fin des

années 70 au Canada comme aux Etats-Unis. Il s'inscrit, ce faisant, dans la continuité historique des réformes des politiques familiales fédérales engagées à cette époque avec l'institution du "crédit d'impôt pour enfant remboursable", réformes qui, en aboutissant en 1993 à l'élimination de toutes les autres formes (forfaitaires et régressives) de transferts aux familles, ont opéré une réorientation radicale de ces politiques vers la lutte contre les inégalités et la pauvreté (Théret, 1997, p. 183). Pour le *Caledon Institute of Social Policy* qui a défendu la formule de la PFCE et travaillé avec le gouvernement fédéral pour l'instituer (Battle, 1997, p. 87), le RNPE serait même un véritable hommage à Leonard Marsh, le Beveridge canadien, dont le plan de système de sécurité sociale dessiné en 1943 incorporait déjà le "concept de prestation intégrée pour enfants" (Battle et Mendelson, 1997). En tout état de cause, cette dimension de redistribution verticale du RNPE confirme qu'en dépit de la présence en son sein de traits néo-libéraux, c'est là un programme radicalement hétérogène à l'esprit des institutions américaines. Il témoigne donc d'une absence d'harmonisation continentale des politiques sociales.

La comparaison du profil des prestations distribuées en 1984 et 1998 montre l'importance de cette dimension d'équité verticale qui se surajoute à la dimension classique d'équité horizontale des prestations familiales (cf. graphique 13).

**Graphique 13 : Total des allocations fédérales pour enfants pour une famille avec deux enfants en 1984 et 1998**



Source : Battle, 1997, p. 95

Des observateurs aussi avisés que K. Banting, K. Battle et M. Mendelson ont interprété en termes de ciblage des prestations et de “ rupture avec l’universalisme ” ce nouveau profil qui montre qu’un certain nombre de familles dans le haut de la distribution du revenu gagné sont exclues du bénéfice de la PFCE. En élargissant ce type de raisonnement aux *clawbacks* (reprises par l’impôt progressif sur le revenu) sur d’autres prestations (chômage, vieillesse), Banting (1992, 1995, 1997) en arrive même à la conclusion que le *welfare state* américain est plus universaliste que son homologue canadien, quant à lui plus ciblé sur les pauvres<sup>126</sup>. Compte tenu du caractère extrêmement paradoxal de cette assertion, dans la mesure où on tend à associer ciblage et sélectivité avec une protection sociale de type résiduel, alors même que, par ailleurs, Banting reconnaît lui-même que “ le Canada fournit à ses citoyens une protection sociale beaucoup plus étendue que ne le font les Etats-Unis ” (Banting, Hoberg et Simeon, 1997, p. 393), il convient de s’arrêter ici pour une petite discussion conceptuelle sur cette question qui perturbe quelque peu les catégories usuelles avec lesquels on cherche à différencier les types de régime de protection sociale<sup>127</sup>.

Il nous paraît difficile, en effet, de suivre les auteurs précédents en opposant, sans plus de discernement, le ciblage ou la sélectivité à l’universalité. En particulier, il est mystificateur d’utiliser la catégorie de ciblage pour qualifier le régime canadien de prestations pour enfants, à moins de préciser comme le fait J. Myles qu’il s’agit d’un *targeting at the top*, visant les plus hauts revenus, et non d’un *targeting at the bottom* visant des catégories sociales défavorisées, type de sélectivité auquel le sens commun renvoie quand on parle sans plus de précision de ciblage. Or faire ce type de distinction *top/bottom* implique déjà qu’on se refuse à agréger les deux types de programmes dans une même catégorie pour caractériser l’EPC de “ sélectif ”, car celui-ci pourrait alors se retrouver amalgamé avec d’autres Etats-providence véritablement résiduels (entièrement ciblés sur les pauvres)<sup>128</sup>. Mais, plus fondamentalement, la prise en compte de la forme du ciblage conduit à rechercher une définition plus rigoureuse des catégories d’universalité et de sélectivité.

---

<sup>126</sup> “ Les programmes canadiens de sécurité du revenu sont plus effectivement ciblés sur les pauvres, avec une plus grande emphase sur des programmes avec tests de moyens ou de revenu, et des prestations distribuées par ces programmes plus généreuses ” (ibid.).

<sup>127</sup> Le paradoxe est redoublé dans la mesure où Banting et ses coauteurs ajoutent dans la foulée que “ les prestations pour enfants, comme dans une moindre mesure celui de l’assurance-chômage, sont des cas où il y a eu convergence avec les institutions américaines ” (ibid.), ce que l’évolution ultérieure illustrée par le RNPE dément (cf. supra).

<sup>128</sup> Pour que les deux types de ciblage aboutissent à des résultats identiques, il faut que le seuil de revenu au-delà duquel il y a exclusion des prestations soit progressivement abaissé très bas, jusqu’à ne plus laisser qu’un simple filet de sécurité forfaitaire. Pour Myles, cela était à craindre dans le contexte de restriction budgétaire étant donné que ce seuil n’était pas entièrement indexé. Mais, c’est à une évolution contraire qu’on a assisté depuis 1996 avec le RNPE, puisque les montants du supplément et de la dotation de base de la PFCE ainsi que les divers seuils ont été successivement relevés (cf. infra).



Dès qu'on y réfléchit en effet, on constate qu'il est difficile d'opposer universalité et sélectivité. Un programme est-il moins universel lorsqu'il distribue des prestations universelles mais qui peuvent être reprises intégralement à certains par le biais d'un impôt progressif sur le revenu, lui même universel. Le résultat est sélectif, *at the top*, mais les procédures et la philosophie d'ensemble restent universalistes. En outre, si on privilégie le résultat redistributif d'un programme pour juger de son caractère sélectif ou universel, quasiment plus aucun programme n'est de type universel : ainsi les programmes de type assurantiel qui qualifient des ayant-droits sur la base de cotisations et de l'occurrence d'un risque qui, dans les faits, ne touchera pas l'ensemble des cotisants ; ainsi également les *demogrants* comme la sécurité vieillesse qui ne sélectionnent pas en fonction du revenu, mais néanmoins en fonction de l'âge ; ainsi encore les anciennes allocations familiales dites universelles mais qui excluaient les familles sans enfants, et donc n'étaient pas si universelles que cela.

Le critère d'universalité doit donc porter sur le droit à la prestation et non sur la prestation elle-même. Mais cela ne résout pas l'entière du problème, car le droit à la prestation n'est jamais lui-même véritablement universel, c'est-à-dire non soumis à quelque condition que ce soit, comme le montre le cas précédent des allocations familiales ou celui de la sécurité vieillesse. Même dans le seul programme véritablement universel, mais qui n'existe encore nulle part au monde à ce jour, le revenu universel d'existence versé à tout citoyen, il y a une condition, celle d'être citoyen, condition associée à la nationalité ou au mieux à la résidence. On voit à quel point la notion d'universalité est exigeante d'un point de vue théorique, même si on accepte de restreindre l'universalisme au national.

Pour garder au concept son caractère opératoire, il faut le prendre en fait par l'autre bout en s'interrogeant sur la notion de sélectivité. Le seul critère valable pour fonder rigoureusement le caractère sélectif d'un droit ou d'une obligation est en effet celui du statut fermé, i.e. associé à une stigmatisation catégorielle d'ordre symbolique ou à des traits physiques particuliers (couleur de la peau, ethnie, handicap de naissance ou jugé définitif, caste, etc.), le droit étant alors étroitement lié à ce statut considéré comme définitif et exclusif à l'ayant-droit. C'est seulement en adoptant cette définition rigoureuse de la sélectivité qu'on peut parler d'assurance-chômage, d'allocations familiales, de prestations de santé et de pensions de vieillesse universelles, car si tout un chacun ne verra jamais ce droit se transformer en prestation, Dieu merci dans certains cas, au moins on ne peut exclure que tous puissent accéder au statut (ouvert donc) de chômeur, de parent, de malade ou de vieux. Les droits sont ici universels, car ouverts à tous, ce qui ne les empêche pas d'être simultanément conditionnels (sélectifs, donc), c'est-à-dire ouverts seulement "sous condition" de tomber victime ou bénéficiaire du risque social assuré. Dans cette perspective, il devient logique, en dépit du

paradoxe, qu'une prestation universelle contre la pauvreté soit "sélective" au sens où elle doit être soumise à une condition de revenu qui permette de déterminer si une personne a acquis momentanément le "statut" de pauvre (statut ouvert, car on peut sortir de la pauvreté, comme on peut sortir du chômage, de la maladie, du statut de parent nourricier, etc.; c'est seulement plus compliqué pour la vieillesse).

En outre, il convient de séparer le fait qu'un programme ouvre des droits universels (i.e. soit à statut ouvert à tous les citoyens) et le fait que les prestations de ce programme puissent être soumises par ailleurs à un prélèvement progressif sur le revenu global qui annule, tous comptes faits, pour certaines personnes en haut de l'échelle des revenus, le bénéfice de ces prestations. Il n'est pas équivalent, en effet, d'exclure un ayant-droit du bénéfice d'une prestation de vieillesse en utilisant un critère de richesse hétérogène au statut de personne âgée, ce dernier étant le seul qui doit conditionner l'ouverture du droit universel à une prestation-vieillesse, sauf à lui enlever son caractère universel, et de soumettre cette prestation à l'impôt sur le revenu en vertu du fait que la personne âgée n'est pas seulement âgée, mais aussi un citoyen en général qui doit par ailleurs être soumis à l'impôt général personnel sur le revenu, sauf à bénéficier d'un privilège du point de vue de la logique universelle de la citoyenneté qui préside à l'institution de l'impôt en démocratie. Au contraire, faire rentrer des prestations universelles de revenus dans le cadre d'un impôt universel sur le revenu correspond objectivement à une extension de l'universalisme puisque des revenus antérieurement privilégiés, sélectivement exclus de l'impôt, y sont maintenant inclus<sup>129</sup>.

Se priver de la distinction précédente revient à considérer qu'un impôt personnel progressif sur le revenu n'est pas universel, mais sélectif parce qu'il discrimine entre les citoyens en fonction de leur revenu. Or si on admet qu'un tel impôt n'est pas universel bien qu'il s'applique procéduralement de la même façon à tous les citoyens, alors l'universalisme en matière fiscale signifie nécessairement impôt forfaitaire, égal pour tous, ou proportionnel à taux unique pour tout citoyen sans discrimination positive ou négative et sans autre critère d'accès que le fait d'être un citoyen individuel posé comme égal à tout autre.

Cette dernière remarque permet de voir qu'en fait, derrière la distinction usuelle entre universalisme et sélectivité, se dissimule plutôt une opposition entre deux formes d'universalisme. La conception de l'universalisme qui récuse tout ciblage progressif au sommet de la distribution des revenus, celle à laquelle se réfère en fait Banting, peut être qualifiée de libérale. On doit lui opposer

---

<sup>129</sup> Une procédure de redistribution qui discrimine entre les individus en utilisant une combinaison de deux procédures universelles reste donc bien de nature universaliste.

non pas la sélectivité, mais un autre universalisme qui peut être dit démocratique en ce sens qu'il fait une place au pouvoir de la communauté politique de moduler la règle de l'individualisme pur (1 = 1) prônée par l'universalisme libéral. A partir de là, le *social policy divide* entre les USA et le Canada, par ailleurs fort bien décrit par Banting, peut être réinterprété comme une opposition, sans discontinuité historique, entre un Etat-providence américain qui s'est maintenu dans le cadre d'un universalisme libéral pur (mâtiné de ciblage sur le statut quasi-fermé des *non deserving poors*) et un EPC qui a accentué en revanche son penchant pour un universalisme démocratique plus soucieux d'universalisation des statuts et d'égalité des résultats.

Enfin, ces remarques conduisent à opérer un classement assez différent de celui proposé par Banting de ce qui est universel et de ce qui est sélectif dans l'EPC. Banting classe d'emblée dans les programmes universels tous les programmes assurantiels et les transferts forfaitaires (dont les régimes de pension des fonctionnaires et des employés des chemins de fer), et dans les programmes sélectifs tous les programmes sous condition de ressources (soit les programmes assistantiels et les programmes sous condition de revenu quelque soit le type de ciblage) (Banting, 1997a, p. 291). Or, d'après ce qui précède, tous les programmes universels avec *targeting at the top* par voie fiscale restent universels. Le RNPE notamment rentre dans cette catégorie car, bien qu'il ne soit pas un régime universel de couverture du risque-pauvreté, puisqu'il ne couvre pas les pauvres sans enfants, il n'en est pas moins un régime universel de couverture de la pauvreté chez les enfants, puisque, dès lors qu'il y a enfant et revenu familial inférieur à un seuil, quel que soit par ailleurs le statut et la situation économique des parents, le droit à la prestation devient devoir de l'Etat.

Par conséquent, même si le RNPE n'est pas dénué de traits néo-libéraux comme on l'a vu précédemment, il serait erroné de le caractériser comme un programme de type néo-libéral en raison de son caractère sélectif, dans la mesure où il correspond au contraire à une innovation de type universaliste démocratique. Mais n'est-il pas néolibéral d'obédience par un autre de ses traits essentiels, le fait qu'il s'agit d'un régime de dépense fiscale, plutôt que de dépense sociale au sens strict. La logique d'ensemble du RNPE accentue encore, en effet, la fiscalisation des prestations familiales en remplaçant des prestations d'aide sociale en prestations fiscales de type impôt négatif. Or, l'impôt négatif est en général associé à une approche néo-libérale de la protection sociale. Le cas canadien montre cependant qu'il s'agit là d'une association plus discutable qu'il n'y paraît au premier abord, lorsqu'on se réfère uniquement aux sources idéologiques les plus connues de ce type de mesure (Milton Friedman), le sens du recours à l'instrument fiscal ne prenant véritablement sens

que dans son contexte et en fonction des modalités de son usage<sup>130</sup>. Dans le cas du RNPE, le recours à l'impôt négatif va en fait, on vient de le voir, dans le sens de l'universalisme (contrairement à ce qui a pu se passer aux USA avec l'EITC), et confirme, au moins partiellement, la remarque de J. Myles selon laquelle avec l'impôt négatif, " il n'y a pas abandon du principe d'universalité, comme on le lui reproche souvent, mais seulement changement de ce qui est universellement garanti : la subsistance plutôt que le remplacement du salaire direct " (Myles, 1988, p. 94). Partiellement seulement, avons-nous dit car ce qui vaut pour un certain nombre de programmes, notamment américains, en signalant que l'impôt négatif a été l'instrument d'un universalisme libéral, doit en revanche être corrigé dans le cas du RNPE. Dans ce cas, en effet, il n'y a pas passage d'un remplacement du salaire à une allocation de subsistance, ou à un complément de salaires pour la bonne raison que les prestations familiales, quelle que soit leur forme, n'ont jamais été autre chose qu'une " subvention " (complément de salaire). Il s'est toujours agi, en référence à la notion d'équité horizontale, d'une socialisation de la prise en charge des enfants par une partie de la population plus large que celle des parents dans un système où la concurrence entre travailleurs sur le marché du travail fait que le salaire est fondé sur la performance individuelle et non sur les charges de famille. C'est d'ailleurs pourquoi dans de nombreux pays, y compris de type social-démocrate ou corporatiste-conservateur, l'universalisme des prestations familiales a souvent pris la forme de la dépense fiscale dans le cadre de l'impôt personnel sur le revenu. Le réel changement apporté par le RNPE à ce niveau est qu'il inscrit les allocations familiales strictement dans la logique de l'impôt progressif, c'est-à-dire, autrement dit, qu'il incorpore dans le système un objectif supplémentaire d'équité verticale grâce à la mobilisation d'un instrument à portée universelle dans le cas canadien, l'impôt progressif sur le revenu.

Le RNPE, en définitive, est à l'image du providentialisme néo-libéral qui a servi de référentiel d'action pour les élites fédérales à partir des années 1980. Par certaines de ses modalités et ses justifications, le programme est marqué au sceau d'une époque néo-libérale, mais par sa philosophie et son inscription dans les valeurs spécifiques de la société canadienne qu'il se garde de remettre vraiment en cause, il est conforme au providentialisme spécifique à l'EPC depuis son émergence dans les années 30 et ne converge pas vers le modèle américain. Cela dit, si la philosophie générale du RNPE n'est pas de type résidualiste néo-libérale mais bien " institutionnelle-redistributive ", elle n'en renforce pas moins le caractère " libéral " classique de l'EPC au sens où " l'esprit de

---

<sup>130</sup> Au Brésil, par exemple, l'impôt négatif est associé au nom d'un homme politique (le sénateur E. Supplicity) affilié au Parti des Travailleurs, un des partis les plus à gauche du spectre politique.

l'institution " ainsi sélectionnée est conforme à l'idée d'une nécessaire séparation de la sphère de la citoyenneté d'avec celle du marché et de l'insertion dans l'emploi (à l'inverse de ce qui prévaut dans la plupart des systèmes européens de protection sociale). Par là, l'évolution du régime reste en permanence soumise à la seule logique du politique, voire à l'arbitraire des gouvernements, sans intervention possible des acteurs sociaux " fonctionnels " (syndicats de salariés et représentants du milieu des affaires). C'est pourquoi il serait hasardeux d'extrapoler les tendances à l'oeuvre dans ce régime, notamment pour savoir s'il sera suffisamment doté financièrement pour atteindre son objectif affiché, la complète éradication de la pauvreté des enfants canadiens. Nombre d'incertitudes continuent de peser sur son avenir, la plus importante d'entre elles étant l'ampleur de l'accroissement de la pauvreté et des inégalités que la baisse accentuée des transferts aux ménages et aux provinces de 1995 à 1997 n'a pu manquer de provoquer<sup>131</sup>.

Toutefois, comme on va le voir maintenant, le RNPE a été jusqu'à ce jour bien doté financièrement, et il pourrait témoigner plus généralement d'une nouvelle période de relance de la dépense sociale après les coupures drastiques de 1995-1997.

#### *Le RNPE au coeur d'une dynamique renouvelée de la dépense sociale ?*

Le RNPE mobilise un montant important de ressources financières et concerne un grand nombre de familles et de citoyens canadiens. L'encadré suivant donne les montants financiers qui ont été injectés dans le nouveau régime depuis son institution. Soit 850 millions de \$ en 1998, ce qui représente une augmentation de près de 17% par rapport aux 5,1 milliards de \$ de prestations versées au titre de l'ancienne prestation fiscale pour enfant et du SRG. Avec les dotations supplémentaires des budgets 1998 et 1999, soit 1,15 milliards, le RNPE devrait distribuer en juillet 2000 7,1 milliards de prestations auxquels il faut ajouter environ 2 milliards au titre des réinvestissement provinciaux. Rien que pour les dotations fédérales, cela représente 40% d'augmentation en quatre ans, et cela donne un programme dont le budget est de l'ordre de grandeur de celui de la défense nationale et des prestations de revenu de l'assurance-emploi. Bref ce n'est pas un programme financièrement négligeable. D'ailleurs, il concerne 3,2 millions de familles avec enfants, soit, ainsi qu'on l'a déjà noté, environ 80% des familles de ce type, nombre

---

<sup>131</sup> Il n'existe pas encore d'information systématique disponible sur cette question, mais seulement des remarques éparées : " Au cours de la période de reprise économique en cours, l'inégalité des revenus après impôts et transferts au Canada s'est agrandie, à cause surtout d'une diminution dans les paiements de transfert. Cette réduction associée à une inégalité croissante des revenus du travail au sein de certains groupes, pourrait mener dans les années à venir à une rupture de la stabilité à long terme de l'inégalité des revenus disponibles au Canada " (PRP, 1998, *Aperçu*); " Des données préliminaires pour 1996

auquel il faut ajouter les 100 000 familles de plus qui bénéficieront “ de la PFCE après mise en application totale des mesures du budget de 1999 ” (Finances Canada 1999b, p. 54). Dans ce total de 3,3 millions de familles, 1,4 d’entre elles comptant 2,5 millions d’enfants recevront le supplément du RNPE en juillet 2000 (Finances Canada 1999c, p. 199).

