LA DISLOCATION DU RÉGIME DE CITOYENNETÉ CANADIEN ET L'ÉVOLUTION DU RÉGIME FÉDÉRATIF

GÉRARD BOISMENU
JANE JENSON

G. Boismenu et J. Jenson,
« La dislocation du régime de citoyenneté canadien
et l'évolution du régime fédératif »,
Cahiers d'histoire, vol. 17, n° 1-2, 1997, p. 126-146.

LA DISLOCATION DU RÉGIME DE CITOYENNETÉ CANADIEN ET L'ÉVOLUTION DU RÉGIME FÉDÉRATIF¹

On ne peut s'étonner, en cette période de restructuration économique au cours de laquelle à la fois le rôle de l'État et la relation entre l'État et la société civile constituent des enjeux politiques primordiaux, que les relations fédérales-provinciales dans le domaine des politiques sociales et des soins de santé fassent l'objet d'une remise en question. Le gouvernement fédéral a pris depuis 1994 plusieurs initiatives majeures dans le domaine des politiques sociales. D'un côté, par ses décisions budgétaires successives, auxquelles le nom du ministre des Finances, Paul Martin, a souvent été associé, le gouvernement a procédé à d'importantes réductions de dépenses. D'un autre côté, en parallèle, le gouvernement fédéral a annoncé une réforme majeure de la sécurité sociale au Canada devant toucher l'assurance-chômage, l'aide sociale, les prestations pour enfants, l'enseignement postsecondaire et la formation de la main-d'œuvre. Associée à son promoteur principal, Lloyd Axworthy, cette réforme est significative, non seulement pour la variété des segments de la sécurité sociale qui sont concernés, mais aussi pour les transformations qu'elle introduit dans l'architecture actuelle de la protection sociale et, donc, dans un élément primordial du régime de citoyenneté au Canada.

Ces changements sont loin de faire consensus. Les citoyens sont affectés par l'impact que les réductions budgétaires et la révision des programmes ont sur leurs conditions d'existence et auront sur l'avenir de leurs enfants. Pour leur part, les gouvernements provinciaux sont

pour le moins prudents devant les changements que leur impose le gouvernement fédéral. Cet article examine cette dernière dimension qui semble ouvrir un nouvel épisode dans les relations fédérales-provinciales. Nous partons du constat qu'il y a quatre scénarios qui se dessinent actuellement concernant la façon dont les politiques sociales et de santé devraient être établies dans le régime fédératif canadien. La première section de l'article présente ces scénarios. Un examen attentif permet de conclure que ce qui est actuellement à l'ordre du jour, c'est bien plus que des ajustements à la marge des mécanismes de relations intergouvernementales ou des modifications de détail des politiques sociales. Afin de saisir l'ampleur du changement, nous montrons dans la deuxième section que l'enjeu véritable, comme conséquence de la restructuration économique associée à la crise du modèle de développement fordiste, c'est la transformation profonde du régime de citoyenneté de l'après-guerre. Sur cette base, il nous est possible, en troisième section, de considérer les conséquences possibles de chacun de ces scénarios pour l'avenir des citoyens au Canada et au Québec.

LA TRANSFORMATION DU RÉGIME FÉDÉRATIF

L'après-guerre et les années 1960 ont été marqués par le développement de la protection sociale, qui a suivi un processus complexe, animé par des relations souvent difficiles entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Il en a découlé une jonction variable entre les deux ordres de gouvernement selon les domaines d'intervention, car elle est la résultante de la confrontation de deux volontés; d'une part, le gouvernement fédéral qui prétend assumer une direction politique et idéologique dans le développement de la citoyenneté sociale et, d'autre part, les gouvernements provinciaux qui revendiquent la jouissance de leur souveraineté dans le domaine de leurs compétences, qui recourent pour l'essentiel les grands segments de la protection sociale.