Pour apprécier la dynamique de la dépense sociale post-1995, on peut également comparer l’ampleur des financements fédéraux associés aux nouvelles formes de coopération fédérale-provinciale avec celle des coupures faites au moment de l’institution du TCSPS. De ce point de vue, les deux milliards “ économisés ” par les provinces au titre du RNPE et les deux autres milliards transférés aux provinces au titre du financement fédéral des prestations d’emploi (ententes bilatérales fédérales-provinciales et “ Fonds canadien pour la création d’emploi ”), sont à rapprocher des coupures de 1996 et 1997 imputables au RAPC qui sont de l’ordre de 3 milliards<sup>132</sup>. Il y a donc plus que compensation hors TCSPS de ces coupures. En prenant également en compte la hausse de la dotation santé du TCSPS dans le dernier budget, on peut estimer que, passé le choc de 1995-96 destiné à rompre avec l’accroissement exponentiel de la dette fédérale, le gouvernement fédéral n’est pas entré dans une dynamique résidualiste cumulative, mais a jugé nécessaire, au contraire, de renouer avec des niveaux plus décents de financement de la dette sociale en revenant aux niveaux avant coupure. En outre, l’institution de la PFCE n’est pas seulement une modification datée ponctuellement de l’ancien régime fédéral de prestations fiscales pour enfants. Elle est également officiellement destinée à être “ majorée ” régulièrement jusqu’à ce que la pauvreté des enfants soit totalement éradiquée du Canada :

“ les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux conviennent également que le large éventail de services et prestations pour les enfants canadiens peut et doit être bonifié avec le temps, grâce à un investissement permanent de ressources. Le résultat sera une approche nationale qui offrira aux enfants des familles à faible revenu l’espoir d’un avenir meilleur. (...) L’investissement initial de 850 millions de \$ du gouvernement fédéral dans la prestation nationale pour enfants représente un paiement initial pour l’avenir. Le gouvernement fédéral s’engage à majorer son investissement lorsque les ressources seront disponibles ” (Ministres fédéral, provinciaux et territoriaux pour les services sociaux, 1997).

Le redressement des comptes fédéraux a fait qu’effectivement, en dépit des craintes de certains observateurs<sup>133</sup>, cet engagement a été respecté jusqu’à maintenant, c’est-à-dire dans les budgets 1998 et 1999 (cf. encadré et graphique 14). Ces majorations restent néanmoins à la discrétion du

---

montrent en vérité un accroissement significatif de l’inégalité des revenus en Ontario en raison des coupures dans les transferts ” (Sharpe, 1998, p. 55)

<sup>132</sup> En répartissant les coupures du TCSPS proportionnellement aux montants respectifs du FPE et du RAPC en 1995.

<sup>133</sup> “ Tandis que les propositions spécifiques pour une prestation intégrée pour enfants et un programme de soutien du revenu des handicapés peuvent avoir quelque mérite, ce serait seulement le cas si il y avait un engagement à accroître le financement de ces programmes de telle sorte qu’il réduisent véritablement nos désolants taux de pauvreté. Clairement, l’intention dans ces

gouvernement fédéral (en fonction de ses possibilités financières), les montants des prestations ainsi que les seuils qui servent à les déterminer n'étant toujours pas totalement indexés en dépit des souhaits de certains ingénieurs du système (Battle, 1997, p. 113).

RÉSUMÉ DES CHANGEMENTS APPORTÉS À LA PRESTATION  
FISCALE CANADIENNE POUR ENFANTS

**Budget de 1997**

Juillet 1997 Bonification et restructuration du SRG. Le maximum est porté de 500 \$ par famille à 605 \$ pour le premier enfant, à 405 \$ pour le deuxième et à 330 \$ pour chacun des autres enfants.

augmentation des prestations annuelles de 195 millions de dollars

Juillet 1998 Remplacement du SRG par le supplément du RNPE. Le maximum est fixé à 605 \$ pour le premier enfant, à 405 \$ pour le deuxième et à 330 \$ pour chacun des autres enfants.

augmentation des prestations annuelles de 655 millions de dollar

**Budget de 1998**

Juillet 1999 Majoration du supplément du RNPE correspondant à 180 \$ par enfant pour atteindre 785 \$ pour le premier enfant, 585 \$ pour le deuxième et 510 \$ pour chacun des autres enfants. Le seuil au-delà duquel le supplément est éliminé passe de 25 921 \$ à 27 750 \$.

augmentation des prestations annuelles de 425 millions de dollars

Juillet 2000 Majoration du supplément du RNPE correspondant à 170 \$ par enfant pour atteindre 955 \$ pour le premier enfant, 755 \$ pour le deuxième et 680 \$ pour chacun des autres enfants. Le seuil au-delà duquel le supplément du RNPE est éliminé passe de 27 750 \$ à 29 590 \$. Cette bonification procure des prestations accrues à 1,4 million de familles comptant 2,5 millions d'enfants.

augmentation des prestations annuelles de 425 millions de dollars

**Budget de 1999**

Juillet 2000 Le seuil de revenu au-delà duquel la prestation de base est progressivement réduite passe à 29 590 \$, par rapport au niveau actuel de 25 921 \$, ce qui se traduit par des prestations accrues pour 2 millions de familles touchant un revenu supérieur à 25 921 \$.

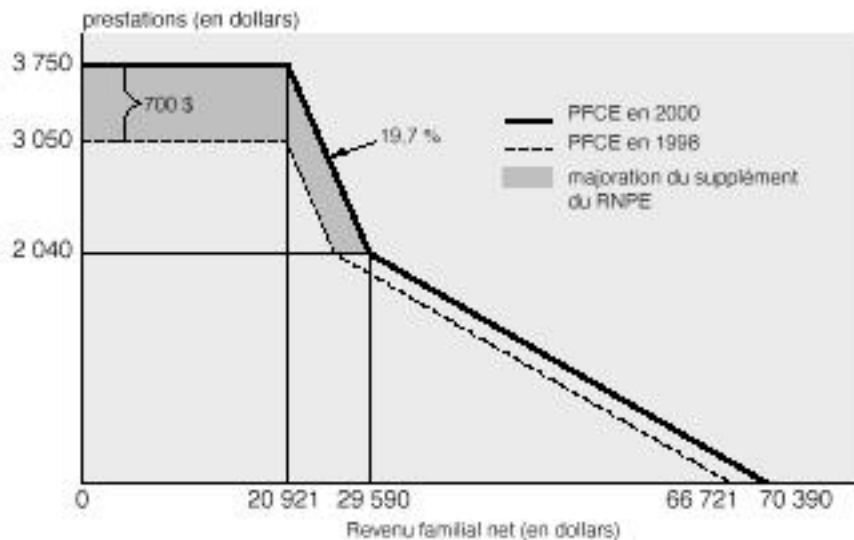
---

secteurs n'est pas de mettre en avant des recommandations pour une politique sociale progressiste, mais mèneront plus probablement à une séparation des responsabilités fédérale et provinciale ” (Wiggins, 1998, p. 296).

augmentation des prestations annuelles de 300 millions de dollars

Source : Finances Canada, 1999c, p. 202

**Graphique 14 : RNPE pour une famille avec deux enfants juillet 2000**



Source : Finances Canada, 1999c, p. 199

Dans le budget 1998, il a ainsi été prévu que le supplément du RNPE serait majoré en 1999 et en 2000, le seuil au-delà duquel ce supplément est éliminé étant également relevé aux mêmes échéances. Le budget 1999 a remonté, quant à lui, la prestation de base en réalignant le seuil au delà duquel elle devient dégressive sur le seuil auquel le supplément du RNPE cesse d'être versé, ce qui entraîne également une hausse du seuil au-delà duquel la prestation de base s'annule. Il en résulte que le montant de la PFCE pour les familles à bas revenu avec enfants devrait atteindre 3000 \$ constant 1997 en l'an 2000 pour une famille de 2 enfants âgés de 5 et 10 ans, soit un doublement par rapport à son niveau de 1945 et de la seconde moitié des années 70 (cf. Battle, 1997, figure 1, p. 95).

A vrai dire, on peut se demander ce qui justifie une telle fermeté dans le renouveau de l'engagement financier fédéral, quand bien même la contrainte budgétaire a été assouplie grâce aux coupures de 1995 et 1996, aux excédents de l'assurance-emploi, à une politique monétaire moins restrictive et au retour d'une croissance plus dynamique. En effet, l'assurance-emploi n'a pas bénéficié, quant à elle, de telles faveurs en dépit du maintien d'un chômage important et de



l'exclusion d'une fraction croissante des chômeurs du bénéfice des prestations. En outre, la légitimité économique du nouveau régime relève du long terme - des économies attendues dans les programmes sociaux et de gains de productivité hypothétiques, or on sait que les gouvernements ont rarement coutume d'inclure dans leurs priorités des enjeux à cette échéance. Il y a bien le fait que le RNPE est un des fondements essentiels de l'Union sociale où le gouvernement fédéral joue le maintien de son leadership vis-à-vis des provinces du ROC, mais celui-ci ne dépend pas à ce point de telles injections financières récurrentes. Ces injections visent clairement l'obtention de résultats véritables, objectif qui témoigne d'un besoin stratégique de crédibilité de l'Etat fédéral qui dépasse le niveau des relations intergouvernementales.

Effectivement, et l'histoire purement canadienne qu'on a donné ci-dessus des origines du RNPE est incomplète. Le RNPE n'est pas le pur produit endogène de l'Union sociale canadienne, sa création a également à voir avec le rôle mondial que le gouvernement du Canada a joué dans la définition internationale des droits des enfants. C'est pourquoi l'analyse qu'on a fait du discours du gouvernement fédéral sur la mondialisation éclaire singulièrement le "mystère" de la dynamique financière soutenue de ce programme. Elle montre, en effet, qu'en conditionnant sa capacité à exercer un leadership au sein de certaines institutions internationales multilatérales, le RNPE a pris de l'ampleur parce qu'il est devenu aussi un élément de la stratégie de mondialisation du gouvernement fédéral. Autrement dit, la dynamique du RNPE nous révèle un bouclage vertueux exemplaire entre l'affirmation à l'externe par le gouvernement fédéral d'un "mercantilisme libéral" s'appuyant sur le multilatéralisme et les institutions internationales, et sa capacité à se ressourcer à l'interne en participant d'un renouvellement des liens social et territorial. Voyons cela brièvement.

Pourquoi l'amélioration de la prestation fiscale pour enfants et du SRG qui lui était associé a-t-elle été choisie comme un thème prioritaire susceptible d'alimenter centralement la dynamique de l'Union sociale ? C'est certes parce que le bien-être économique et social des enfants a toujours été une préoccupation de l'EPC, du fait même du consensus qui règne entre citoyens et entre partis politiques canadiens sur cette question et dont témoigne, ainsi qu'on l'a déjà noté, le vote unanime de 1989 à la Chambre des communes où a été pris l'engagement symbolique d'éradiquer la pauvreté des enfants pour l'an 2000. Mais pourquoi en 1996, alors que la dernière réforme ne remontait qu'à trois ans ? Est-ce pour des problèmes d'inefficacité de cette réforme (Powell, 1997) ? Ou est-ce pour des problèmes d'équité, la difficulté du franchissement du *welfare-wall* (Battle, 1997)? N'est-ce pas plutôt parce que le Canada a des engagements internationaux à honorer (Howe et Covell, 1997) ? En fait, il n'est guère besoin de choisir entre toutes ces explications, mais seulement de les

hiérarchiser. Pour cela, du fait qu'il s'agit d'expliquer le surgissement d'un événement, il est logique de faire plus de crédit à une explication historique qu'à une explication faisant appel à des principes de rationalité des choix. Et le fait est qu'ici, en l'occurrence, l'histoire nous livre des éléments explicatifs incontournables.

Quels sont-ils ? Tout simplement que, de longue date, le Canada s'est impliqué au niveau international dans la "conceptualisation de la sécurité économique des enfants comme un droit fondamental" (ibid., p. 232).

"En 1959, avec d'autres nations, le Canada a reconnu le principe des droits des enfants en signant la Déclaration des Nations-Unies des droits de l'enfant. (...) Puis pour donner aux droits des enfants des fondements juridiques plus fermes, le Canada s'est impliqué pendant les années 1980 (...) dans la rédaction de la "Convention des Nations-Unies sur les droits de l'enfant", (...) convention adoptée par l'Assemblée générale des Nations-Unies le 20 novembre 1989 et officiellement signée par le Canada le 28 mai 1990", enfin définitivement ratifiée après consultation des divers gouvernements canadiens en décembre 1991 (ibid., pp. 231-32).

Le Canada, donc, ne s'est pas contenté de signer cette convention internationale (ce que n'ont pas encore fait les Etats-Unis), ce qui implique déjà qu'il se fasse un devoir de la respecter et donc, en l'occurrence, de garantir juridiquement et économiquement le droit des enfants au bien être économique et social. Il a été jusqu'à jouer un rôle moteur dans son élaboration, ce qui redouble les problèmes de crédibilité internationale qu'il devrait affronter s'il ne respectait pas ses engagements. Le péril se précise précisément en 1995 après la remise aux Nations-Unies d'un premier rapport rendant compte des progrès faits dans la mise en oeuvre de la Convention. Ce rapport, en effet, ne semble guère avoir convaincu le comité des Nations-Unies sur les droits de l'enfant de la grande détermination canadienne à oeuvrer dans le bon sens, et en mai 1995, ce comité demande au Canada de faire des efforts spéciaux au titre de lutte contre la pauvreté chez les enfants en y allouant les ressources nécessaires : il met "tout particulièrement (...) l'accent sur la nécessité pour le Canada de prendre des mesures immédiates pour traiter le problème de la pauvreté en faisant tous les efforts possibles pour assurer les ressources adéquates pour toutes les familles et tout particulièrement les familles monoparentales" (ibid., p. 235). Comme le notent R.B. Howe et K. Covell, "c'était une forme polie et diplomatique de suggérer à une nation riche de mettre en correspondance ses actes avec son discours" (ibid.), une forme particulièrement adaptée pour un message adressé à un Etat particulièrement soucieux de son image internationale, pour lui source essentielle de "puissance douce", la seule puissance qui lui soit véritablement accessible et dont il doit donc disposer pour tenir son rang dans le monde.

Si on ajoute à cette "remontrance" le stimulant "concurrentiel" que constitue l'incorporation par le Québec des droits économiques de base des enfants dans sa Charte des droits, on admettra

aisément que le gouvernement fédéral se soit trouvé fortement incité fin 1995 et en 1996, pour raison de crédibilité, à faire des efforts pour renouer avec ses objectifs de 1989-90. L'initiative provinciale et l'Union sociale sont donc arrivées à point nommé, le RNPE apparaissant alors comme un secteur d'investissement où le gouvernement ne pouvait tirer que des bénéfices, tant à l'interne qu'à l'externe : efficace au plan économique, juste sur le plan éthique, légitimateur au plan social, producteur de puissance douce au plan international, médiateur efficace des relations avec les provinces au plan politique interne, fondateur de cohérence au niveau stratégique, quelle autre programme aurait pu produire un rendement politique aussi élevé?

On ne s'étonnera donc pas de constater que le montant du financement fédéral additionnel du RNPE qui atteindra 2 milliards de \$ en juillet 2000, correspond exactement à la somme que K. Battle, un des experts sociaux artisan de la réforme rappelons-le, jugeait dès le départ nécessaire pour que la nouvelle prestation remplace totalement les allocations assistantielles à un niveau moyen d'environ 2500\$ par enfant (Battle, 1997, p. 106). Ainsi, le gouvernement fédéral pourra-t-il se targuer d'avoir respecté ses engagements nationaux et internationaux pour l'an 2000, en ayant transformé, conformément à la Convention des Nations-Unies, un régime de soutien du revenu pour les enfants de type principalement assistantiel en un régime universel entièrement fondé sur les droits de l'enfant. Mais ira-t-il au-delà, c'est-à-dire poursuivra-t-il l'investissement "jusqu'à ce que la PFCE permette aux familles pauvres de financer le coût total estimé pour éduquer un enfant", (soit 4000\$, objectif à atteindre vers 2010) (Battle et Mendelson, 1997). La première étape semble avoir été franchie avec les budgets 1998 et 1999, mais le financement additionnel requis par la seconde sera-t-il au rendez-vous ? Le programme continuera-t-il à être un champ d'investissement fédéral et de réinvestissement provincial, jusqu'à ce qu'il joue le rôle d'une véritable assurance sociale contre le risque de pauvreté des enfants au Canada ainsi que les protagonistes de l'Union sociale s'y sont engagés ? Les provinces réinvestiront-elles véritablement, de leur côté, leurs économies de prestations assistantielles dans une dynamique de "race to the top" pour des politiques actives de services sociaux améliorant véritablement l'accessibilité du marché du travail notamment pour les familles monoparentales ? Affaire à suivre...

#### *Le RNPE, une nouvelle exception ou un modèle pour l'EPC du deuxième millénaire ?*

D'ores et déjà cependant, on peut apaiser l'inquiétude de J. Myles qui, en 1996, se demandait si "les politiques sociales canadiennes et américaines (qui, selon lui,) ont commencé à diverger profondément durant les années 60 (...) (n'allaient) pas maintenant reconverger" et "si, avec le

déclin des transferts fédéraux, les provinces (...) (n'allaient) pas rentrer dans l'espèce de compétition fiscale caractéristique des Etats-Unis, ce qui entraînerait une spirale à la baisse des dépenses sociales" (Myles, 1996, p. 136)<sup>134</sup>. A l'évidence, en effet, la brève histoire du RNPE, malgré ses ambiguïtés, montre que la coopération a largement prévalu sur la concurrence et le dumping social entre les provinces.

Elle incite également à donner une réponse positive à l'interrogation de K. Banting concernant la capacité des Canadiens de "trouver une troisième voie entre les extrêmes représentés par l'Europe et les Etats-Unis, une voie qui marierait une plus grande flexibilité sur les marchés du travail avec un ethos redistributif suffisamment fort pour éviter l'appauvrissement et les inégalités brutales associées aux processus d'ajustement aux USA ". D'ailleurs, pour Banting écrivant en 1997, "la direction prise par les changements dans les prestations pour enfants et d'autres instruments de redistribution " devait être " un indicateur du chemin que les Canadiens choisiront de suivre " pour " dessiner une trajectoire distincte de politiques sociales dans le contexte nord-américain " (Banting, 1997b, p. 282).

Enfin à la "question pour le futur " que se posaient G. Albo et J. Jenson en 1997 " de savoir si l'Etat canadien sera obligé, sous la pression d'une mobilisation démocratique de ses citoyens, de trouver une nouvelle version des anciens programmes de l'Etat providence, déclarés obsolètes par les élites de l'Etat et des affaires, qui soit aussi soucieuse de solidarité et d'équité, ou s'il présidera à la rupture des liens qui ont tenu le pays ensemble - et par conséquent au démantèlement du pays lui-même " (Albo et Jenson, 1997, p. 233-234), on peut répondre que, même en faisant abstraction de cette mobilisation démocratique, les vertus propres à la séparation territoriale des pouvoirs dans le fédéralisme canadien, la mobilisation des provinces contre l'unilatéralisme fédéral et la dynamique de l'Union sociale qui en ont été l'expression ont déjà permis l'émergence d'au moins une nouvelle version de ces programmes où l'ethos redistributif canadien a trouvé à s'exprimer.

Considérant en 1997 qu'au " milieu des années 1990, les *welfare states* canadien et américain étaient aussi différents qu'ils ne l'étaient au milieu des années 1970, à l'apogée de l'Etat-providence d'après-guerre ", Simeon, Hoberg et Banting n'hésitaient pas à affirmer qu'il n'y avait " pas de raison de poser l'hypothèse que les futures voies de restructuration des deux systèmes devaient les rapprocher nécessairement " (Simeon, Hoberg et Banting, 1997, p. 393). C'était là prendre pas mal

---

<sup>134</sup> Banting, d'un naturel pourtant plus optimiste, se posait la même question en 1997 : " Les Canadiens soutiendront-ils leur engagement dans la redistribution ? Des décisions récentes relatives à l'aide sociale dans certaines provinces soulèvent d'importantes questions quant à la durabilité de l'engagement à protéger les pauvres " (Banting, 1997b, p. 282).

de risque dans la mesure où ces auteurs ne disposaient pas de données relatives aux effets des coupures budgétaires de 1995 sur les inégalités et la pauvreté (Maxwell, 1997, p. 287) et ne pouvaient pas non plus connaître les évolutions institutionnelles après 1997. Au vu des mesures fédérales de 1995 concernant notamment le chômage et l'aide sociale, il y avait au contraire quelques raisons non pas de poser comme hypothèse l'américanisation de l'EPC, mais au moins de s'interroger sur sa possibilité. Aujourd'hui, on peut considérer que le risque ainsi pris l'a été à bon escient, puisqu'on n'a pas observé après 1997 de convergence des deux systèmes de protection sociale, la *path dependency* l'emportant sur le changement importé.

Le RNPE conforte, en effet, le caractère libéral traditionnel de l'Etat-providence au Canada, mais il conforte aussi son caractère non résiduel et fortement redistributif qui le distingue radicalement de son parent américain et même de l'Etat-Providence britannique depuis le gouvernement de Ms Thatcher. De l'accord des élites provinciales et fédérale quant à la nécessité de se mondialiser et de refonder le providentialisme de l'Etat sur des bases économiques et financières nouvelles, découlent certains traits néolibéraux du RNPE qui ont accentué son type libéral; mais du désaccord et de la concurrence entre ces élites concernant le partage de leurs prérogatives découlent son inscription dans la continuité d'un Etat-providence fortement redistributif. Sont ainsi toujours présentes dans le régime canadien des prestations familiales, un secteur qui a pourtant connu les réformes les plus radicales avec l'assurance-chômage, les valeurs spécifiquement canadiennes (et opposées à celles qui prévalent aux USA) de correction politique des inégalités sociales d'origine économique et de souci d'assurer une continuité dans le traitement social des diverses catégories de la population afin d'assurer leur inclusion dans l'ensemble de la société. Le passage à de prestations fiscales progressives a permis que des familles pauvres qui auparavant bénéficiaient de prestations assistantielles soient en lieu et place intégrées dans une catégorie universelle, celle de l'impôt personnel sur le revenu, c'est-à-dire dans un dispositif relevant d'un régime de citoyenneté démocratique égalitaire et non pas d'une catégorisation sociale spéciale, sujette à l'ostracisme social (Battle, 1997, p. 100). Il a permis par ailleurs d'améliorer la situation des travailleurs pauvres avec enfants, auparavant exclus de certaines prestations sociales.

S'il en a été ainsi, ce n'est pas parce que le gouvernement fédéral l'avait inscrit dans son agenda, comme l'analyse de l'ambiguïté de son discours sur les risques sociaux de la mondialisation nous l'a montré. C'est parce que la dynamique du fédéralisme propre à l'ordre politique canadien a empêché une évolution au fil de l'eau vers une "harmonisation" que le caractère étroitement imbriqué de l'économie canadienne avec l'économie américaine aurait sinon entraîné, compte tenu de l'absence

de vision claire de l'Etat fédéral quant aux possibilités de limiter la domination des “réquisits” économiques de l'intégration continentale nord-américaine sur les politiques sociales. Là où M. Thatcher avait pu mobiliser pleinement les ressources du régime politique parlementaire de type Westminster, au prix néanmoins d'une réactivation du souverainisme écossais, J. Chrétien a dû compter avec l'irrédentisme québécois et avec la fronde du ROC face à ce qui a été vécu comme une dénonciation unilatérale du pacte fédéral préexistant. En ajoutant à ces facteurs internes le besoin de crédibilité internationale de l'Etat fédéral pour mener à bien sa stratégie de mondialisation, on dispose du nexus explicatif de cette étonnante résilience d'un secteur de l'EPC où pourtant, dans la décennie précédente, la poussée de la révolution conservatrice s'était faite le plus sentir sans rencontrer beaucoup d'obstacles.

Pour autant, peut-on considérer que l'examen du RNPE, tout au moins en ce qui concerne son évolution jusqu'à maintenant, valide l'affirmation due cette fois à K. Battle selon laquelle les réformes des prestations familiales au Canada reflètent l'évolution de l'EPC en général ? La réponse doit être ici plus nuancée dans la mesure où il reste des traces importantes des réformes fédérales de 1995 dans la configuration d'ensemble de l'EPC. Les politiques de *workfare* et de responsabilisation individuelle dans l'assurance-emploi, notamment, continuent d'exercer leurs effets, notamment en renforçant le risque de pauvreté, même si, là aussi, il y a un certain retour en arrière puisque la suppression de toute péréquation interprovinciale ne paraît plus être un but ultime à atteindre, ainsi qu'en témoigne, dans le budget 1999, la consolidation du “Fonds transitoire” pour la création d'emploi dans les provinces économiquement défavorisées en un “Fonds canadien” (permanent).

La structure et le contenu de l'EPC de l'an 2000 reflètent finalement une différenciation selon les secteurs des rapports de force entre les grands trois acteurs politiques - l'Etat fédéral, le Conseil ROC et le gouvernement du Québec – dont on a déjà vu le rôle respectif dans la redéfinition des tenants et aboutissants du fédéralisme canadien. Le renouvellement du contenu des politiques sociales canadiennes témoigne aussi, cependant, de l'intervention d'un quatrième type d'acteur public, en l'occurrence les organisations internationales. On peut repérer aisément, en effet, derrière les politiques de 1995 et la “normalisation centrale” avec dévolution flexible de l'Etat fédéral après 1995, les prescriptions de l'OCDE dont il n'est sans doute pas totalement innocent qu'un Canadien préside actuellement à ses destinées. Par ailleurs, derrière le RNPE, il n'y a pas seulement l'Union sociale, il y a aussi l'ONU, on l'a vu.

Cette place dévolue au Canada à des organisations multilatérales mondiales dans la définition des règles intérieures du pays s'inscrit parfaitement dans la stratégie de mondialisation de l'Etat fédéral

qui favorise le multilatéralisme. Toutefois, les organisations internationales sont porteuses d'une vision normative universaliste (non nationale) qui peut être plus ou moins adaptée à la réalité du pays qui la fait sienne. Ainsi, la position normative de l'OCDE du début des années 1990, qui a servi de cadre à l'élaboration de la réforme de l'assurance-chômage de 1995, s'est avérée particulièrement inadaptée à l'état réel du marché du travail canadien. Car celui-ci, en dépit d'un indicateur de taux de chômage plus élevé qu'aux USA et de niveau comparable à ceux des pays européens, est en fait très proche du marché du travail américain en termes de flexibilité et de dynamique de création d'emploi, et non pas identique aux marchés du travail européens plus rigides et peu créateurs d'emplois (cf. annexe). La vision sous-jacente au modèle de réforme appliqué, inadaptée du point de vue de l'offre, a fini néanmoins par s'autoréaliser en apparence en raison de ses effets dépressifs du côté de la demande, ce qui a empêché l'économie canadienne de profiter pleinement de la forte reprise américaine après 1993. Elle a en effet conduit à l'adoption d'une politique malthusienne, soutenue et débouchant sur la réforme de 1995, de réduction du revenu de remplacement des chômeurs ainsi qu'à des mesures de *workfare* qui ont pesé sur les bas salaires sans pour autant stimuler l'emploi correspondant - ce qu'a reconnu l'OCDE ultérieurement, on l'a vu. Ces politiques "sociales" ont renforcé la baisse et la polarisation du revenu salarial qui ont continué après la reprise, ce qui a entraîné une asthénie de la demande, de la productivité intérieure et donc de la croissance, en dépit d'une extraversion accélérée de l'économie canadienne. Elles ont également eu pour effet, en raison de leur impact sur les inégalités régionales, d'accroître les tensions entre provinces et entre celles-ci et le gouvernement fédéral.

En revanche, l'action internationale du Canada au niveau de l'ONU, en l'enfermant dans une trappe de crédibilité, a "condamné" le gouvernement fédéral à prendre des mesures budgétaires de sens opposé (avec la mise en place de la PFCE, progressivement bien dotée financièrement) qu'il n'aurait sans doute pas pris avec tant de détermination sans cela. Celles-ci ont eu des effets finalement positifs pour l'Etat fédéral sur presque tous les plans, sociaux, politiques et économiques. Elles ont, en effet, renforcé sa légitimité interne en accentuant la présence fédérale dans un secteur de fort consensus national et en valorisant son rôle dans la défense des valeurs canadiennes. Elles ont également alimenté un renouveau du fédéralisme coopératif, ce dont le gouvernement fédéral avait bien besoin pour compenser la détérioration de ses relations avec les provinces provoquée par l'unilatéralisme avec lequel il avait imposé ses réformes en 1995. Elles ont sans doute eu, enfin, des effets économiques positifs en solvabilisant la demande de catégories sociales à fort potentiel de

consommation sans pour autant peser sur les coûts (compte tenu des économies faites sur les prestations de chômage).

Simultanément, le contenu des prescriptions de l'OCDE s'est fait moins catégorique et a laissé la place à des interrogations sur les effets sociaux des politiques d'ajustement. De même, les politiques dites actives fondées sur une démarche de type *welfare-to-work* ont-elles fait l'objet d'une évaluation critique quant à leur efficacité. On a même observé une certaine marche arrière de la part du gouvernement fédéral au niveau de la politique monétaire de désinflation compétitive (avec une baisse des taux d'intérêts au dessous des taux américains en 1997 et 1998).

En l'espace de seulement quatre ans, par conséquent, on a pu observer une succession de deux périodes avec, à chaque fois, selon certains observateurs, "changement de paradigme". Peut-on alors considérer que 1995 et ses effets en 1996 et 1997 sont le point d'aboutissement, d'apogée, d'une période plus que décennale de changement rampant ("à la dérobée") de paradigme, lequel s'exprimerait finalement en toute clarté dans la réforme de l'assurance-chômage ? A l'issue de cette période qui a connu par ailleurs une croissance permanente des déficits publics et de la part de la charge de la dette dans le budget fédéral, l'institution du RNPE en 1997 correspondrait en revanche à un retournement, avec le retour de la notion de risque social, le refus de la colonisation de l'Etat par le marché et la réaffirmation d'un partage nécessaire de leurs sphères respectives de responsabilité (cf. les discours du budget de 1998 et 1999).

Le RNPE, en effet, en combinant des objectifs d'équité verticale, d'équité horizontale et de couverture du risque pauvreté d'un côté, bénéficie d'une légitimité sociale étendue, et en articulant une prestation fédérale de revenu à des programmes complémentaires anti-pauvreté "actifs" au niveau provincial de l'autre, a un caractère "national" territorialement unificateur. Il apparaît ainsi comme un régime de protection sociale qui, bien que sectoriel, a une portée sociétale et est susceptible de jouer un rôle central dans la recomposition du lien social et du lien territorial canadien. Ces qualités du RNPE ont redoré le blason de l'Etat fédéral auprès des provinces du ROC et de l'opinion publique et ont ainsi participé à la restauration de son leadership en matière politique et sociale. En outre, le RNPE est susceptible de crédibiliser fortement la stratégie de mondialisation de l'Etat fédéral en renforçant son image internationale, pour peu que la lutte contre la pauvreté des enfants soit menée jusqu'à son terme.

L'ironie de cette situation finalement favorable au gouvernement fédéral est qu'elle ne résulte nullement de sa stratégie, d'ailleurs particulièrement indécise en matière sociale comme on vient encore de le souligner. Au contraire, le RNPE est le produit empirique de la dynamique historique



réactive que cette stratégie a instantanément provoquée du côté des provinces anglophones dont il faut peut-être rappeler maintenant que leurs opinions publiques étaient majoritairement hostiles au traité de libre échange avec les USA à l'époque de sa signature. La solution au dilemme harmonisation/maintien d'un Etat-providence spécifiquement canadien, auquel les experts fédéraux étaient incapables d'apporter une réponse à partir de leurs prémices, a finalement été trouvée d'une manière pragmatique, dans un contexte où le Québec était déjà en dissidence, à partir de l'initiative des autres provinces de former une union sociale et d'une contrainte de crédibilité internationale.

Autrement dit, vu que l'esprit "intégrateur" de la réforme des prestations pour enfants est partagé par le Québec et se retrouve dans la réforme de 1997 de la politique familiale de cette province, le RNPE est le produit d'un compromis entre les trois principaux protagonistes du fédéralisme exécutif canadien actuel. Il combine les visées de ces acteurs en matière de politiques sociales dans un scénario de synthèse impliquant directement l'Etat fédéral et les provinces du ROC réunies dans l'Union sociale, et indirectement le Québec qui, de son côté, institue un système parallèle et au contenu proche. De ce point de vue, le RNPE s'apparente au système public de pensions contributives institué dans les années 1960 et qui associe le Régime des pensions du Canada (RPC) et le Régime des rentes du Québec (RRQ). N'est-il pas, en effet, à l'image de ce dernier système, un compromis de fait permettant "la jonction entre la possibilité de mise en place de mécanismes - d'une cogestion plus ou moins sous tutelle fédérale, par exemple - pour les provinces autres que le Québec et le respect d'une autonomie québécoise dans le secteur concerné, avec assurance d'une certaine compatibilité entre les arbitrages arrêtés au Canada" ? (Boismenu et Jenson, 1997, p. 146).

Si c'est bien le cas, et l'analyse précédente incite à le penser, alors le RPC-RRQ, en tant que produit du fédéralisme exécutif coopératif des années 1960 souvent cité en exemple "pour illustrer la flexibilité du fédéralisme canadien" (ibid.), ne serait pas destiné à rester une "exception". Ce serait plutôt un exemple destiné à prendre le statut d'idéal-type, soit une forme structurelle assez générale valant comme ressource politique reproductible dans le cadre d'un fédéralisme renouvelé de type asymétrique et binational pour le moins.

## CONCLUSION

Dans le discours gouvernemental canadien de ces dernières années, l'emphase est mise simultanément sur la nécessité de faire converger les institutions jouant sur la compétitivité internationale du pays vers les normes américaines, et sur le besoin de combattre la pauvreté et les inégalités. Or c'est là un impératif contradictoire dans la mesure où les institutions américaines sont précisément conformées par l'idée que les inégalités sont un ingrédient nécessaire de la compétitivité. Cette contradiction interne au régime discursif néolibéral canadien le distingue de la rhétorique néolibérale pure, ce qui rend extrêmement difficile à catégoriser les politiques sociales canadiennes menées ces dernières années en référence à ce régime discursif. En tout état de cause, en dépit de certaines ressemblances partielles dans certains secteurs, ces politiques ne sauraient être confondues avec celles pratiquées plus au Sud<sup>135</sup>.

A vrai dire, la contradiction entre l'individualisme concurrentiel inhérent au libéralisme et la solidarité collective nécessaire au maintien de la cohésion sociale dans les sociétés démocratiques se retrouve un peu partout dans le monde capitaliste, et cela même aux Etats-Unis où pourtant l'individualisme fonde le lien sociétal. Elle prend néanmoins au Canada une tournure particulièrement critique du fait de la fragilité intrinsèque de son système politique fédératif. Endogénéiser les "contraintes" de la mondialisation au sein de la structure fédérale est, dans ce pays, un exercice éminemment difficile et périlleux pour les acteurs politiques qui se font les promoteurs d'un tel projet. Cela rend également la tâche d'interprétation de l'analyste extrêmement complexe, car beaucoup de catégories simples, celles-là mêmes qui sont utilisées par les gouvernements et les organisations internationales comme l'OCDE aux fins de leurs politiques, mais aussi par nombre d'intellectuels trop pressés ou trop surchargés, ou alors trop idéologues, sont invalidées. Qu'il s'agisse du faux dilemme efficacité/équité, de l'opposition peu assurée universalité/sélectivité, du pseudo-caractère purement néo-libéral de l'impôt négatif, ou encore de l'apparente fatalité et irréversibilité d'une mondialisation s'imposant à des Etats soi-disant impuissants et ayant perdu toute autonomie stratégique, que de

---

<sup>135</sup> "Le discours néolibéral ne rompt pas avec le discours providentialiste comme on peut le penser, mais le subvertit dans la production de la représentation liée à une nouvelle régulation sociale. Il est en effet frappant de constater l'adhésion sans réserve du discours néolibéral aux fondements idéologiques du providentialisme. (...) Le thème du droit au soutien pour les catégories sociales démunies et indigentes est repris avec enthousiasme dans les documents fondateurs de la nouvelle régulation. (...) Toutefois la reformulation qu'il propose de la philosophie politique de l'Etat-providence (...) (en) constitue un infléchissement important." (Beauchemin, Bourque et Duchastel, 1995, p. 35).

catégories et de concepts à remettre sur le métier si l'on ne veut pas se contenter de plaquer des schémas préconstruits sur des réalités rebelles aux explications trop simples.