L'action du gouvernement fédéral a été possible, dans la mesure où elle s'est accompagnée d'une participation financière majeure au coût des programmes et d'une application des politiques qui relève des gouvernements et des appareils administratifs provinciaux. En contrepartie, le gouvernement fédéral a cherché à encadrer les

politiques provinciales en élaborant, selon le cas, des normes de programme ou des principes généraux. C'est ainsi que le financement de l'aide sociale a été soumis à l'observance par les provinces des normes « nationales » et que le financement de l'assurance-maladie, qui passe par la *Loi sur le financement des programmes établis*, est subordonné à la conformité à cinq principes généraux édictés dans une loi fédérale (gratuité, universalité, accessibilité, transférabilité, gestion publique). Pour l'enseignement post-secondaire, le financement répond aussi à la précédente loi, mais n'est pas astreint à des normes pancanadiennes.

Cette construction, qui a été le produit de la confrontation des intérêts et des conceptions véhiculés par les divers gouvernements, est en train de se reconstituer de façon significative. Sans que l'on puisse déterminer le sens de cette reconstitution, on repère assez facilement les tendances à l'œuvre. Les positions prises respectivement par le gouvernement fédéral et les divers gouvernements provinciaux, lors ou à la suite de la présentation de la réforme de la protection sociale et des transferts financiers, témoignent d'orientations divergentes. C'est ce que nous allons illustrer en nous concentrant, dans un premier temps, sur la nouvelle position fédérale, mais aussi, dans un deuxième temps, sur trois directions qui se sont manifestées du côté provincial depuis cette prise de position. À ce propos, la rencontre des premiers ministres provinciaux à Jasper en Alberta en août 1996 servira de révélateur de ces positions.

Du débat amorcé et des prises de position connues, on peut dégager quatre scénarios que nous allons rapidement brosser, tout en les situant dans leur contexte politique. Sur cette base, il sera possible de faire ressortir certains enjeux concernant le régime fédératif dans son rapport à la transformation de la conception de la citoyenneté sociale au Canada.

Scénario I : Application flexible avec normalisation centrale

En 1995, le gouvernement fédéral a introduit une nouvelle donne touchant le financement des mesures associées à l'État-providence avec de nouvelles règles pour les transferts financiers intergouvernementaux.

Ainsi, avec le Transfert social canadien (TSC), l'ensemble des transferts pour l'enseignement post-secondaire, la santé et l'aide sociale est regroupé en une seule enveloppe, qui est réduite radicalement. Le ministre des Finances annonce dans le budget déposé en février 1995 qu'à partir de l'année financière 1996-1997, les versements fédéraux regroupés sont amputés d'abord (en 1996-1997) de 2,5, puis (en 1997-1998) de 4,5 milliards de dollars sur une enveloppe globale de départ de 29,7 milliards de dollars. Cette réduction est étalée sur deux ans².

Cette coupure très importante, qui vient amplifier les pressions sur l'état des finances publiques des provinces — et particulièrement des deux plus grandes provinces — est annoncée par le gouvernement fédéral en insistant à la fois sur l'autonomie et la capacité d'innovation des provinces tant revendiquées. Le ministre fédéral des Finances assimile en effet l'opération à une décentralisation, dans la mesure où il appartiendra aux provinces de répartir les fonds disponibles selon leurs priorités et de procéder aux arbitrages dans ces secteurs en répondant à moins de contraintes politico-administratives. Les gouvernements provinciaux auraient une grande latitude pour faire les arbitrages qui leur conviennent dans la gestion des sommes allouées. Néanmoins, il faut constater que, toutes choses égales, si la réduction du volume du TSC n'est pas compensée par l'élimination de dépenses superfédatrices, elle provoquera nécessairement une réduction du financement de la santé, de l'enseignement post-secondaire ou de l'aide sociale, à moins que les provinces n'augmentent leurs propres revenus fiscaux.

La question centrale qui se pose, c'est celle du sens de la latitude retrouvée des provinces. Les messages sont contradictoires. D'une part, la « liberté d'action » tant vantée reste balisée par les mêmes principes généraux dans le domaine de la santé, mais elle serait réellement accrue pour l'aide sociale, car on ne retient plus que la norme voulant qu'il n'y ait pas de distinction faite sur la base du lieu de résidence. De là, on serait tenté de conclure que le gouvernement fédéral a considérablement réduit son pouvoir d'intervention dans les champs de compétence provinciale et qu'il abandonne la responsabilité première qu'il s'était reconnu auparavant. Pourtant, d'autre part, cette lecture des choses, encouragée par le budget de février 1995, a été contrée par d'autres actions.

On sait que le gouvernement fédéral a établi clairement qu'il sanctionnera les entorses aux principes généraux régissant le domaine de la santé, de même que la mise en place d'exigences minimales de résidence pour l'octroi de prestations d'aide sociale³. En plus de ces restrictions, il énonce le principe de l'instauration de nouvelles normes nationales en matière sociale. Pour ce faire, le gouvernement fédéral hésite entre, d'un côté, la tentation d'une intervention d'autorité et, de l'autre, la promotion de principes et objectifs ayant préalablement fait l'objet d'un consensus. Il est vrai que, dans l'ensemble, les gouvernements provinciaux ne seraient plus assujettis à des règles, qui stipuleraient quelles dépenses sont admissibles ou ne le sont pas, comme c'est actuellement le cas dans les programmes à frais partagés. Mais il reste qu'est établi le principe d'établissement des normes nationales — s'ajoutant à ce qui est déjà acquis en matière de santé et d'aide sociale — pour les programmes sociaux qui comprennent, notamment, l'éducation postsecondaire et les services de garderie. En cela, il y a une extension du champ d'intervention fédérale par rapport à la situation actuelle. Pour ce qui est de la formulation des normes, les gouvernements provinciaux ont essentiellement un rôle consultatif et rien n'empêche le gouvernement fédéral d'agir en l'absence de consensus⁴.

En matière d'assurance-emploi, la situation est aussi équivoque. Avec le dépôt du nouveau programme en décembre 1995, on annonce la mise en ordre de la kyrielle de mesures actives d'emploi, qui dépendent de l'assurance-chômage, en les regroupant en cinq types de mesures, et, en même temps, le retrait du fédéral du secteur de la formation de la main d'oeuvre⁵. Mais il semble que l'opération consiste à interpréter de façon restrictive la notion de formation de la main-d'oeuvre. Le retrait annoncé ne semble concerner que la livraison directe des services; pour le reste, le gouvernement fédéral se veut un acteur central, et il évoque la constitution pour appuyer sa position. En effet, Lloyd Axworthy déclare que le gouvernement fédéral est « le fiduciaire de tous ceux qui contribuent au régime [d'assurance-chômage] et [il doit] s'assurer que les prestataires recevront les bénéfices appropriés. C'est dans la constitution »⁶.

Les gouvernements provinciaux sont invités soit à gérer les prestations fédérales, soit à y substituer leurs propres programmes, à la condition d'avoir préalablement conclu une entente avec le gouvernement fédéral sur la meilleure façon d'élaborer les prestations et d'en assurer l'exécution. Pour le gouvernement fédéral, son retrait de la formation de la main-d'œuvre passerait par la reconnaissance de sa capacité de définir l'exercice de cette compétence et de superviser la façon dont les gouvernements provinciaux mettraient en œuvre les programmes. Le premier serait le concepteur des programmes alors que les deuxièmes posséderaient le rôle d'exécutants, mais avec une marge de manœuvre plus grande dans la prestation des services.

Les négociations se poursuivent sans qu'il soit possible d'établir si cette position reste inflexible. Pour peu que le personnel politique ait une influence sur le cours des choses, on peut se demander si la venue (en octobre 1996) de Pierre Pettigrew au ministère des Ressources humaines, après Lloyd Axworthy et Doug Young, pourrait infléchir cette vision. À peine nommé, Pierre Pettigrew se montre prêt à considérer la possibilité de rôles asymétriques des provinces en matière de formation de la main-d'œuvre et semble réduire le rôle fédéral à celui d'assurer la mobilité de la main-d'œuvre et de faire en sorte que les travailleurs soient informés sur l'ensemble du marché du travail canadien⁷. Des propos d'ouverture n'ont de sens que s'ils sont suivis d'une démonstration concrète au plan des décisions et celles-ci sont à venir.