Entre autres, de manière encore plus évidente qu'ailleurs, le cas canadien montre la nécessité d'une réinterprétation du "tournant néo-libéral" qui a affecté l'ensemble des Etats occidentaux. Selon la conception traditionnelle de ce tournant, compte tenu du degré de proximité et d'intégration économique entre le Canada et les Etats-Unis, la conversion au néolibéralisme des élites politiques canadiennes devrait conduire logiquement à une intégration politique, avec destruction progressive de tout ce qui a fait et fait encore la spécificité politique, sociale et culturelle du Canada par rapport au "modèle américain". Or, s'il est pertinent d'envisager divers scénarios dans lesquels certaines provinces seraient conduites à rechercher une telle intégration, il ne pourrait s'agir là, nous pensons l'avoir montré dans ce texte, que de conséquences inattendues et non désirées des politiques mises en oeuvre par le gouvernement fédéral. Ce dernier, au contraire, envisage la mondialisation dans une perspective "mercantiliste libérale" où l'intégration économique continentale dans un cadre mondialisé est vue précisément comme le moyen d'éviter une telle intégration politique rampante.

A la lumière du cas canadien, comme à celle de la construction européenne, il apparaît beaucoup plus pertinent de réinterpréter le discours néolibéral comme un régime des idées dans lequel le politique et ses tenants (haute administration et classe politique) ont instrumentalisé le discours économique conventionnel du marché autorégulateur aux fins de renforcement de l'autonomie de l'Etat et de son redéploiement territorial. Les "suppôts" de l'Etat n'ont que faire du néolibéralisme doctrinaire et mettent en oeuvre un néolibéralisme de gestion (Jobert et Renard, 1988), stratégique et pragmatique à la fois, qui vise à délier les mains du politique à l'égard de l'économie et de ses demandes.

A l'issue des deux grands carnages séparés par l'intermède de la crise économique des années 30, enchaînement dramatique qui avait mis en évidence la faible capacité des Etats de protéger leurs populations, les Etats keynésiens de la période fordiste ont du, pour retrouver une légitimité perdue, investir prioritairement leurs ressources "à l'interne" dans le développement de l'Etat-providence, ce qui est allé de pair avec la mise en place de compromis institutionnalisés réduisant leur autonomie vis-à-vis de l'économie et de la société civile. Selon un mouvement de balancier inverse, les Etats néolibéraux, arguant d'un excès de protection préjudiciable au dynamisme économique, cherchent à s'affranchir de ces compromis afin de récupérer la capacité d'initiative stratégique géopolitique qu'ils avaient perdu. Autrement dit, il s'agit pour les gouvernements actuels de gagner des degrés de liberté

dans l'exercice du pouvoir à l'échelle internationale en rompant grâce au relâchement des engagements passés avec le “ gouvernement automatique ”, selon l'expression de K. Weaver.

Cette conception peut paraître extrêmement paradoxale dans le contexte actuel où l'accent est mis au contraire sur la perte de souveraineté des Etats soumis aux contraintes de la mondialisation et des marchés financiers. Il est certain qu'en se désengageant de l'économie productive et de la gestion du conflit capital/travail, les Etats semblent être passés de Charybe en Scylla et s'être livrés pieds et mains liés au monde cosmopolite de la finance. En refusant désormais d'entériner les compromis inflationnistes, en promouvant des politiques monétaires restrictives, en isolant encore plus la banque centrale de l'exécutif et/ou de la représentation parlementaire, en s'auto-disciplinant au niveau budgétaire, les Etats se sont assujettis à une sorte de devoir d'endettement auprès de la haute finance. Mais cette relation “ libérale ” traditionnelle entre l'Etat et ses financiers récemment réactivée est moins une relation de dépendance unilatérale que d'interdépendance, ainsi qu'en témoigne le lien qui unit le développement de la finance à une dérégulation financière qui, quant à elle, reste le fait des Etats<sup>136</sup>.

En fait, la nouvelle alliance entre l'Etat et la finance qui tend à se substituer à celle qui unissait antérieurement l'Etat au capital productif et au travail, traduit le redéploiement territorial de l'Etat et la réorientation de ses “ investissements ” vers l'extérieur. Une telle réorientation signale le passage à un nouveau régime politique international qu'on peut dire post-westphalien (Dehove, 1997); elle résulte des limites atteintes par l'intensification du pouvoir d'Etat à l'intérieur de ses frontières dans le cadre institutionnel de l'Etat-providence<sup>137</sup>.

C'est pourquoi les années 80 et 90 ne sont pas seulement celles de la diffusion internationale du paradigme néolibéral, de la globalisation financière et de la libéralisation commerciale, ce sont aussi celles du renouveau politique international des Etats, de la réouverture du système politique mondial et de la réapparition du spectre de la guerre au centre même de ce système. En témoignent non seulement la relance de la construction européenne, l'effondrement du système soviétique, et les frappes actuelles de l'OTAN sur la Yougoslavie, mais également la politique extérieure menée par P.E. Trudeau à la recherche d'un nouveau rôle international pour le Canada, puis celle de B.

---

<sup>136</sup> A cet égard, on ne peut qu'être frappé par la vitesse avec laquelle les Etats les plus endettés (tout au moins ceux du centre) réussissent à réduire leurs déficits et leur niveau d'endettement dès lors qu'ils mettent cet objectif sur leur agenda. Il y a également beaucoup à dire sur la manière dont les gouvernements construisent les niveaux de déficit en fonction des réquisits de leur politique. Dans le cas canadien, l'Etat fédéral se vante d'avoir la définition la plus rigoureuse, la plus extensive en fait, de la dette publique. Dans celle-ci sont agrégées sa dette à l'égard des marchés financiers et celle à l'égard de ses fonctionnaires au titre de leurs régimes de retraite.

<sup>137</sup> Sur ces limites, cf. Théret, 1992, chap. 6.

Mulroney signant les accords de libre échange avec les USA et le Mexique, politiques dans la continuité desquelles s'inscrit l'actuel gouvernement fédéral canadien.

Disant cela, il ne s'agit pas d'affirmer que les Etats se sont libérés de tout lien à leurs marchés intérieurs et aux sociétés dans lesquels ils sont enchâssés. Car les Etats sont pris dans une contradiction dont ils ne peuvent jamais sortir, mais qu'ils peuvent seulement réduire en établissant des compromis entre les diverses forces antagoniques avec lesquelles ils doivent compter. L'Etat doit s'affirmer comme puissance souveraine à l'extérieur et légitime à l'intérieur de ses frontières. Il est à la fois sujet-maître des relations internationales et instrument-serviteur, machinerie administrative, dans ses relations internes avec les sujets individuels, ultimes dépositaires de la souveraineté politique dans les sociétés modernes à imaginaire démocratique. Les gouvernements doivent donc construire des alliances et soutenir certains acteurs dans le cadre des relations internationales, mais doivent simultanément éviter que ces alliances aient des effets internes trop délétères qui les délégitimeraient aux yeux de leurs citoyens, minant ainsi les bases de leur puissance externe.

Mais ce n'est là qu'une première contradiction que l'Etat doit contenir en lui trouvant des formes de régulation. Deux autres contradictions se développent lorsque l'Etat s'externalise, c'est-à-dire soumet les conditions de sa légitimité interne aux incertitudes d'une stratégie internationale. En effet, dès lors qu'un Etat se fait le moteur de la mondialisation, d'une part il devient un acteur de la financiarisation et intériorise de ce fait la contradiction propre à la logique financière; d'autre part il se mercantilise, si bien qu'il se retrouve pris également dans la contradiction qui oppose au sein du processus de mondialisation la finance et la production de valeur, l'argent et la monnaie.

En ce qui concerne la logique financière tout d'abord, elle est source d'une contradiction dans la mesure où elle engendre un conflit structurel entre les Etats débiteurs et leurs créanciers internationaux. Cette contradiction surgit dès que, en raison des limitations qu'elle impose au développement d'une économie monétaire de production et, par conséquent, au développement du marché intérieur, la financiarisation entraîne une baisse structurelle du taux de croissance de la production qui s'accompagne d'une hausse du taux d'intérêt réel telle que celui-ci soit supérieur à celui-là. En ce cas, en effet, les finances publiques sont prises en ciseau du côté des recettes, car le maintien de l'écart en faveur du taux d'intérêt augmente la charge de la dette publique plus vite que ne s'accroissent les recettes fiscales qui pourraient financer cette augmentation. Il en résulte une hausse tendancielle du déficit budgétaire et un endettement public explosif qui engage l'Etat, à partir d'un certain seuil de dette accumulée, dans une spirale d'endettement dont il ne peut plus sortir, même au prix de coupures extrêmement fortes dans ses programmes opérationnels. Sauf à exercer

simultanément une forte pression à la baisse des taux d'intérêt, ce qui n'est véritablement possible que si l'État se désengage des marchés financiers internationaux<sup>138</sup>.

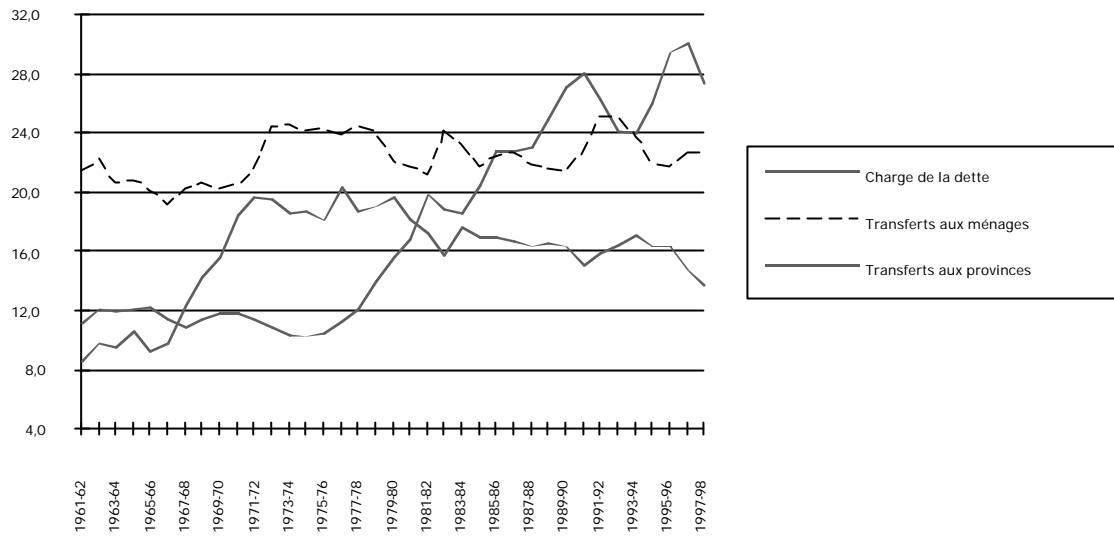
Ainsi, au delà du besoin réciproque qu'ils ont l'un de l'autre dans le processus de mondialisation et qui explique le rôle essentiel des Etats dans la dérégulation financière et l'émergence de marchés financiers globaux, il existe une opposition structurelle d'intérêts entre marchés financiers et Etats. La finance permet et limite simultanément l'autonomisation des Etats vis-à-vis des anciens compromis internes et la rehiérarchisation des instruments de leur puissance. Toutefois, dès lors qu'il s'agit de "pays du centre" dont la faillite risquerait de remettre en cause le processus même de financiarisation de l'économie mondiale, et non plus seulement les formes de sa régulation comme dans les crises financières qui frappent les pays "émergents", la finance est conduite à négocier des compromis qui rendent "soutenable" la dette publique à des niveaux plus ou moins élevés.

Pour ce qui est de la troisième contradiction dans laquelle l'Etat post-westphalien se trouve pris, elle oppose les forces de la finance globale et celles porteuses de l'internationalisation de la production et du commerce. Cette contradiction entre acteurs privés prend essentiellement trois formes : une forme monétaire d'abord, puisque la spéculation financière menace la stabilité des changes et crée un risque de change qui grève les échanges de marchandises; une forme financière ensuite, dès lors que les maîtres de la finance, les investisseurs institutionnels, utilisent leur pouvoir financier pour exiger des taux de rendement sur actions qui grèvent les revenus et donc la capacité d'investissement des entreprises; une forme budgétaire interne à l'État enfin, dans la mesure où ce dernier doit soutenir la compétitivité de ses industries résidentes pour pouvoir prétendre "profiter" de la mondialisation. Cette dernière forme redouble la contradiction précédente entre l'Etat et la finance, l'opposition des intérêts se traduisant ici au niveau du partage des dépenses publiques entre charge de la dette et programmes destinées à financer les infrastructures publiques et sociales soutenant la compétitivité et la profitabilité des industries résidentes (cf. graphiques 15 et 16).

---

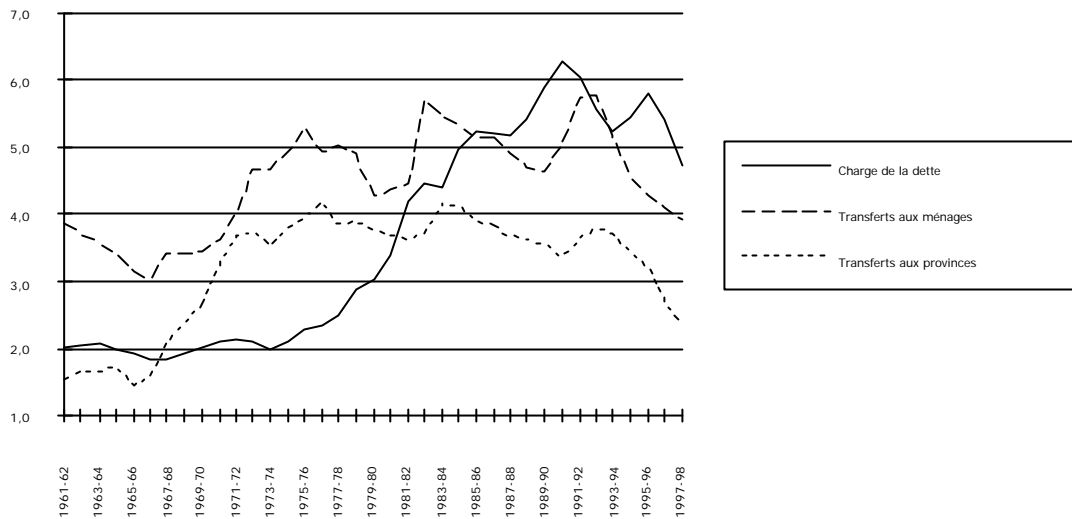
<sup>138</sup> La logique même des marchés financiers est d'augmenter le taux d'intérêt sur les prêts au fur et à mesure que croît l'endettement de l'emprunteur et donc le risque de défaut. La politique menée par le ministre des finances Paul Martin à partir de 1995 correspond tout à fait à ce schéma de désengagement d'une spirale d'endettement initiée par la hausse des taux d'intérêt au début des années 1980 ("Entre 1981 et 1994, le taux d'intérêt réel moyen payé sur la dette fédérale a presque exactement doublé, passant à 7,66%", Stanford, 1995, p. 270). "C'est la hausse des taux d'intérêt qui est à la racine des problèmes de dette et de déficit du Canada, comme le reconnaît implicitement le ministre Martin. Mais il a pris cette hausse des taux pour donnée et tourne son attention exclusivement vers un essai infructueux de créer un énorme surplus opérationnel dans une tentative désespérée de contourner ces taux élevés. Si nous acceptons la relation entre taux de croissance et taux d'intérêt comme donnée, alors même les coupures les plus radicales imaginables dans les dépenses ne seront pas capables d'arrêter la croissance exponentielle de la dette du Canada, quand le taux d'intérêt réel excède le taux de

**Graphique 15 : Transferts et charge de la dette dans la dépense fédérale**



Source : Finances Canada, novembre 1998.

croissance économique de 3,5% et plus" (ibid., p. 263). Cet auteur, à la date où il écrivait ne pouvait anticiper les baisses de taux d'intérêt qui ont finalement accompagné la politique de coupures.

**Graphique 16 : Transferts fédéraux et charge de la dette dans le PIB**

Source : Finances Canada, novembre 1998.

Ces trois contradictions qu'on vient de définir (contradiction interne à l'Etat en général entre puissance externe et légitimité interne, contradiction entre l'Etat et ses financiers prenant la forme de taux d'intérêts réels élevés qui détériorent la structure des recettes de l'Etat, contradiction entre capital productif et commercial et capital financier intériorisée par l'Etat dans la structure de ses dépenses sous la forme d'un conflit entre charge de la dette et dépenses de programmes) font système, et ce sont ces effets de système qui préoccupent hautement le gouvernement fédéral canadien à partir du milieu des années 1990. A cette date en effet, le niveau d'endettement atteint fait que l'État fédéral doit de façon urgente veiller à ne pas se laisser embarquer dans une spirale d'endettement. Mais il ne peut, pour autant, ni remettre en cause, crédibilité oblige, le jeu des marchés financiers internationaux, ni sacrifier les infrastructures publiques nécessaires à la compétitivité internationale de "ses" entreprises. Il doit également éviter que le processus de mondialisation tant financière que commerciale, ainsi que la diffusion des nouvelles technologies de communication et d'information que ce processus stimule, ne conduisent, par leurs conséquences politiques et sociales, le système fédéral à son point de rupture. Sont en effet associées à ces transformations des tensions sociales accrues, une nouvelle géographie économique et l'imposition unilatérale d'un nouveau leadership politique moins impliqué dans la réduction des disparités interprovinciales, tous facteurs susceptibles d'exacerber les tendances à la fragmentation régionale inhérentes au fédéralisme canadien.



C'est donc un réseau complexe de contradictions économiques, sociales et politiques, repérables tant par l'analyse du discours du gouvernement fédéral que par celle de l'évolution de ses politiques sociales, qui doit être interrogé pour comprendre la trajectoire actuelle du Canada. Il s'agit d'un ensemble de contradictions propres à la mondialisation en général et de contradictions plus spécifiques au Canada. Le schéma suivant tente de le décrire avec l'objectif d'en montrer la dynamique systémique.