L'acteur provincial et la répartition des rôles

Les manœuvres fédérales ne laissent pas les gouvernements provinciaux indifférents parce qu'elles visent des domaines de leur compétence et en raison de leur impact sur le fonctionnement du fédéralisme canadien. La grogne provinciale concernant les initiatives fédérales plus ou moins unilatérales dans des champs de compétence provinciale n'est pas nouvelle. Il y a quelques décennies, ces initiatives avaient pour contrepartie un rôle de redistribution régionale qu'assumait le gouvernement fédéral et une participation financière substantielle au coût des programmes. Dans la mesure où actuellement cette contrepartie s'affaiblit, les ressentiments des provinces sont avivés. Ils recèlent en fait plusieurs dimensions, partant

de conceptions opposées du fédéralisme canadien, en passant par des orientations idéologiques différentes, jusqu'à des critiques formulées en termes de fonctionnalité administrative. À ce jour, mis à part le Québec, ce sont surtout ces deux dernières dimensions qui occupent une place prépondérante, encore que l'affrontement idéologique peut conduire à un renouvellement de la conception du régime fédératif canadien.

Au cours de la conférence annuelle des premiers ministres provinciaux d'août 1995 à Saint-Jean Terre-Neuve, on en est venu à tracer des paramètres devant guider le fonctionnement du fédéralisme en matière de politique sociale. Tout se passe comme si l'importante réduction des transferts aux provinces, dans le cadre du TSC, donnait le signal d'une contestation de la mission dont s'était chargé le gouvernement fédéral. Certains premiers ministres mettent directement en cause le rôle qu'y a joué le gouvernement fédéral. Ralph Klein constate qu'« il y a toute une différence entre des objectifs nationaux établis par les provinces entre elles et des objectifs fédéraux imposés par le gouvernement central⁸ ». Même Frank McKenna, du Nouveau-Brunswick, déclare : « Le gouvernement fédéral n'a plus les moyens d'exercer l'énorme domination à laquelle il s'était habitué dans certains secteurs. Déjà, il évacue lentement tout le domaine de la politique sociale⁹ ».

Les premiers ministres provinciaux ont dressé le programme de négociation qu'ils veulent entreprendre avec le gouvernement fédéral. Des documents ont été préparés par les ministres provinciaux responsables des services sociaux, afin d'étayer la position provinciale dans cette négociation. Plusieurs lignes de force dessinent les contours d'un fédéralisme à renouveler et plaident pour une nouvelle vision nationale pour les services sociaux au Canada. Un lien étroit est établi entre, d'une part, le besoin de redéfinition d'une vision nationale pour les services sociaux et, d'autre part, le besoin de restructurer l'économie canadienne pour faire face aux défis de la mondialisation, de l'info-route et des nouvelles réalités fiscales¹⁰.

Les modifications unilatérales du gouvernement fédéral à la protection sociale canadienne sont vues comme l'élément déclencheur forçant une révision des rôles et responsabilités des gouvernements. Les gouvernements provinciaux considèrent qu'ils doivent prendre l'initia-

tive dans le processus de réforme et de renouvellement de la protection sociale canadienne¹¹. Sans proposer de changements constitutionnels, on préconise 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. De là, les divers programmes reliés à la protection sociale sont identifiés à l'un ou l'autre des trois statuts : un programme fédéral est administré et mis en application par le gouvernement *fédéral*, un programme *national* est administré conjointement et mis en application par l'un ou l'autre niveau de gouvernement, et un programme *provincial* est administré et mis en application par les gouvernements provinciaux.

D'une manière générale, on retient que les services sociaux pour les familles, les enfants et les personnes invalides auraient le statut de programmes *provinciaux*, que les services d'emploi et de formation de la main-d'œuvre seraient considérés de statut *national* pour l'administration mais avec mise en application provinciale, que les programmes de sécurité du revenu (tels l'assurance-chômage, l'aide sociale) répondraient au statut de programme *national* avec une mise en application fédérale ou provinciale. Même si cette réflexion a été perçue comme un plaidoyer pour une décentralisation massive, il importe de souligner que le gouvernement fédéral est rarement évincé, sauf pour les services sociaux. Plus souvent il est appété à composer dans un processus de gestion conjointe des programmes dans l'essentiel des segments de la protection sociale. Partant de là, plusieurs voies sont possibles. Elles se préciseront à l'été 1996, lors de la conférence des premiers ministres provinciaux à Jasper.

Scénario II : interprovincialisme et union sociale

Pour leur part, les premiers ministres conservateurs de l'Alberta et de l'Ontario soutiennent une position fortement provincialiste qui oppose aux normes fédérales, qui s'imposent dans les programmes à frais partagés (quelque soit la nature), des normes qui seraient réellement nationales, dans le sens où elles auraient fait l'objet d'un consensus entre les provinces. Les gouvernements provinciaux deviendraient les chevilles ouvrières dans l'élaboration de ces normes qui ne seraient plus dictées par le gouver-

nement fédéral. Ce qui est visé ce n'est pas seulement l'unilatéralisme qu'affectionne le gouvernement fédéral, mais c'est aussi l'opportunité de son rôle. En effet, pour messieurs Klein et Harris, le rôle que le gouvernement fédéral serait appelé à jouer n'est pas très clair : tantôt on évoque un contrôle exercé conjointement avec les provinces, tantôt seuls les gouvernements provinciaux semblent devoir avoir autorité¹².

Cette conception est soutenue par l'étude que le gouvernement ontarien a commandée à Thomas Courchene — universitaire bien connu pour ses travaux de nature économique portant sur la fédération canadienne — traitant de l'union sociale et économique canadienne¹³. D'une façon générale, la responsabilité de la conception, de l'administration des politiques et de l'établissement des normes nationales dans les domaines de la santé, de la sécurité du revenu, de l'éducation serait dévolue aux provinces. Le programme de l'assurance-chômage, qui est de juridiction fédérale, serait administré conjointement ou par les provinces seules. Il appartiendrait aux gouvernements de développer des mécanismes interprovinciaux conséquents. Cette vision des choses pourrait suivre deux parcours qui restent assez contrastés et dont l'impact serait nettement différent pour le renouvellement du régime fédératif canadien. Le premier va dans le sens d'une direction conjointe, fédérale-provinciale, des politiques sociales, de santé et d'éducation. Le second accorde aux provinces la compétence de définir les orientations politiques et d'imposer les normes nationales, ce qui serait assuré par des mécanismes de concertation. En arrivant à Jasper pour la conférence interprovinciale, les deux premiers ministres montrent leur intérêt, voire leur attachement pour le deuxième parcours.

Scénario III : l'acteur fédéral reste à l'avant-scène

Cette position devait heurter plusieurs premiers ministres provinciaux, dont la conception des institutions fédérales diffère et/ou provenant de petites provinces dépendantes des transferts fédéraux. La perspective d'une prise en charge provinciale de l'ensemble des politiques sociales et d'un retrait correspondant du gouvernement fédéral est repoussée car elle est associée à une position extrême qui menace la position politique des petites provinces et les mécanismes de redistribution de la richesse.

Les premiers ministres de Terre-Neuve, du Nouveau-Brunswick et de la Saskatchewan se déclarent ouvertement réfractaires¹⁴. Quatre arguments sont exposés. D'abord, il apparaît inconcevable que le gouvernement fédéral abandonne son rôle dans le champ des politiques sociales, rôle qui est à la mesure de sa capacité d'incarner le peuple canadien dans son ensemble. Ensuite, on craint fort que, si le gouvernement fédéral est relégué à l'arrière-plan, il sera enclin à mettre un terme aux transferts interprovinciaux, ce qui compromettrait la capacité des provinces les plus pauvres à s'acquitter de leurs responsabilités en matière sociale précisément. De plus, l'interprovincialisme risque de se transformer en un processus par lequel les plus grandes provinces imposeraient à l'ensemble leurs propres orientations politiques (qui sont conservatrices et favorables au désengagement de l'État). Enfin, la proposition pêche par radicalisme car le gouvernement fédéral a déjà montré sa capacité de lâcher du lest en esquissant un mouvement de retrait notamment sur la question de la formation de la main-d'œuvre.

Malgré ces réticences à l'égard de l'interprovincialisme, cette position provinciale est loin de conduire à la délivrance d'un satisfecit au gouvernement fédéral. Elle va plutôt inspirer la position qui s'est dégagée de la conférence interprovinciale de Jasper, à laquelle tous les gouvernements provinciaux ont souscrit, sauf celui du Québec. Dans cette entente¹⁵, on affirme que la réforme de la politique sociale est l'un des défis les plus importants pour le Canada et que les provinces désirent s'engager et même prendre le leadership en cette matière. En ce sens, les gouvernements entendent parler d'une seule voix dans le débat canadien sur la réforme de la politique sociale et considèrent qu'ils doivent jouer un grand rôle préalablement aux décisions définissant cette réforme et à leur application.