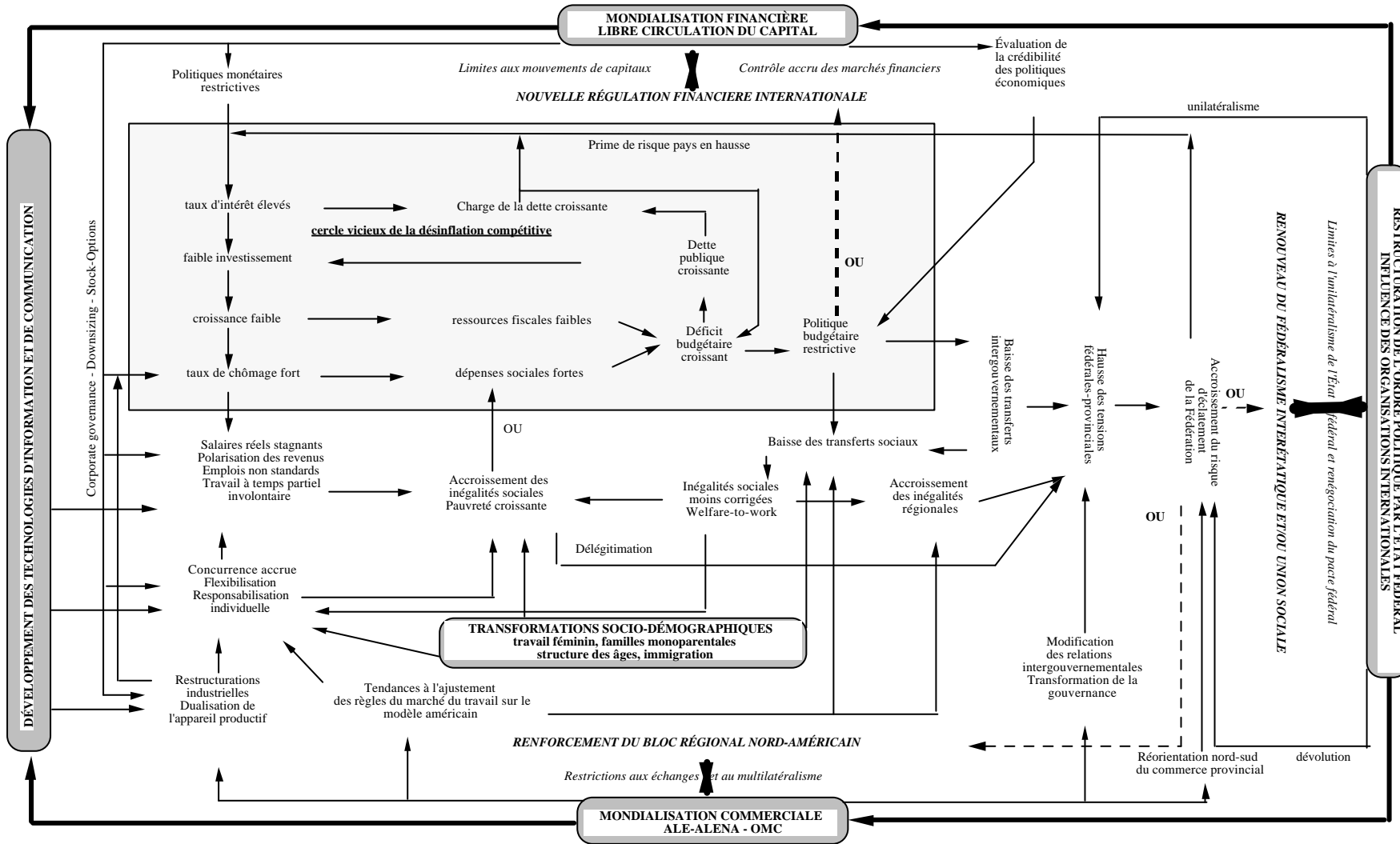
Cette schématisation n'a pas seulement pour objet, en effet, de saisir de manière synoptique les multiples interdépendances et les effets de renforcement entre les diverses dimensions de la mondialisation. Elle a aussi pour but de formaliser la dialectique existant entre l'interne et l'externe, le national et l'international, étant posé que le changement historique ne relève pas uniquement du jeu de forces externes et/ou des seules stratégies des divers acteurs dominants la scène politique, mais aussi de la pragmatique de leur confrontation et des effets en retour du national sur l'international.

Pour lire le schéma, il faut partir du cadre extérieur qui enserme les relations internes constitutives de la formation sociale canadienne et qui est constitué de l'ensemble hiérarchisé de quatre grands champs de forces: 1/la stratégie fédérale qui vise à une nouvelle insertion du Canada dans le monde; 2/ la mondialisation commerciale et 3/ la mondialisation financière qui sont activées par cette stratégie; 4/ le développement des TIC lui-même fortement stimulé tant par la mondialisation financière que par le développement des échanges commerciaux internationaux. Ces champs de forces agissent sur les grandes variables économiques, sociales et politiques internes au Canada conjointement à des transformations sociodémographiques endogènes qui sont, en quelque sorte, l'héritage de la période fordiste précédente.

A l'intérieur du cadre, sont figurées l'ensemble de relations pertinentes à nos yeux exprimant le jeu des forces émanant des quatre champs précédents. Leurs conséquences économiques, sociales et politiques à court terme y sont reportées. Avant d'en regarder les effets de composition, on peut les décrire brièvement en les répertoriant selon les champs de forces qui les ont engendrées.

La stratégie internationale du gouvernement fédéral, qui est pour nous le point de départ, outre le fait qu'elle incite les renards de la mondialisation financière et commerciale à aller visiter le poulailler canadien, a deux effets directs de fragilisation du système politique (cf. est du schéma) : l'un est lié à la forme unilatérale de la prise de décision, l'autre au mode de dévolution des responsabilités fédérales aux provinces. La mondialisation financière, quant à elle, agit par trois biais (cf. nord du schéma). En imposant des taux d'intérêts élevés comme condition de la fixation des capitaux financiers, elle pousse d'abord à l'adoption de politiques monétaires restrictives, ce qui renchérit le

crédit, freine l'investissement productif et la croissance, toutes choses qui entretiennent un chômage élevé et, par leurs conséquence sur les finances publiques, un déficit budgétaire structurel et un endettement public croissant. Par le biais des mécanismes de la *corporate governance* mis en place par les investisseurs institutionnels et les taux de profit financiers élevés qui en résultent, la mondialisation financière agit ensuite en renforçant les tensions sur l'investissement, l'emploi et les salaires qui exercent un effet dépressif et inégalitaire au niveau de la répartition des revenus.



Enfin, en mettant sous surveillance étroite la politique économique de l'Etat fédéral endetté, la mondialisation financière conduit celui-ci d'abord à payer des taux d'intérêt croissant, puis à mener des politiques budgétaires restrictives qui viennent renforcer les effets récessifs précédents et qui délégitiment l'Etat fédéral vis-à-vis des populations et des provinces en réduisant son rôle de compensation des inégalités sociales et régionales .

La mondialisation commerciale, même si elle joue positivement en fournissant des débouchés et donc en prenant en charge une partie de la croissance, a à son tour quatre principaux effets posant problème (cf. sud du schéma) :

1/ un effet géoéconomique ayant un impact politique important, la redistribution des échanges extérieurs provinciaux, lesquels passent d'une orientation est-ouest à une orientation nord-sud, affaiblissant les courants interprovinciaux et, par conséquent, les fondements mêmes de l'intégration économique canadienne, avec ce que cela implique pour une prise d'autonomie plus grande des provinces;

2/ un effet politique direct des modalités institutionnelles de la mondialisation commerciale qui exigent que l'Etat fédéral soit capable d'imposer le respect des traités internationaux aux provinces dans des champs qui peuvent relever de leurs compétences, ce qui est une source supplémentaire de tensions fédérales-provinciales;

3/ un effet d'harmonisation institutionnelle lié à la recherche d'une compétitivité-pays, ce qui se traduit d'une part, sur le marché du travail canadien, par une flexibilisation accrue, des inégalités croissantes de revenu gagné et le développement de l'individualisme, d'autre part, au niveau des politiques sociales, par une tendance à l'ajustement institutionnel sur le modèle américain, enfin par un accroissement des inégalités régionales;

4/ des effets de polarisation et de restructuration industrielles avec des conséquences sur le marché du travail qui renforcent les précédentes.

Enfin le développement des NTIC a des effets propres qui s'ajoutent encore à ceux qu'on vient de lister (cf. ouest du schéma), notamment pour ce qui concerne l'inégalité croissante des revenus gagnés, la flexibilisation et l'accentuation de la responsabilisation individuelle, et la polarisation industrielle.

La configuration d'ensemble de ces effets montre qu'ils sont contradictoires à court terme avec la poursuite de la stratégie à long terme du gouvernement fédéral. Les tensions sociales et politiques ainsi créées sont en effet cumulatives et s'enchaînent en faisant système au point de remettre en cause les fondements mêmes de l'ordre politique canadien. Au centre de ce processus, il y a l'enfermement

des politiques budgétaire et monétaire dans le cercle vicieux de la désinflation compétitive, enfermement qui s'avère intenable à moyen terme dans la mesure où il alimente un endettement public croissant à l'égard des marchés financiers (partie grise du schéma). Pour sortir de ce cercle vicieux, l'Etat fédéral a d'abord cherché à se décharger sur les provinces et les citoyens du poids des fonctions sociales dont il avait jusque là la charge. Mais cette politique n'a fait que déplacer le problème, car elle a eu trois conséquences qui ont exacerbé les contradictions plutôt qu'elles ne les ont résorbées. En premier lieu, elle a intensifié la menace sur la propre stratégie fédérale d'insertion économique du pays dans le nouvel ordre mondial en remettant encore plus en question les avantages comparatifs structurels du Canada largement constitués de biens publics. En second lieu, du fait qu'elle a diminué fortement la capacité fédérale de réduction des inégalités de marché et de la pauvreté, elle a miné l'ancrage de l'Etat fédéral dans le système des valeurs canadiennes, et a ainsi réduit sa légitimité aux yeux des citoyens canadiens. Enfin, elle a fragilisé encore plus l'unité politique du pays en exacerbant les conflits fédéraux-provinciaux.

Immédiatement confronté à cette situation, le gouvernement fédéral a ensuite emprunté une seconde voie pour tenter de desserrer le noeud gordien des contradictions de sa stratégie politique. Celle-ci a consisté, d'un côté, à se redonner une marge de manoeuvre sociale en tentant de sortir du cercle vicieux de la désinflation compétitive par le biais d'une baisse des taux d'intérêt, d'un assouplissement de sa contrainte d'inflation zéro, et en laissant filer son taux de change, de l'autre à améliorer ses relations avec les provinces en négociant avec elles et en les associant au processus de décision notamment en matière internationale. On a vu toutefois que l'émergence d'un nouvel équilibre des tensions a moins relevé finalement des initiatives stratégiques et tactiques du gouvernement fédéral que d'une pragmatique associée à la dynamique politique de résistance et de réaction des provinces. On a ainsi pu observer un renouveau du fédéralisme exécutif qui a conduit à une reformulation des politiques sociales destinée à redonner une cohérence globale et "canadienne" au modèle de développement privilégié.

C'est là une nouvelle fois, en dépit de la brutalité des réformes de 1995, la manifestation de l'étonnante résilience de l'Etat-providence canadien aux chocs économiques et politiques qui ne manquent pas dans le contexte nord-américain. Certes l'EPC a changé car il doit désormais trouver sa légitimation dans l'efficacité économique et sa capacité à améliorer l'avantage compétitif de la société canadienne, et non plus dans des principes de justice et des valeurs trouvant en eux-mêmes, c'est-à-dire dans leurs vertus politiques, leur propre justification. Mais, bien que ce changement ait entraîné une soumission plus forte des programmes de soutien du revenu des populations en âge de

travailler à la rationalité individualiste marchande, l'EPC reste toujours "institutionnel-redistributif" : les valeurs d'égalité de statut et de résultat en sont encore la justification profonde, et l'impôt progressif sur le revenu devient même une institution clef, même si des taxes régressives sur les ventes ont été instituées. La prestation fiscale canadienne pour enfant ne discrimine pas entre le travailleur, le chômeur et l'assisté social. La distance avec les Etats-Unis est maintenue, voire accentuée. Le système public de santé rationné a traversé une grave crise de légitimité, mais est finalement refinancé. Il n'y a que les programmes d'assurance financés par cotisations qui tendent à être harmonisés avec ceux des Etats-Unis en raison de leur plus grande proximité au marché du travail et donc du risque plus fort de convergence qui pèse sur eux. Cela n'empêche pas toutefois l'assurance-emploi de conserver finalement un aspect redistributif interrégional.

Cette résilience des fondements de l'EPC au delà de ses changements de forme et de justification, est intrinsèquement liée, selon nous, à la fragilité latente de la fédération canadienne, elle-même due à son caractère interétatique. On en veut pour preuve la conscience claire qu'avaient en 1996 les experts fédéraux du caractère non soutenable à moyen terme de la politique de 1995 : sauf à "trouver un moyen de réduire les pressions de la globalisation sur les structures sociales et culturelles de notre pays", le consensus obtenu sur "la nécessité de réduire le déficit, la dette publique ainsi que les dépenses et les interventions du secteur public (...) commencera à se défaire et même à se désagréger totalement" d'ici 2005. C'est pourquoi "en retrouvant une certaine marge de manoeuvre, les décideurs des gouvernements devront faire face à la nécessité de renouveler les formes d'intervention, en particulier, pour répondre aux besoins de ceux qui auront été le plus durement touchés par les effets de la globalisation" (*La mondialisation économique*).

Mais cette conscience a aussi ses limites et, malgré la nouvelle dynamique enclenchée par l'Union sociale, il subsiste deux grands problèmes qui pourraient bien peser lourd sur l'avenir de l'EPC et du fédéralisme canadien.

Le premier concerne le choix de politiques actives d'emploi qui ne correspondent pas au fonctionnement réel du marché du travail canadien, tel qu'il ressort des dires d'experts (cf. annexe). Tout se passe comme si les élites canadiennes considéraient, au seul vu d'un taux de chômage du même ordre, que le marché du travail canadien était de type européen, alors même qu'un grand nombre de travaux montrent qu'il est aussi dynamique que le marché américain et que les écarts de taux de chômage entre les deux pays sont dus, d'une part dans les années 80, à des causes institutionnelles qui font que les chômeurs canadiens tendent à rester dans la population active plus que les chômeurs américains, d'autre part, dans les années 90, à la plus faible croissance (et aux taux

d'intérêt plus élevés) au Canada qu'aux USA. Le choix d'une politique active de type *welfare-to-work* qui ne conduit pas à une insertion significativement meilleure des chômeurs canadiens sur le marché du travail, mais surtout à la réduction du nombre des rôles de l'aide sociale et des chômeurs couverts par l'assurance-emploi, traduit en fait le primat des coupures budgétaires sur les objectifs plus structurels visant à redynamiser la demande de travail. Or redynamiser le côté de la demande implique le déploiement d'une politique internationale visant l'adoption de règles multilatérales destinées à réguler les marchés financiers internationaux afin de récupérer des degrés de liberté dans l'adoption de politiques nationales moins restrictives en termes de stimulation de la demande intérieure.

Le deuxième problème a trait au rôle ambigu que l'Etat fédéral confère à la "puissance douce" dans sa stratégie et qu'a bien mis en valeur l'unilatéralisme fédéral des années 1995, un unilatéralisme toujours latent comme l'a montré le "coup" des bourses du millénaire en 1998. L'Etat fédéral pense pouvoir utiliser la puissance douce pour affirmer son leadership vis-à-vis des provinces, mais en même temps il reconnaît que la puissance douce ne peut pas se monopoliser. Aussi mobilise-t-il toujours son "pouvoir de dépenser" de façon contradictoire avec son discours général dès qu'il s'inquiète des effets sur sa capacité réelle d'influence de la dévolution qu'il a mis en place pour soulager ses finances. Il en résulte une activation permanente de la contradiction intrinsèque entre accès à la puissance douce et perte de confiance dans la parole de l'Etat.

En fait, ces "incohérences" internes sont étroitement liées à la manière dont l'Etat fédéral se positionne vis-à-vis de la mondialisation. Et la question qui se pose finalement est celle des effets en retour sur les processus de mondialisation de l'économie et de la politique canadiennes de la nouvelle dynamique politique et sociale interne que cette étude nous a permis de découvrir. Il est en effet logique, à défaut d'être historiquement déterminé, d'attendre, en réponse à la nouvelle situation intérieure, une adaptation de la stratégie mondiale du gouvernement fédéral et donc un changement des règles du jeu dans les quatre grands champs de forces qui structurent la mondialisation. Bien qu'il soit trop tôt pour caractériser véritablement ces changements, on les a introduit néanmoins dans le schéma sous la forme de nouveaux régimes de régulation des comportements des acteurs internationaux. De tels régimes soit ont déjà émergé empiriquement - c'est le cas de l'Union sociale et du nouveau fédéralisme exécutif interétatique -, soit sont hypothétiques quoique déductibles logiquement dans une perspective institutionnaliste de dépendance de sentier - c'est le cas d'un régime de régulation financière internationale que soutiendrait le Canada afin de se libérer de

l'emprise des marchés financiers internationaux, ou encore d'une évolution de l'ALENA vers un bloc régional fermé -.

Le principal changement à ce niveau qui soit d'ores et déjà observable est la relance du fédéralisme interétatique plurinational. Cette forme de recomposition de l'ordre politique fédéral canadien emprunte un chemin que pourrait bien également suivre l'Union européenne. C'est donc là une forme politique nouvelle susceptible d'avoir une portée plus générale dans le système interétatique post-westphalien en gestation. C'est en tout cas, pour le Canada, une solution alternative au renforcement politique du bloc régional nord-américain, lequel entraînerait sans doute une désagrégation à géométrie variable de la fédération canadienne.

Mais divers indices portent à croire que l'Etat fédéral canadien également tend à se positionner en faveur d'un désengagement à l'égard de la finance globale et d'une rerégulation financière internationale. Ces indices, encore minces toutefois, on les trouve dans la stratégie de gestion de la dette publique qui a donné la priorité au désendettement sur les marchés internationaux de capitaux, et dans les récentes déclarations en faveur d'une taxe Tobin. En outre, la probabilité d'une évolution en ce sens est renforcée dans la mesure où de telles réorientations ne sont pas contradictoires, en fait, avec les principes de base d'une stratégie mercantiliste libérale visant à affirmer son indépendance " nationale " avec les moyens du commerce et grâce au jeu de règles multilatérales. Ce que ne serait pas l'autre alternative, à savoir une intégration renforcée en Amérique du Nord sous la forme d'un bloc commercial fermé.



## **ANNEXE : Qu'en est-il réellement du marché du travail canadien ?**

Un certain nombre de critiques ont été adressées à la réforme de l'assurance-emploi. Elles concernent, pour l'essentiel, la faiblesse de sa base scientifique et, par voie de conséquence, son manque d'efficacité pour résoudre les problèmes sociaux qui sont censés la justifier. Outre les critiques qu'on a déjà évoquées dans le corps du texte concernant la refondation du système de l'assurance-chômage sur le principe de l'assurance individuelle et la faible efficacité des politiques actives proposées dans le contexte de faible croissance économique et de restriction budgétaire, la critique essentielle faite à l'encontre de la réforme par divers économistes spécialisés porte sur l'analyse de la dynamique du marché du travail canadien sur laquelle elle se fonde. Initialement formulée en 1994 par L. Osberg au moment des discussions publiques des propositions de L. Axworthy, elle a été récemment confortée par la publication en février 1998 d'un n° spécial de la revue *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques* dirigé par W. Craig Riddell et A. Sharpe et consacré aux sources de l'écart entre les taux de chômage au Canada et aux États-Unis.

Pour Osberg, "l'analyse sous-jacente (à la réforme) est qu'une grande partie du haut chômage régnant au Canada est de nature structurelle. L'hypothèse est faite d'un manque de qualification, ou des qualifications appropriées, et de la présence de désincitations; en d'autres termes, pour le gouvernement, les Canadiens seraient incapables ou non désireux d'accepter les postes disponibles, limitant par là la capacité potentielle de l'économie et réduisant les marges disponibles pour une croissance non inflationniste" (Osberg, 1994, p. 66). Selon cet auteur, c'est là

"une lecture fondamentalement erronée de la réalité du marché du travail canadien et une sous-estimation massive des qualifications, de l'adaptabilité et de la volonté de travailler de la main d'oeuvre canadienne (...). Le Canada a toujours eu (au contraire) une main d'oeuvre extrêmement adaptable et il n'y a jamais eu une classe de jeunes travailleurs aussi bien éduquée que l'actuelle. Par ailleurs, un examen précautionneux de la littérature internationale et canadienne sur les effets désincitatifs des politiques sociales démontre aussi que la recherche récente a révisé substantiellement à la baisse les anciennes estimations de ces effets (Atkinson et Micklewright, 1991). Il y a de nombreuses preuves empiriques qu'un très grand nombre de travailleurs potentiels, bien éduqués et hautement motivés, ne trouvent pas d'emploi dans le marché du travail de 1994. (...) Il est donc improbable que des améliorations dans le *job counselling*, la formation et les incitations au travail améliorent significativement la situation" (ibid., p. 67-68).