Cette volonté provinciale prend appui sur la lecture critique de l'attitude fédérale en cette matière; on relève en effet que les propositions fédérales sont particulièrement déficientes, compte tenu d'une vision intégrée insuffisante, que la contribution financière décroît et que la consultation avec les provinces est inconsistante. Les premiers ministres provinciaux s'entendent pour dire que le gouvernement fédéral doit mettre un terme à ses actions unilatérales et à ses dates butoir 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.

Pour ce faire, ils soutiennent l'établissement du Conseil ministériel sur la réforme et le renouvellement de la politique sociale qui aura 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.

Scénario IV : Deux logiques d'État

Pour le gouvernement du Québec, qui ne s'est pas joint au consensus interprovincial et qui ne doit pas participer au conseil, le rapport de Thomas Courchene recelait certaines vertus, mais il a pris soin de ne pas s'y associer, car il estime qu'aucun changement constitutionnel en mesure de répondre aux revendications historiques du Québec ne peut être réalisé.

Pour Lucien Bouchard, le gouvernement fédéral n'a pas sa place dans l'élaboration des normes dans les domaines de la santé et de la protection sociale, car il s'agit de domaines de compétence exclusive des provinces. En toute logique, il ne saurait s'associer à un processus qui reconnaît la pertinence de son intervention et même qui le place hiérarchiquement dans une position privilégiée dans des mécanismes de concertation visant à mettre en place des programmes sociaux uniques, nationaux, assortis de normes d'ensemble¹⁶.

La méfiance à l'égard du rôle prépondérant que le gouvernement fédéral jouerait avec l'introduction de mécanismes de collaboration fédérale-provinciale n'épuise pas les réticences du premier ministre du Québec. Pour lui, « l'interprovincialisme n'est pas mieux que le fédéralisme »; là encore, « le Québec serait encore soumis à une majorité¹⁷ ». Le gouvernement du Québec n'est pas disposé à abandonner aucune de ses compétences. De toute façon, ce qui est envisagé par

les gouvernements provinciaux ne saurait être qu'un « autre exercice de pancanadianisme¹⁸ ».

En fait, ce sont deux logiques d'État qui s'affrontent et que manifestent à la fois le consensus provincial et son rejet de la part du Québec. Lucien Bouchard exprime cette idée en soulignant que s'affirment « deux perspectives différentes, [...] deux peuples différents¹⁹ » avec deux conceptions du groupe de référence quand vient le temps de parler de solidarité.

Ce survol du débat révèle plus qu'une simple modification des composantes de la politique sociale et de santé au Canada. Ce qui se met en place à la suite de ce que l'on a appelé la réforme Axworthy et les budgets Martin 1995 et 1996, c'est une reconsidération fondamentale de son architecture. Ce qui implique non seulement un retour sur les principes sous-jacents à la protection sociale existante, mais aussi une évolution marquée du processus d'élaboration des compromis entre les lieux d'exercice du pouvoir au Canada tout autant que de la configuration institutionnelle du régime fédératif. Cela va de pair avec la remise en cause du régime de la citoyenneté.

LE RÉGIME DE CITOYENNETÉ DE L'APRÈS-GUERRE ET SON DÉMANTÈLEMENT

Le régime de citoyenneté, constitué au cours de l'après-guerre, s'est institutionnalisé en empruntant de multiples voies : la voie constitutionnelle, l'organisation de l'appareil administratif de l'État et même les institutions de représentation politique, notamment le système partisan. Bien qu'il ait été constamment tirailé par des remises en cause de certains de ses éléments, sur le plan de ses grands paramètres, il a obtenu un consensus. Or, le régime de citoyenneté²⁰ qui apportait pendant plusieurs décennies une cohérence, à la fois de l'État et des citoyens, aux conditions économiques et politiques, semble devenir de plus en plus caduc. Depuis une décennie, on assiste en fait à un démantèlement amorcé par l'État et à une reconstitution de la citoyenneté. L'évolution récente du régime fédératif et des politiques sociales participe à ce démantèlement et en constitue une conséquence.