Osberg considère en revanche que le problème du chômage au Canada réside fondamentalement dans la faible croissance délibérément maintenue par la Banque du Canada et le Ministère des Finances, en cohérence avec la politique de désinflation compétitive et de maintien de hauts taux d'intérêt qui est privilégiée.

## B. Baldwin formule le même type de remarques :

"Entre le milieu des années 70 et celui des années 80, il paraissait parfaitement évident que l'assurance-chômage accroissait le chômage au Canada. Implicite dans cette conclusion était l'idée que la production et le revenu national étaient diminués par le chômage induit par l'assurance-chômage. Cependant, le courant des résultats de recherche s'est déplacée et il y en a un ensemble croissant qui suggère que l'assurance-chômage joue peu ou pas de rôle dans l'accroissement du chômage au Canada (...). La raison principale mise en avant pour réformer le système de l'assurance-chômage est qu'il empêche les processus d'ajustement (...) en raison des effets désincitatifs du programme qui ralentissent les mouvements désirables de travailleurs d'une branche à l'autre ou d'une région à l'autre (...) Mais de façon croissante, l'analyse macro-économique des effets de l'assurance-chômage sur le chômage suggère qu'elle a peu ou pas d'effets de ce type. La raison en est que l'un des traits les plus remarquables du marché du travail canadien est son incroyable dynamisme (...) Non seulement il est remarquablement fluide, mais les taux de *turnover* y sont relativement élevés en comparaison de ce qu'ils sont dans les autres pays du monde industrialisé (Baldwin, 1995, p. 236-239).

Ces caractéristiques spécifiques du marché du travail canadien et leurs conséquences quant à la nature du chômage ont été confirmées récemment par un ensemble des travaux spécialisés rassemblés par W. C. Riddell et A. Sharpe (1998). Ces travaux cherchent à expliquer l'écart de taux de chômage qui se fait jour au début des années 1980 lors de la récession profonde qui atteint le Canada en même temps que les Etats-Unis, mais qui ensuite ne se résorbe pas mais au contraire s'élargit à nouveau lors de la récession suivante que connaît le pays au début des années 1990 (graphique A.1). L'explication courante de cet écart consiste à l'imputer à la plus grande générosité et couverture du système d'assurance-chômage canadien par rapport aux prestations qu'offre son homologue américain. Le système d'assurance-chômage serait ainsi, en raison des rigidités et des coûts excessifs qu'il impose au marché du travail, à l'origine du taux de chômage élevé qui persiste dans le pays. Dans cette perspective, il suffirait donc de réduire l'assurance-chômage au niveau de protection offert par les programmes des Etats américains pour annuler le différentiel de taux de chômage et retrouver une croissance équilibrée. C'est ce à quoi se sont employés, on l'a vu, les gouvernements fédéraux à partir de 1990 avec des arguments cohérents avec cette vision des choses. Pourtant cette vision n'est pas fondée dans la réalité empirique.

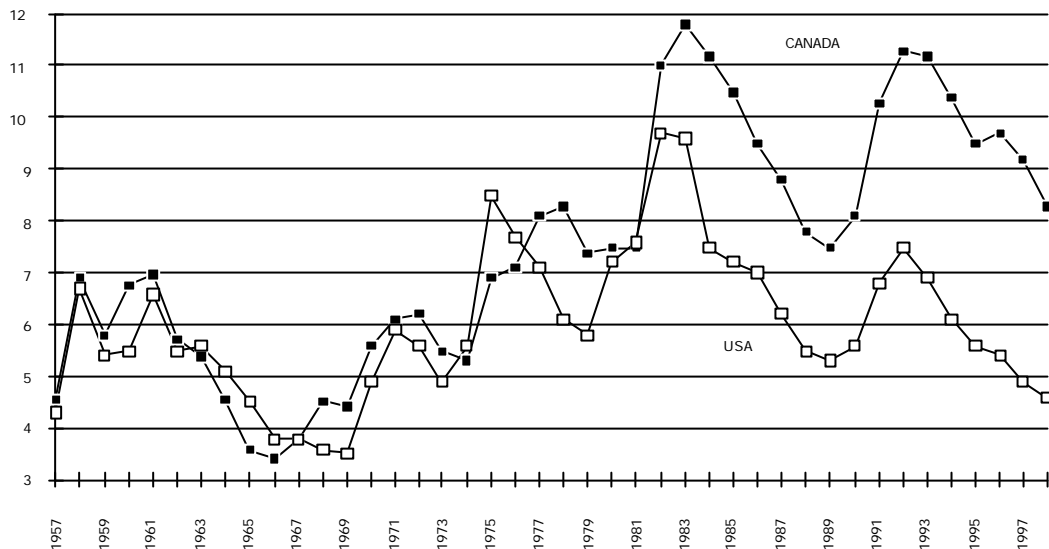
"L'émergence et la persistance d'un différentiel Canada-US de chômage ont conduit certains observateurs à conclure que le marché du travail canadien est moins dynamique que son équivalent américain et que les institutions et politiques canadiennes rendent le marché du travail plus rigide et moins capable de s'adapter au changement. Les découvertes de ce volume suggèrent qu'on devrait prendre des précautions avant de tirer de telles conclusions, car beaucoup des constatations qui y sont faites ne soutiennent pas cette prise de position" (ibid., p. S30).

Les divers recherches empiriques rassemblées par Riddell et Sharpe conduisent en effet à une explication radicalement différente de l'écart entre les taux de chômage canadien et US qui confirme les analyses d'Osberg et de Baldwin qu'on vient de citer. Trois types de facteurs différents interviennent dans la formation de cet écart .

1/ Des problèmes de mesure de l'activité se combinent à l'impact des différences considérables de taille de la population incarcérée dans les deux pays pour expliquer 0,5 points de la croissance de

l'écart entre 1981 et 1993 (année où le taux de chômage canadien serait alors inférieur d'1% à sa valeur affichée si on y mesurait l'activité de la même façon qu'aux USA et si autant de chômeurs s'y retrouvaient en prison).

**Graphique A.1 : Taux de chômage au Canada et aux USA**



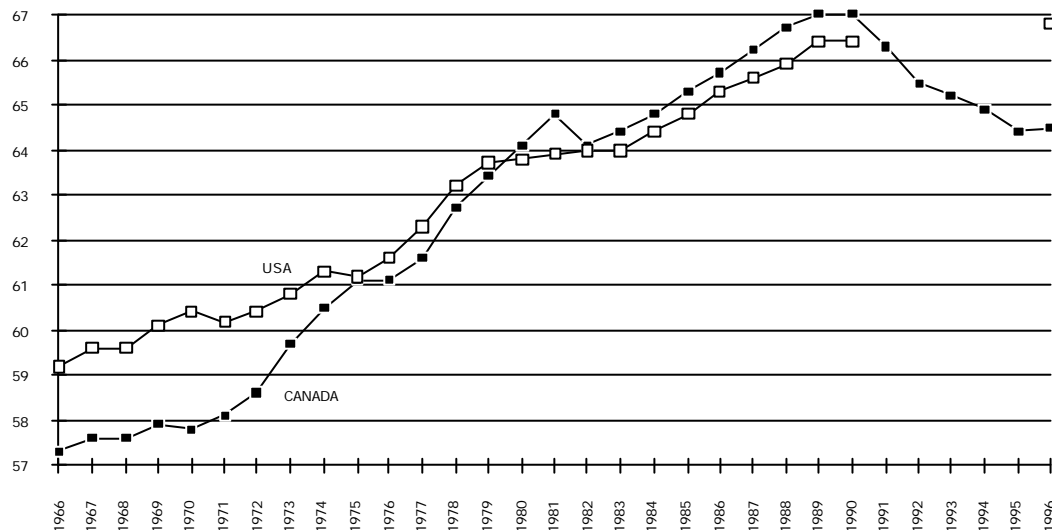
Source : Card et Riddell, 1993; Riddell et Sharpe, 1998; OCDE, 1998.

2/ L'essentiel de l'écart qui se fait jour au début des années 1980 est effectivement lié à la différence de qualité des régimes d'assurance-chômage, mais pour des raisons qui n'ont rien à voir avec des effets désincitatifs, bien au contraire puisque le régime canadien attache à cette époque les travailleurs à la population active à un degré plus élevé que le régime américain. Ainsi "l'écart des années 80 est principalement dû à un changement relatif dans la manière dont Canadiens et Américains passent leur temps (ou au moins disent qu'ils passent leur temps) quand ils ne travaillent pas plutôt qu'à un déclin relatif de l'emploi au Canada" (Riddell et Sharpe, 1998, p. S27). Dit autrement, focaliser son attention sur les taux de chômage est *misleading* (Burtless, 1998, p. S256), car leur écart n'empêche pas que, dans la décennie 80, les taux d'emploi soient très proches dans les deux pays et que le taux canadien d'activité de la population en âge de travailler soit supérieur au taux américain (graphique A.2). Ce qui signifie que l'écart des taux de chômage correspond à une différence de comportement chez les travailleurs privés d'emploi quand à leur manière de considérer le non emploi et non pas à une différence de comportement vis-à-vis de l'emploi. En conséquence, si l'existence d'une assurance-chômage beaucoup plus généreuse et couvrant l'ensemble de la

population explique bien structurellement l'essentiel de la différence des taux de chômage au Canada et aux USA dans la décennie 80, cette explication n'a pas grand chose à voir avec l'approche économique néoclassique en termes d'effets désincitatifs : les deux marchés du travail sont en effet aussi dynamiques l'un que l'autre ainsi que l'indiquent les indicateurs d'emploi, de croissance et de productivité dans cette période.

"Des différences dans l'adaptabilité et la flexibilité des marchés du travail canadien et américain ont été souvent mises en avant pour expliquer les différences de résultats entre les deux pays en matière d'emploi et de chômage. Cependant, Amano et Macklem (dans ce volume) montrent que les coûts relatifs et les vitesses d'ajustement sont très semblables dans les deux pays. Des différences dans le degré de flexibilité des salaires sont de la même façon souvent avancés comme explication des différences Canada/USA. Avec des données agrégées, Prasad et Thomas (dans ce volume) trouvent bien une plus faible flexibilité des salaires au Canada (...) en rapport avec l'existence d'un salaire syndical dans les années 1980, mais ils montrent que cette différence de flexibilité salariale ne contribue pas significativement à expliquer le taux de chômage plus élevé au Canada" (Riddell et Sharpe, 1998, p. S28).

**Graphique A.2 : Taux d'activité au Canada et aux USA**



Source : Card et Riddell, 1993; Riddell et Sharpe, 1998

L'assurance-chômage canadienne ne rend donc pas les travailleurs moins disponibles pour le travail. Elle leur assure une meilleure protection en cas de chômage qui tend à les maintenir sur le marché du travail. Vue sous cet angle, l'existence d'une assurance-chômage satisfaisante est une politique active en elle-même, puisqu'elle évite aux sans-travail de quitter la population active. Ce résultat a de lourdes conséquences sur l'évaluation que l'on peut faire de l'efficacité de la réforme de l'assurance-emploi. En effet, couper dans les prestations de chômage et réduire l'accessibilité aux droits peut se justifier sur la base de la nécessité de faire des économies budgétaires, mais pas sur celle d'activer les chômeurs, de les remettre au travail. On peut ainsi suspecter que la chute du taux

d'activité au Canada qui se produit à partir de 1991, même si elle est imputable également à d'autres facteurs notamment démographiques (reprise d'une forte immigration difficilement absorbable par le marché du travail), n'est pas sans rapport avec la chute rapide du nombre de prestataires de l'assurance-emploi ces mêmes années (cf. graphique 1 supra).

En résumé,

"si, en général, les sans-travail canadiens ont le même désir de travailler que les sans-travail américains, mais que les Canadiens ont plus de chance de recevoir une prestation de chômage et de déclarer leur activité comme activité de recherche de travail (...), les Canadiens peuvent très bien ne pas être dans une pire situation que les Américains en dépit d'un taux de chômage affiché plus élevé. Dans ces circonstances, le montant d'offre de travail en excès est le même dans les deux pays, mais il est plus catégorisé comme population inactive aux USA et plus comme chômage au Canada. Au contraire, si les différences de catégorisation des individus sans travail reflètent des différences de désir de travailler, alors le taux de chômage canadien plus élevé a des implications politiques car il signifie qu'il y a une offre de travail en excès plus grande au Canada" (ibid., p. S29).

En fait ces deux situations se sont superposées en deux temps : la première est typique des années 80 "dans lesquelles en moyenne la croissance économique et celle de l'emploi ont été similaires dans les deux pays" (ibid., p. S27); la seconde caractérise les années 90 qui voient s'ajouter à l'écart de 2-3% des taux de chômage hérité des années 80 un écart de près de 2 points de plus du, quant à lui, à un troisième type de facteur, le différentiel de croissance entre les deux pays qui prévaut alors. La situation dans les années 90 est en effet très différente, et l'accroissement du niveau moyen du taux de chômage qui y apparaît relève de facteurs "cycliques" et non plus structurels.

"Entre 1989 et 1996, la performance de l'économie canadienne s'est sévèrement détériorée. Aussi bien le taux d'activité que le ratio de l'emploi à la population en âge de travailler ont chuté significativement et la croissance de l'emploi a été très faible (0,6% par an), bien en dessous de la croissance de la population active (1%). En conséquence le taux de chômage a cru de 2,2 points entre 1989 et 1996. La performance de l'économie américaine s'est aussi détériorée, mais cette détérioration n'a pas été aussi sévère qu'au Canada. (...) Ainsi l'accroissement de l'écart entre les taux de chômage des deux pays après 1989 reflète la très pauvre performance du marché du travail canadien, pauvre en un sens absolu et relatif par rapport à celle du marché du travail américain. (...) Arithmétiquement, l'écart entre les taux de croissance économique du Canada et des Etats-Unis depuis 1989 rend compte de l'élargissement du différentiel de chômage entre ces pays dans les années 1990" (ibid., p. S6-7).

Pour Riddell et Sharpe, comme pour Osberg (1994), Baldwin (1995), Fortin (1996), Keil et Pontuosco (1998) et d'autres, le fait

"que l'élargissement de l'écart Canada-Etats-Unis en matière de taux de chômage dans les années 90 soit principalement dû à une croissance économique plus faible au Canada a d'importantes implications politiques. Cela implique que les facteurs qui ont causé cette croissance anémique depuis 1989 sont en fait les politiques qui expliquent la croissance du taux de chômage et celle du différentiel de chômage. Il y a actuellement un débat sur la mesure dans laquelle le *Great Canadian Slump*, comme l'appelle si à propos Fortin (1996), est dû à la politique monétaire restrictive de la Banque du Canada des premières années 90 (adoptée avec pour objectif d'atteindre la stabilité des prix), ou à d'autres facteurs tels que les restructurations associées à la mondialisation, au libre échange et au changement technologique (restructuration qui peut avoir eu lieu dans une plus large mesure dans les années 1980 aux USA), et les taux canadiens d'intérêt dus aux hauts niveaux de la dette de l'Etat relativement au PIB et à une incertitude politique liée à la possibilité de la séparation du Québec" (ibid., p. S29).

Mais en fait ces divers facteurs sont liés et se combinent pour maintenir la croissance à un faible niveau.

Avec un tel constat, puisque les taux d'intérêt élevés et la faible croissance qui les accompagne sont aussi "à la racine des problèmes de dette et de déficit du Canada" (Stanford, 1995, p. 270), et que cette dette et ce déficit sont à l'origine des coupures dans les dépenses, on est conduit à penser que le discours néolibéral sur le chômage, le manque de qualification et la faible flexibilité du travail est seulement là pour justifier les coupures.

## Bibliographie

**Albo, G., and J. Jenson.** 1997. Remapping Canada: The State in the Era of Globalization. in *Understanding Canada. Building on the New Canadian Political Economy.* editor W. Clement, 215-239. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.

**Armstrong, P.** 1997. The Welfare State as History. in *The Welfare State in Canada. Past, Present and Future.* eds R. B. Blake, P. E. Bryden, and J. F. Strain, 52-73. Concord (Ont.): Irwin Publishing.

**Atkinson, A. B., and J. Micklewright.** 1991. Unemployment Compensation and Labour Market Transition: A Critical Review. *Journal of Economic Literature* XXIX (4): 1679-1727.

**Axworthy, L.** 1994. *La sécurité sociale dans le Canada de demain. Document de travail déposé à la Chambre des communes par le ministre du Développement des ressources humaines, le 5 octobre 1994.* Ottawa: Approvisionnement et services Canada.

**Bairoch, P.** 1996. Globalization Myths and Realities. One century of external trade and foreign investment. in *States Against Markets. The limits of globalization.* eds R. Boyer, and D. Drache, 173-192. London - New York: Routledge.

**Baker, M., M. Corak, and A. Heisz.** 1998. The Labour Market Dynamics of Unemployment Rates in Canada and the United States. *Canadian Public Policy/ Analyse de Politiques* XXIV (numéro spécial): S72-S89.

**Baker, M., and K. Scott.** 1997. From the Postwar to the Post-liberal Keynesian Welfare State. in *Understanding Canada. Building on the New Canadian Political Economy.* editor W. Clement, 286-310. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press

**Baldwin, B.** 1995. Training and UI in the 1990s and Beyond: What's Required? Is it Important to Provide Earnings-Related Benefits to Unemployed Canadianx? in *Warm Heart, Cold Country. Fiscal and Social Policy Reform in Canada.* eds D. Drache, and A. Ranachan, 233-256. Ottawa- North York (Ont.): Caledon Institute of Social Policy - Robarts Center for Canadian Studies.

**Banting, K.** 1994. The Way Beavers Build Dams: Social Policy Change in Canada. *A New Social Vision for Canada? Perspectives on the Federal Discussion Paper on Social Security Reform.* eds. K. Banting, and K. Battle, 131-138. Kingston, Ont.: School of Policy Studies, Queen's University - Caledon Institute of Social Policy.

---. 1996. Social Policy Challenges in a Global society. in *Social Policy in a Global Society? Parallels and Lessons from Canada-Latin American Experience.* eds. D. Morales-Gomez, and M. Torres A., Ottawa: International Development Research Center.

---. 1997. The Internationalization of the Social Contract. in *The Nation State in a Global/Information Era: Policy Challenges.* Editor T. J. Courchene, 255-285. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University.

---. 1997. The Social Policy Divide: The Welfare State in Canada and the United States. in *Degrees of Freedom. Canada and the United States in a Changing World*. eds. K. Banting, G. Hoberg, and R. Simeon, 267-309. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.

**Banting, K. G., C. M. Beach, and G. Betcherman.** 1995. Polarization and Social Policy Reform: Evidence and Issues. in *Labour Market Polarization and Social Policy Reform*. editors K. G. Banting, and C. M. Beach, 1-20. Kingston: School of Policy Studies, Queen's University.

**Banting, K., G. Hoberg, and R. Simeon.** 1997. Introduction. in *Degrees of Freedom. Canada and the United States in a Changing World*. eds. K. Banting, G. Hoberg, and R. Simeon, 3-19. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.

**Banting, K., and R. Simeon.** 1997. Changing Economies, Changing Societies. in *Degrees of Freedom. Canada and the United States in a Changing World*. eds. K. Banting, G. Hoberg, and R. Simeon, 23-70. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.

**Battle, K.** 1997. The 1997 Budget and the Child Benefits Package. in *The 1997 Federal Budget: Retrospect and Prospect*. eds T. J. Courchene, and T. A. Wilson, 85-116. Policy Forum, 3535. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University - Institute for Policy Analysis, University of Toronto.

**Battle, K., and M. Mendelson.** Novembre 1997. *Child Benefit Reform in Canada: an evaluative framework and future directions*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

**Battle, K., and S. Torjman.** 1995. How Finance Re-Formed Social Policy. in *Warm Heart, Cold Country. Fiscal and Social Policy Reform in Canada*. eds D. Drache, and A. Ranachan, 407-441. Ottawa - North York: Caledon Institute of Social Policies - Robarts Center for Canadian Studies.

**Bayoumi, T., and M. W. Klein.** 1997. A Provincial View of Economic Integration. *International Monetary Fund Staff Papers* 44 (4): 534-556.

**Beach, C. M.** 1995. Earnings Polarization in Canada, 1969-1991: Comments. in *Labour Market Polarization and Social Policy Reform*. editors K. G. Banting, and C. M. Beach, 51-58. Kingston: School of Policy Studies, Queen's University.

**Beach, C. M., and G. A. Slotsve.** 1996. *Are We Becoming Two Societies? Income Polarization and the Myth of the Declining Middle Class in Canada (The study in Brief)*. Toronto: C. D. Howe Institute.

**Beauchemin, J., G. Bourque, and J. Duchastel.** 1995. Du providencialisme au néolibéralisme: de Marsh à Axworthy. Un nouveau discours de légitimation de la régulation sociale. *Cahiers de recherche sociologique* (24): 15-47.

**Belanger, L.** 1995. L'espace international de l'État québécois dans l'après-guerre froide : vers une compression ? in *L'espace québécois*. eds. A. Gagnon, and A. Noël, 71-103. Montréal: Éditions Québec/Amérique.



**Berry, A.** 1996. Social Policy Reform in Canada under Regional Economic Integration. in *Social Policy in a Global Society? Parallels and Lessons from Canada-Latin American Experience*. eds. D. Morales-Gomez, and M. Torres A., Ottawa: International Development Research Center.

**Betcherman, G.** 1996. Globalization, Labour Markets and Public Policy. in *States Against Markets. The limits of globalization*. eds R. Boyer, and D. Drache, 250-269. London - New York: Routledge.

**Betcherman, G. and Lowe,** 1999. *L'avenir du monde du travail au Canada - un rapport de synthèse*- Fiche documentaire, Canadian Policy Research Networks, Ottawa: CPRN-RCRPP.

**Betcherman, G., and K. McMullen.** 1998. Impact of Information and Communication Technologies on Work and Employment in Canada. in *CPRN Discussion Paper. I. Canadian Policy Research Networks*, Ottawa: CPRN-RCRPP.

**Boadway, R. W.** 1995. Fiscal Federalism and Social Policy Reform. *Canadian Journal of regional Science - Revue canadienne des sciences régionales* XVIII (199-220):

**Boeckelman, K.** 1996. Federal Systems in the Global Economy: Research Issues. *Publius: The Journal of Federalism* 26 (1): 1-10.

**Boessenkool, K. J., and W. B. P. Robson.** 1997. Ending the Training Tangle: The Case against Federal-Provincial Programs under EI. *Commentary* February (86):

**Boessenkool, K. J.** 1998. Clearly Canadian: Improving Equity and Accountability with an Overarching Equalization Program. *Commentary* octobre (114):

**Boessenkool, K. J., F. Poschmann, and W. B. P. Robson.** 1998. Solving the EI Conundrum. *Backgrounder* octobre 13:

**Boismenu, G.** 1996. L'enjeu de la protection sociale dans la cadre de l'ALENA. in *Intégration continentale, recomposition territoriale et protection sociale*, organisateurs G. Boismenu, A. Noël, and B. Théret, Montréal, 25 Octobre 1995. Montréal: GRETSÉ.

**Boismenu, G., and P. Dufour.** Les mesures actives à l'égard des sans-emplois ; mode de définition d'une éthique sociale et gestion d'une population non disciplinée par le travail. in *Congrès de Association française de science politique*, Aix-en-Provence, 23 Avril 1996.

---. 1997. Après l'Etat-providence: différenciation des systèmes de protection sociale et scénarios actuels. Le cas du traitement politique des sans-emplois. in *séminaire du programme MRASH "Restructuration des États contemporains"*, organisateur b. Jobert, Grenoble, 18 Septembre 1997.

**Boismenu, G., and J. Jenson.** 1996. La réforme de la sécurité du revenu pour les sans-emploi et la dislocation du régime de citoyenneté canadien. *Politique et sociétés* 15 (30): 29-52.

---. 1997. La dislocation du régime de citoyenneté canadien et l'évolution du régime fédératif. *Cahiers d'Histoire* 126-146.

---. 1998. A social union or a federal State? Competing visions of Intergovernmental relations in the new liberal era.

**Boismenu, G., and A. Noël.** 1995. La restructuration de la protection sociale en Amérique du Nord et en Europe. *Cahiers de recherche sociologique* (24): 49-85.

**Boothe, P.** 1998. Finding a Balance: Renewing Canadian Fiscal Federalism. *Benefactor Lecture* octobre:

**Boothe, P., and D. Purvis.** 1997. Macroeconomic Policy in Canada and the United States: Independence, Transmission, and Effectiveness. in *Degrees of Freedom. Canada and the United States in a Changing World*. eds. K. Banting, G. Hoberg, and R. Simeon, 189-230. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.

**Bourne, L. S.** 1995. Living on the Periphery: Regional Science and the future of the Canadian Experiment. *Canadian Journal of regional Science - Revue canadienne des sciences régionales* XVIII (1): 21-37.

**Boyer, R.** 1999. Le politique à l'ère de la mondialisation et de la finance : le point sur quelques recherches régulationnistes. *L'Année de la régulation* 3: 13-75.

**Boyer, R., and D. Drache.** 1996. *States Against Markets. The limits of globalization*. London - New York: Routledge.

**Boyer, R., and D. Drache.** 1996. Introduction. in *States Against Markets. The limits of globalization*. eds R. Boyer, and D. Drache, 1-27. London - New York: Routledge.

**Broad, D.** 1995. Globalization, Free Trade, and Canadian Labor. *Critical Sociology* 21 (2): 19-41.

**Brodie, J.** 1997. The New Political Economy of Regions. in *Understanding Canada. Building on the New Canadian Political Economy*. editor W. Clement, 240-261. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.

**Burtless, G.** 1998. Relative Unemployment in Canada and the United States: An Assessment. *Canadian Public Policy/ Analyse de Politiques* XXIV (numéro spécial): S254-S263.

**Caledon Institute of Social Policy.** 25 1997. *Social Reinvestment. Memo to the Next Prime Minister*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

**Canadian Center for Policy Alternatives and Choices,** 1998. *Alternative Federal Budget Papers 1998..* Ottawa: Canadian Center for Policy Alternatives.

**Card, D. and C. R. Riddell.** 1993. A Comparative Analysis of Unemployment in Canada and the United States. in *Small Differences That Matter: Labour Markets and Income Maintenance in Canada and the United States*. eds D. Card and R. B. Freeman, 149-190, Chicago: NBER - University of Chicago Press.

**Chaykowski, R. P.** 1995. Union Influences on Labour Market Outcomes and Earnings Inequality. in *Labour Market Polarization and Social Policy Reform*. editors K. G. Banting, and C. M. Beach, 95-118. Kingston: School of Policy Studies, Queen's University.

**Chorney, H.** 1995. The Political Economy of Debt Management Canada/Quebec. *Annual Meeting*. Quebec Political Science Association. Université de Chicoutimi.

**Conseil National du Bien-être Social.** 1995. *Le budget de 1995 et le financement global*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.

---. 1996. *Améliorer le régime des pensions du Canada*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada.

**Cooper, R. N.** 1997. States, Citizens and Markets in the 21st Century. in *The Nation State in a Global/Information Era: Policy Challenges*. Editor T. J. Courchene, 15-24. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University.

**Courchene, T. J.** 1994. Potholes in the Road to Social Policy Reform. in *A New Social Vision for Canada? Perspectives on the Federal Discussion Paper on Social Security Reform*. eds. K. Banting, and K. Battle, 3-23. Kingston, Ont.: School of Policy Studies, Queen's University - Caledon Institute of Social Policy.

---. 1995. *Redistributing Money and Power. A Guide to the Canada Health and Social Transfer*. Toronto: C.D. Howe Institute.

---. 1997. CHASTE and Chastened: Canada's New Social Contract. in *The Welfare State in Canada. Past, Present and Future*. eds R. B. Blake, P. E. Bryden, and J. F. Strain, 9-35. Concord (Ont.): Irwin Publishing.

---. 1998. Renegotiating Equalization: National Polity, Federal State, International Economy. *Commentary* septembre (113):

**Courchene, T. J., and C. Forbes.** 1997. Provincial Finances. From Deficits to Debt Reduction. in *The 1997 Federal Budget: Retrospect and Prospect*. eds T. J. Courchene, and T. A. Wilson, 247-257. Policy Forum, 35. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University - Institute for Policy Analysis, University of Toronto.

**Courchene, T. J., and T. A. Wilson.** 1997. Preface. in *The 1997 Federal Budget: Retrospect and Prospect*. eds T. J. Courchene, and T. A. Wilson, 1-17. Policy Forum, 35. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University - Institute for Policy Analysis, University of Toronto.

**Deblock, C.** 1999. *Sur les comptes extérieurs des pays de l'ALENA*. Paris: ronéo.

**Deblock, C., and D. Brunelle.** 1999. Globalisation et nouveaux cadres normatifs : le cas de l'Accord multilatéral sur l'investissement. *Géographie, économie et sociétés* 1 (1):

**Dehove, M.** 1997. L'Union européenne inaugure-t-elle un nouveau grand régime d'organisation des pouvoirs publics et de la société internationale ? *L'Année de la régulation* 1: 11-84.

---. 1998, *La mondialisation, CFDT Aujourd'hui*,

**Dehove, M., and B. Théret.** 1996. La parole de l'État. A propos de la crise sociale qui a paralysé la France en novembre-décembre 1995. *Politique et sociétés* 15 (30): 53-90.

---. 1999. L'Union européenne comme innovation politique. in *Innovations institutionnelles et territoires*. eds M. Tallard, B. Théret, and D. Uri, Logiques politiques, Paris: L'Harmattan.

**Développement des ressources humaines Canada.** 1 1994. *De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi: un document d'information*. Ottawa: Approvisionnement et services Canada.

---. 2 1994. *Les services de développement de l'emploi*. Ottawa: Approvisionnement et services Canada.

---. 3 1994. *Le revenu annuel garanti (RAG)*. Ottawa: Approvisionnement et services Canada.

---. 4 1994. *La réforme du Régime d'assistance publique du Canada*. Ottawa: Approvisionnement et services Canada.

---. 1995. *Un système d'emploi pour le Canada du XXIe siècle. Guide des dispositions législatives sur l'assurance-emploi*. Ottawa: Approvisionnement et services Canada.

---. 1 1997. *Préserver le Régime de Pensions du Canada. Entente sur les modifications proposées au RPC*. Ottawa: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

---. 2 1997. *L'assurance-emploi et l'Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail*. Ottawa: Serveur web DHRC.

---. 3 1997. *Points saillants de l'Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail*. Ottawa: Serveur web DHRC.

---. Décembre 1998. *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi pour 1997. Faits saillants*. Ottawa: Serveur web DHRC.

**Donner, A.** 1998. Economists'Round Table. in *Alternative Federal Budget Papers 1998*. Canadian Center for Policy Alternatives and Choices: A Coalition for Social Justice, 236-241. Ottawa: Canadian Center for Policy Alternatives.

**Drache, D.** 1995. The Eye of the Hurricane: Globalization and Social Policy Reform. in *Warm Heart, Cold Country. Fiscal and Social Policy Reform in Canada*. eds D. Drache, and A. Ranachan, 23-56. Ottawa-North York (Ont.): Caledon Institute of Social Policy - Robarts Center for Canadian Studies.

**Drache, D., and A. Ranachan.** 1995. Introduction. Ground Zero: Rebuilding the Future. Fiscal And Social Policy Reform in Canada. in *Warm Heart, Cold Country. Fiscal and Social Policy Reform in Canada*. eds D. Drache, and A. Ranachan, 1-20. Ottawa- North York (Ont.): Caledon Institute of Social Policy - Robarts Center for Canadian Studies.

**Epstein, G.** 1996. International Capital Mobility and the Scope for National Economic Management. in *States Against Markets. The limits of globalization*. eds R. Boyer, and D. Drache, 211-224. London - New York: Routledge.

**Evans, P. M.** 1993. From Workfare to the Social Contract: Implications for Canada of Recent US Welfare Reforms. *Canadian Public Policy - Analyse de Politiques* XIX (1): 54-67.

**Finances Canada.** Avril 1997. *Assurer la solidité du système canadien de revenu de retraite*. Ottawa: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

---. Octobre 1997. *Tableaux de référence financiers*. Ottawa: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

---. Février 1998. *Bâtir le Canada pour le XXIe siècle - Une économie forte et solidaire*. Ottawa: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

---. Mars 1998. *Stratégie de gestion de la dette 1998-1999*. Ottawa: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

---. Juin 1998. *Rapport financier annuel du Gouvernement du Canada. Exercice 1997-98*. Ottawa: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

---. Novembre 1998. *Tableaux de référence financiers*. Ottawa: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

---. 1 1999. *Le budget de 1999 sous forme graphique*. Ottawa: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

---. 2 1999. *Le Plan Budgétaire de 1999*. Ottawa: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

---. 3 1999. *Budget 1999 : Le budget en bref*. Ottawa: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

**Fortin, P.** 1996. The Great Canadian Slump. *Canadian Journal of Economics* 29 (4): 761-87.

---. 1997. Canada's Job Growth Potential. in *The 1997 Federal Budget: Retrospect and Prospect*. eds T. J. Courchene, and T. A. Wilson, 197-217. Policy Forum, 35. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University - Institute for Policy Analysis, University of Toronto.

**Freeman, R. B.** 1995. W(h)ither the Welfare State in an Epoch of Rising Inequalities? in *Labour Market Polarization and Social Policy Reform*. editors K. G. Banting, and C. M. Beach, 243-255. Kingston: School of Policy Studies, Queen's University.

**Fritzell, J.** 1993. Income Inequality Trends in the 1980s: a Five Countries Comparison. *Acta Sociologica* (36): 47-62.

**Gagnon, A.** 1996. Du piétinement constitutionnel au recul social. *Possibles* 20 (3): 19-36.

**Gibbins, R.** 1997. Time Out: Assessing Incremental Strategies for Enhancing the Canadian Political Union. *Commentary* February (88):

**Gundelach, P.** 1994. National Value Differences. Modernization or Institutionalization? *ICJS XXXV* (1-2): 37-58.

**Haddow, R.** 1995. Canada's Experiment With Labour market Neocorporatism. in *Labour Market Polarization and Social Policy Reform*. editors K. G. Banting, and C. M. Beach, 205-232. Kingston: School of Policy Studies, Queen's University.

---. 1995. Federalism and Training Policy in Canada: Institutional Barriers to Economic Adjustment. in *New Trends in Canadian Federalism*. editors F. Rocher, and M. Smith, 338-368. Peterborough, Ontario: Broadview Press.

**Harding, D.** 1997. Workfare in the U.S.: Empirically-Tested Programs or Ideological Quagmire? in *Workfare. Ideology for a New Under-Class*. ed. E. Shragge, 131-148. Toronto: Garamond Press.

**Helleiner, E.** 1996. Post-Globalization. Is the financial liberalization trend likely to be reversed? in *States Against Markets. The limits of globalization*. eds R. Boyer, and D. Drache, 193-210. London - New York: Routledge.

**Helliwell, J. F.** 1998. The Unemployment Gap: Results, New Questions, and Policy Implications. *Canadian Public Policy/ Analyse de Politiques XXIV* (numéro spécial): S264-S270.

**Héritier, A.** 1996. Social Welfare. Policy Dynamics Emerging from State-Federal Government Interaction. in *The American Impasse. U.S. Domestic and Foreign Policy after the Cold War.* editors M. Minkenberg, and H. Dittgen, 198-214. Pittsburg: University of Pittsburg Press.

**Hicks, P.** 1996. Establishing an Effective Social Policy Agenda with Constrained Resources. in *Social Policy in a Global Society? Parallels and Lessons from Canada-Latin American Experience.* eds. D. Morales-Gomez, and M. Torres A., Ottawa: International Development Research Center.

**Hobson, P. A. R.** 1995. Reforming Federal-Provincial Fiscal Relations: An Assessment of Some Recent Proposals. *Canadian Journal of Regional Science - Revue canadienne des sciences régionales* XVIII (2): 179-197.

**Howe, R. B., and K. Covell.** 1997. Children's Rights in Hard Times. in *The Welfare State in Canada. Past, Present and Future.* eds R. B. Blake, P. E. Bryden, and J. F. Strain, 230-245. Concord (Ont.): Irwin Publishing.

**Jenson, J.** 1998. Les contours de la cohésion sociale : l'état de la recherche au Canada. in *Études F/03. des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques*, Ottawa:

---. 1998. Reconnaître les différences : Sociétés distinctes, régimes de citoyenneté, partenariats. in *Sortir de l'impasse. Les voies de la réconciliation.* eds G. Laforest, and R. Gibbins, 235-262. Montréal: Institut de Recherche en Politiques Publiques.

**Jobert, B.** 1995. La fin de l'État tutélaire. *Cahiers de recherche sociologique* (24): 107-126.

**Jobert, B., and D. Renard.** 1988. Néolibéralisme doctrinaire et néolibéralisme de gestion : les deux faces d'un phénomène français. *Néolibéralisme et politiques publiques.* Colloque, Grenoble: CERAT.

**Jobert, B., and B. Théret** 1994. France : la consécration républicaine du néolibéralisme. in *Le tournant néolibéral en Europe.* ed. B. Jobert, 21-85. Paris: L'Harmattan.

**Keil, M., and L. Pantuosco.** 1998. Canadian and US Unemployment Rates : A comparison Based on Regional Data. *Canadian Public Policy/ Analyse de Politiques* XXIV (numéro spécial): S38-S55.

**Kent, T.** 1997. How to Strengthen the Welfare State. in *The Welfare State in Canada. Past, Present and Future.* eds R. B. Blake, P. E. Bryden, and J. F. Strain, 246-257. Concord (Ont.): Irwin Publishing.