La théorie de la régulation, on le sait, a mis en évidence le fait que le processus de transformation des sociétés passe par l'existence, pendant des périodes plus ou moins longues, de modèles de développement qui donnent une certaine stabilité à l'organisation des rapports économiques, politiques et sociaux et qui caractérisent, avec des propriétés particulières selon les sociétés, leur structure générale au cours d'une même période²¹. Cette stabilité provisoire résulte d'une certaine adéquation entre les normes de comportement et les anticipations des acteurs, adéquation qui est elle-même le produit indéterminé des luttes menées dans des sociétés particulières. À terme, les contradictions ainsi contenues, qui ont donné naissance à une certaine stabilisation de la dynamique sociale, provoquent la remise en cause des principes sur lesquels elle reposait.

Dans cette perspective, les régimes de citoyenneté se présentent comme la concrétisation, dans une société donnée, d'un modèle plus général de citoyenneté qui correspond d'ailleurs à un type spécifique de mode de régulation. Tout comme on peut voir dans le fordisme un modèle de développement général qui a pris des formes particulières selon les sociétés, on peut identifier un modèle général de citoyenneté de l'après-guerre, qui a pris différentes formes d'une société à l'autre. Les régimes de citoyenneté jouissent d'une certaine stabilité qui tient à l'adéquation, pour des périodes données, entre les statuts offerts et les statuts attendus ; ainsi, la représentation des citoyens proposée par l'État a une certaine correspondance avec les « autoreprésentations » des citoyens. Ainsi, les identités nationales, les sentiments d'appartenance à la collectivité font partie du régime de citoyenneté.

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

La direction des processus en cours n'est pas encore donnée ; elle peut emprunter des voies diverses, d'où l'intérêt de porter une attention particulière aux nouvelles formes de reconnaissance des citoyens et de compréhension du pays lui-même. C'est dans cette optique que les quatre scénarios trouvent tout leur intérêt.

Le régime de citoyenneté de l'après-guerre au Canada a été, en particulier, porté par le gouvernement fédéral qui a pris des initiatives dans la mise en forme de l'État-providence par le biais notamment des programmes à frais partagés. Au départ, la conceptualisation juridique de la citoyenneté canadienne est proposée par la Loi sur la citoyenneté de 1946 ; en reconnaissant une communauté de statut à l'ensemble de la population, cette loi instituait l'être collectif constitué de citoyens canadiens²². L'identité du citoyen a nettement une dimension pancanadienne et elle est supportée par un ensemble de formes institutionnelles participant à la régulation du fordisme. La mise en place d'un système partisan pancanadien²³, la valorisation d'une culture « nationale » avec ses grandes organisations pancanadiennes, la consolidation des institutions économiques présidant à la structuration d'un marché du travail canadien et d'une société de consommation²⁴, tous ces éléments ont contribué en pratique à donner de l'épaisseur à la signification de la citoyenneté canadienne. Ce qui a été couronné, pendant les années 1960, par l'extension des droits économiques et sociaux associée à un interventionnisme public plus intensif, établissait des liens directs avec les citoyens canadiens.

L'idée d'équité a sa place, en tant qu'élément connu, dans l'institutionnalisation du régime. On pense ici à plusieurs programmes sociaux qui ont été lancés ou mis en place par le gouvernement fédéral : les allocations familiales, les pensions aux personnes âgées, l'assurance-chômage, diverses formes d'assistance catégorielle. Pour la première fois, l'idée de citoyens canadiens insérés dans et soutenus par un réseau d'institutions nationales prenait chaque jour un sens. Parallèlement, les transferts financiers intergouvernementaux, liés aux programmes à frais partagés, donnaient corps au principe de l'égalité des chances pour le citoyen, quel que soit son lieu de résidence. Au cours des années 1960, le discours sur l'équité et le développement social²⁵ qui est venu ajouter de nouvelles dimensions à la notion de droits

sociaux, a inspiré la seconde vague du développement de la protection sociale. Au terme de cette période, les droits sociaux des citoyens canadiens se distinguaient encore davantage de ceux qui étaient en vigueur aux États-Unis²⁶.