**Kesselman, J. R.** 1994. Public Policies to Combat Child Poverty: Goals and Options. in *A New Social Vision for Canada? Perspectives on the Federal Discussion Paper on Social Security Reform.* eds. K. Banting, and K. Battle, 73-97. Kingston, Ont.: School of Policy Studies, Queen's University - Caledon Institute of Social Policy.

**Kitchen, B.** 1995. Scaled Social Benefits: Are They a Step Up from Universality? in *Warm Heart, Cold Country. Fiscal and Social Policy Reform in Canada.* eds D. Drache, and A. Ranachan, 57-79. Ottawa- North York (Ont.): Caledon Institute of Social Policy - Robarts Center for Canadian Studies.

**Kymlicka, W.** 1997. The Prospects for Citizenship: Domestic and Global. in *The Nation State in a Global/Information Era: Policy Challenges.* Editor T. J. Courchene, 315-325. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University.

---. 1998. Le fédéralisme multinational au Canada : un partenariat à repenser. *Sortir de l'impasse. Les voies de la réconciliation*. eds G. Laforest, and R. Gibbins, 15-54. Montréal: Institut de Recherche en Politiques Publiques.

**Latouche, D.** 1995. Le Canada et le Québec à l'heure de la globalisation et de l'incertitude. in *L'espace québécois*. eds. A. Gagnon, and A. Noël, 41-70. Montréal: Éditions Québec/Amérique.

**Laxer, G.** 1992. Constitutional Crises and Continentalism: Twin threats to Canada's continued existence. *Canadian Journal of Sociology/Cahiers Canadiens de Sociologie* 17 (2): 199-222.

**Lazar, H.** 1997. The Social Policy Legacy. in *The 1997 Federal Budget: Retrospect and Prospect*. eds T. J. Courchene, and T. A. Wilson, 274-277. Policy Forum, 35. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University - Institute for Policy Analysis, University of Toronto.

**Leman, C.** 1977. " Patterns of Policy Development : Social Security in the United States and Canada " *Public Policy*,25, 261-280.

**Lightman, E. S.** 1997. "It's not a Walk in the Park": Workfare in Ontario. in *Workfare. Ideology for a New Under-Class*. ed. E. Shragge, 85-107. Toronto: Garamond Press.

**Lin, Z.** 1995. *La mobilité interprovinciale de la main d'oeuvre au Canada: le rôle de l'assurance-chômage et de l'aide sociale*. Ottawa: Ressources humaines Canada.

**MacKenzie, H.** 1995. Renewing the Fiscal Capacity of the State. in *Warm Heart, Cold Country. Fiscal and Social Policy Reform in Canada*. eds D. Drache, and A. Ranachan, 151-149. Ottawa- North York (Ont.): Caledon Institute of Social Policy - Robarts Center for Canadian Studies.

**Maioni, A.** 1994. Ideology and Process in the Politics of Social Reform. in *A New Social Vision for Canada? Perspectives on the Federal Discussion Paper on Social Security Reform*. eds. K. Banting, and K. Battle, 117-123. Kingston, Ont.: School of Policy Studies, Queen's University - Caledon Institute of Social Policy.

---. 1996. Les systèmes de soin de santé au Canada et aux États-Unis. *Politique et sociétés* 15 (30): 135-157.

**Martin, P.** 1995. Le nationalisme québécois et le choix du libre-échange continental. in *L'espace québécois*. eds. A. Gagnon, and A. Noël, 105-132. Montréal: Éditions Québec/Amérique.

**Maxwell, J.** 1997. From Fiscal Federalism to Soulcraft: Comment on The Internationalization of the Social Contract. in *The Nation State in a Global/Information Era: Policy Challenges*. Editor T. J. Courchene, 287-293. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University.

**McDougall, J. N.** 1991. North American Integration and Canadian Disunity. *Canadian Public Policy - Analyse de Politiques* XVII (4): 395-408.

**McKinnon, R. I.** 1997. Monetary Regimes, Government Borrowing Constraints, and Market-Preserving Federalism: Implications for EMU. in *The Nation State in a Global/Information Era: Policy Challenges*. Editor T. J. Courchene, 101-142. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University.

**Mendelson, M.** 1996. *The provinces' Position: A Second Chance for the Social Security Review?* Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

---. 1998. *No Treasure CHST for Health Services.* Ottawa: Caledon Institute of Social Policy.

**Minc, A.** 1995. *La France de l'an 2000 (Rapport au Premier Ministre de la commission du Commissariat Général du Plan présidée par).* Paris: Odile Jacob.

**Ministres fédéral, provincial/territorial** 1997. *La prestation nationale pour enfants.* Ottawa: Conseil fédéral, provincial, territorial sur la refonte des politiques sociales.

**Morales-Gomez, D.** 1996. Introduction: Development and Social Reform in the Context of Globalization. *Social Policy in a Global Society? Parallels and Lessons from Canada-Latin American Experience.* eds. D. Morales-Gomez, and M. Torres A., Ottawa: International Development Research Center.

**Morissette, R., J. Myles, and G. Picot.** 1995. Earnings Polarization in Canada, 1969-1991. in *Labour Market Polarization and Social Policy Reform.* editors K. G. Banting, and C. M. Beach, 23-50. Kingston: School of Policy Studies, Queen's University.

**Moscovitch, A.** 1997. The Canada Health and Social Transfer. in *The Welfare State in Canada. Past, Present and Future.* eds R. B. Blake, P. E. Bryden, and J. F. Strain, 105-119. Concord (Ont.): Irwin Publishing.

**Mullaly, R.** 1997. The Politics of Workfare: NB Works. in *Workfare. Ideology for a New Under-Class.* ed. E. Shragge, 35-57. Toronto: Garamond Press.

**Murphy, J.** 1997. Alberta and the Workfare Myth. in *Workfare. Ideology for a New Under-Class.* ed. E. Shragge, 109-129. Toronto: Garamond Press.

**Myles, J.** 1996. When Markets fail: Social Welfare in Canada and the United States. in *Welfare states in Transition. National Adaptations in Global Economy.* ed. G. Esping-Andersen, 116-140. London: Sage.

**Nakamura, A.** 1996. Employment Insurance: A Framework for Real Reform. *Commentary* October (85):

**Nakamura, A. O., and E. M. Diewert.** 1995. Reforming Our Public Income Support Programs: A Focus on Children. in *Labour Market Polarization and Social Policy Reform.* editors K. G. Banting, and C. M. Beach, 177-198. Kingston: School of Policy Studies, Queen's University.

**Nakamura, A., J. Cragg, and K. Sayers.** 1994. The Employment-Social Security Reform Connection. in *A New Social Vision for Canada? Perspectives on the Federal Discussion Paper on Social Security Reform.* eds. K. Banting, and K. Battle, 47-56. Kingston, Ont.: School of Policy Studies, Queen's University - Caledon Institute of Social Policy.

**Noël, A.** 1995. Comments (on Haddow's paper). in *Labour Market Polarization and Social Policy Reform.* editors K. G. Banting, and C. M. Beach, 237-242. Kingston: School of Policy Studies, Queen's University.

---. 1995. Délibération démocratique et innovations politiques. *Cahiers de recherche sociologique* (24): 127-160.



---. 1998. Le principe fédéral, la solidarité et le partenariat. in *Sortir de l'impasse. Les voies de la réconciliation*. eds G. Laforest, and R. Gibbins, 263-295. Montréal: Institut de Recherche en Politiques Publiques.

**Norrie, K.** 1997. The Emergence of the Region State: Comment. in *The Nation State in a Global/Information Era: Policy Challenges*. Editor T. J. Courchene, 241-248. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University.

**Norrie, K., and M. Percy.** 1998. Les dimensions économiques d'un partenariat Canada-Québec. in *Sortir de l'impasse. Les voies de la réconciliation*. eds G. Laforest, and R. Gibbins, 87-119. Montréal: Institut de Recherche en Politiques Publiques.

**O'Brien, R.** 1995. North American Integration and International Relations Theory. *Canadian Journal of Political Science* XXVIII (4): 693-724.

**OCDE,** 1998. *Perspectives économiques de l'OCDE*. Paris : OCDE.

**O'Connor, J.** 1989. Welfare expenditure and policy orientation in Canada in comparative perspective. *Canadian Revue of Sociology and Anthropology* 26 (1): 127-150.

**O'Hara, K.** 1998. Renforcer l'Union sociale : les prochaines étapes. in *Reflexion*. Les réseaux canadiens de recherche en politiques publiques inc., Ottawa:

**Olsen, G. M.** 1994. Locating the Canadian welfare state: Family policy and health care in Canada, Sweden, and the United States. *Canadian Journal of Sociology* 19 (1): 1-20.

**Osberg, L.** 1994. Jobs and Growth: The Missing Link. in *A New Social Vision for Canada? Perspectives on the Federal Discussion Paper on Social Security Reform*. eds. K. Banting, and K. Battle, 57-69. Kingston, Ont.; School of Policy Studies, Queen's University - Caledon Institute of Social Policy.

**Ostry, S.** 1997. Globalization and the Nation State. in *The Nation State in a Global/Information Era: Policy Challenges*. Editor T. J. Courchene, 57-66. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University.

**Oxley, H., P. Antolin, and T. T. Dang.** 1998. Dynamique de la pauvreté dans quatre pays de l'OCDE. *Perspectives économiques de l'OCDE* (63 (?)): 193-209.

**Paquet, G.** 1997. States, Communities and Markets: The Distributed Governance Scenario. in *The Nation State in a Global/Information Era: Policy Challenges*. Editor T. J. Courchene, 25-46. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University.

**Phipps, S. A.** 1995. Poverty and Labour Market Change: Canada in Comparative Perspective. in *Labour Market Polarization and Social Policy Reform*. editors K. G. Banting, and C. M. Beach, 59-88. Kingston: School of Policy Studies, Queen's University.

**Piccione, P.** 1996. Secession or Reform? The Case of Canada. *Telos* (106): 15-63.

**Powell, L. M.** 1997. Revamping the Child Tax benefit System: An Assessment. in *The 1997 Federal Budget: Retrospect and Prospect*. eds T. J. Courchene, and T. A. Wilson, Policy Forum, 35. Kingston, Ont.:

John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University - Institute for Policy Analysis, University of Toronto.

**Projet de recherche sur les politiques.** Février 1999. Aperçu. in *Soutenir la croissance, le développement humain et la cohésion sociale dans un contexte de mondialisation*. Projet de recherche sur les politiques, Ottawa: Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca.

**Ragan, C.** 1997. Monetary Regimes, Government Borrowing Constraints, and Market-Preserving Federalism: Implications for EMU: Comments. in *The Nation State in a Global/Information Era: Policy Challenges*. Editor T. J. Courchene, 143-157. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University.

**Rapport sur la mondialisation.** Mai 1998. La gouvernance. *Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques*. Réseau de recherche sur la mondialisation. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

**Réseau de recherche sur la mondialisation.** Mai 1998. La mondialisation économique. *Rapport sur la mondialisation*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

---. Mai 1998. Le contexte international. *Rapport sur la mondialisation*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

---. Mai 1998. Le programme dans le domaine du commerce en 2005. *Rapport sur la mondialisation*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

---. Mai 1998. Le rôle du Canada en l'an 2005. *Rapport sur la mondialisation*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

---. Mai 1998. Les relations Canada-États-Unis. *Rapport sur la mondialisation*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

---. Mai 1998. L'intégration économique et la politique intérieure. *Rapport sur la mondialisation*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

---. Mai 1998. La technologie et la société du savoir. *Rapport sur la mondialisation*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

---. Mai 1998. La sécurité humaine. *Rapport sur la mondialisation*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

---. Mai 1998. Sécurité nationale et sécurité publique. *Rapport sur la mondialisation*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

---. Mai 1998. Sécurité politique et militaire. *Rapport sur la mondialisation*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

---. Mai 1998. Valeurs et culture. *Rapport sur la mondialisation*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

---. Mai 1998. Durabilité de l'environnement. *Rapport sur la mondialisation*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

---. Mai 1998. Information statistique. *Rapport sur la mondialisation*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

**Réseau de recherche sur la cohésion sociale.** Juin 1998. Le Canada dans une Amérique du Nord intégrée. *Rapport sur la croissance, le développement humain, et la cohésion sociale*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

---. Juin 1998. Grandes tendances. *Rapport sur la croissance, le développement humain, et la cohésion sociale*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

---. Juin 1998. Le marché du travail canadien. *Rapport sur la croissance, le développement humain, et la cohésion sociale*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

---. Juin 1998. Points névralgiques à moyen termes. *Rapport sur la croissance, le développement humain, et la cohésion sociale*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

---. Juin 1998. Les particuliers et les familles face au changement. *Rapport sur la croissance, le développement humain, et la cohésion sociale*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

**Réseau de recherche sur la mondialisation.** Août 1998. Aperçu. *Canada 2005: La mondialisation : défis et possibilités*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

**Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques.** Mai 1998. Politique sociale et croissance (et commerce international). *Rencontres avec des hauts représentants de l'OCDE et du gouvernement français, 12 au 14 janvier, 1998*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

---. Mai 1998. Aperçu des priorités de l'OCDE et du Projet de recherche sur les politiques du Canada. *Rencontres avec des hauts représentants de l'OCDE et du gouvernement français, 12 au 14 janvier, 1998*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

---. Mai 1998. La cohésion sociale : l'expérience française. *Rencontres avec des hauts représentants de l'OCDE et du gouvernement français, 12 au 14 janvier, 1998*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

---. Mai 1998. Le vieillissement de la population et les défis qu'il pose pour la politique publique. *Rencontres avec des hauts représentants de l'OCDE et du gouvernement français, 12 au 14 janvier, 1998*. Réseaux interministériels du Projet de recherche sur les politiques. Gouvernement fédéral du Canada : web@prs-srp.gc.ca, Ottawa.

**Riddell, W. C.** 1995. Human Capital Formation in Canada: Recent Developments and Policy Responses. in *Labour Market Polarization and Social Policy Reform*. editors K. G. Banting, and C. M. Beach, 125-172. Kingston: School of Policy Studies, Queen's University.

**Riddell, W. C., and A. Sharpe.** 1998. The Canada-US Unemployment Rate Gap: An Introduction and Overview. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques XXIV* (numéro spécial): S1-S35.

**Robinson, I.** 1995. Democratic Critiques of the Institutions and Processes of Neoliberal International Economic Integration: An Assessment. *Cahiers de recherche sociologique* (24): 161-183.

**Robson, W. B. P.** 1997. Not as Bad as It Looks: An Intergenerational View of the CPP Tax Hike. in *The 1997 Federal Budget: Retrospect and Prospect*. eds T. J. Courchene, and T. A. Wilson, 131-157. Policy Forum, 3535. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University - Institute for Policy Analysis, University of Toronto.

**Robson, W. B. P., and D. Schwanen.** 1999. The Social Union Agreement: Too Flawed to Last. *Backgrounder* Février 8:

**Ross, D.** 1995. Curbing Debt: Finding a Balance Between Taxes and Expenditures. in *Warm Heart, Cold Country. Fiscal and Social Policy Reform in Canada*. eds D. Drache, and A. Ranachan, 293-318. Ottawa-North York (Ont.): Caledon Institute of Social Policy - Robarts Center for Canadian Studies.

**Salter, L., and R. Salter.** 1997. Displacing the Welfare State. in *Understanding Canada. Building on the New Canadian Political Economy*. editor W. Clement, 311-337. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.

**Schwanen, D.** 1999. More than the Sum of our Parts: Improving the Mechanisms of Canada's social Union. *Commentary* janvier (120):

**Sharpe, A.** 1998. Income distribution in Canada in the 1990s: the offsetting impact of government on growing market inequality. *Canada Watch* 6 (3): 54-55.

---. 1997. Perspectives on Federal Fiscal Policy in the 1990s and Beyond. in *The 1997 Federal Budget: Retrospect and Prospect*. eds T. J. Courchene, and T. A. Wilson, 46-64. Policy Forum, 3535. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University - Institute for Policy Analysis, University of Toronto.

**Shragge, E.** 1997. Workfare: An Overview. in *Workfare; Ideology for a New Under-Class*. ed. E. Shragge, 17-34. Toronto: Garamond Press.

**Shragge, E., and M. Deniger.** 1997. Workfare in Québec. in *Workfare. Ideology for a New Under-Class*. ed. E. Shragge, 59-83. Toronto: Garamond Press.

**Simeon, R.** 1997. Citizens and Democracy in the Emerging Global Order. in *The Nation State in a Global/Information Era: Policy Challenges*. Editor T. J. Courchene, 299-314. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University.

**Simeon, R., G. Hoberg, and K. Banting.** 1997. Globalization, Fragmentation, and the Social Contract. in *Degrees of Freedom. Canda and the United States in a Changing World*. eds. K. Banting, G. Hoberg, and R. Simeon, 389-416. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.

**Slater, D. W.** 1997. The Pension Squeeze: The Impact of the March 1996 Federal Budget. *Commentary* February (87):

**Stanford, J.** 1995. The Permanent Recession and Canada's Debt: The Fiscal Context of Social Reform. in *Warm Heart, Cold Country. Fiscal and Social Policy Reform in Canada*. eds D. Drache, and A. Ranachan, 259-292. Ottawa- North York (Ont.): Caledon Institute of Social Policy - Robarts Center for Canadian Studies.

**Swanson, J.** 1997. Resisting Workfare. in *Workfare. Ideology for a New Under-Class*. ed. E. Shragge, 149-170. Toronto: Garamond Press.

**Théret, B.** 1992. *Régimes économiques de l'ordre politique. Esquisse d'une théorie régulationniste des limites de l'Etat*. Paris: PUF.

---. 1994. Rhétorique économique et action politique. D'un clivage gauche/droite à une coupure entre la finance et le social. in *L'engagement politique : déclin ou mutation ?* éd. P. Perrineau, Paris: Presses de Sciences Po.

---. 1997. *Du fédéralisme et de la protection sociale en Amérique et en particulier au Canada*. Rapport IRIS, Commissariat Général du Plan, Février.

**Voyer, J.** 1998. Policy Roundtable: Comment. *Canadian Public Policy/ Analyse de Politiques* XXIV (numéro spécial): S277-S282.

**Wiggins, C.** 1998. Dismantling a Nation: The Provincial-Territorial Blueprint for National Social Programs. in *Alternative Federal Budget Papers 1998*. Canadian Center for Policy Alternatives and Choices: A Coalition for Social Justice, 276-296. Ottawa: Canadian Center for Policy Alternatives.

**Wolfe, D.** 1997. The Emergence of the Region State. in *The Nation State in a Global/Information Era: Policy Challenges*. Editor T. J. Courchene, 205-240. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University.

**Young, R. A.** 1997. Rapporteur's Summary: Globalization and Political Space. in *The Nation State in a Global/Information Era: Policy Challenges*. Editor T. J. Courchene, 333-349. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University.

**Zacher, M. W.** 1997. The Global Economy and the International Political Order: Some Diverse and Paradoxical Relationships. in *The Nation State in a Global/Information Era: Policy Challenges*. Editor T. J.

Courchene, 67-82. Kingston, Ont.: John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University.