En somme, le régime de citoyenneté au cours de l'âge d'or du fordisme canadien comportait les objectifs de justice sociale et d'équité²⁷. Les citoyens se sont vu reconnaître de nouveaux droits économiques et sociaux, assurés par un système pancanadien plus ou moins complexe. Par exemple, dans sa conception initiale, et par la suite vaille que vaille, l'assurance-chômage était conçue comme un programme d'assurance qui, par une mesure collective et solidaire des travailleurs et employeurs (par la suite, avec le concours de l'État), faisait face au risque social qu'est la perte d'emploi. Ce risque était indifférencié dans la mesure où on ne tenait pas compte des catégories de travailleurs (sauf les travailleurs à temps partiel), de leur histoire professionnelle ou des secteurs d'emploi. Le risque était produit et assumé socialement, même s'il faut souligner que la protection de revenu s'étalait sur une période relativement courte, comparativement à plusieurs programmes de pays européens. Mais, dans un contexte de bas niveau de chômage, cette période pouvait convenir dans de nombreux cas²⁸.

Crise du fordisme et des formes de régulation

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

La structure des emplois et le mode d'obtention du revenu, notamment, sont bouleversés. La multiplication d'emplois ne demandant qu'une faible qualification, l'insécurité latente, le recul du mouvement syndical, la masse des sans-emploi ayant un bas niveau de sécurité du revenu, le fléchissement des salaires réels, l'accroissement des inégalités

de revenu, l'augmentation nominale et relative des travailleurs pauvres sont autant de manifestations de ces bouleversements. Parallèlement, l'idéologie de l'économie de l'offre sert d'antidote à la protection sociale associée au régime de citoyenneté de l'après-guerre qui, par effet de démarchandisation, a réduit la vulnérabilité à l'égard du marché et a permis une certaine distanciation entre l'insertion dans le marché du travail et l'obtention d'un revenu²⁹. On assiste à une remise en cause de l'action de l'État à l'égard du marché.

Dans cette situation, on constate que dans plusieurs domaines, la valorisation de la précarisation ou de la logique marchande fait reculer les mécanismes qui avaient été inspirés par les principes de solidarité et d'universalité, principes qui avaient eu une certaine prise sur le régime de citoyenneté canadien. La protection sociale s'inscrit dans un environnement beaucoup plus vaste et pour lequel le « scénario libéral et dual » semble devoir s'imposer³⁰. Ce scénario passe notamment par l'accentuation des processus de différenciation sociale au Canada. Une différenciation multiple, dont on peut souligner qu'elle se cristallise notamment dans la différenciation de l'espace canadien : structuration morcelée des activités économiques et établissement de conventions sociales supportées par de nouvelles institutions étatiques, notamment les institutions provinciales³¹. En provoquant une remise en question de la protection sociale et du système de transferts financiers intergouvernementaux, tout en laissant les gouvernements provinciaux procéder dans l'aménagement du désengagement, le gouvernement tire avantage du régime fédératif afin de se soustraire aux critiques de la population mais s'expose à voir contesté son leadership dans les institutions.

La stratégie fédérale de désengagement

Le gouvernement fédéral veut impulser un mouvement allant dans le sens du désengagement de l'État. Il procède en ce sens dans le programme d'assurance-chômage pour lequel il possède une compétence exclusive. Pour le reste, il utilise une contrainte systémique pour infléchir de façon durable les politiques mises en œuvre par les gouvernements provinciaux ; c'est là que la réduction des transferts financiers aux provinces prend son

sens stratégique : elle rend impraticable le maintien des programmes de la protection sociale. Tout en étant efficace, cette contrainte systémique n'a pas une très grande visibilité pour la population qui retient davantage le centre de décision politique qui devra procéder aux réductions de services, à la redéfinition des droits sociaux, à l'application de mesures d'exclusion, etc. ; et, ce sont les gouvernements provinciaux qui sont sur la ligne de feu. De plus, l'annonce des mesures financières a vu leur application reportée dans le temps, ce qui a l'avantage de miner la capacité mobilisatrice des opposants : il est difficile, dans un premier temps, de mobiliser contre une mesure par anticipation, tout autant que lorsqu'elle aura été annoncée deux ans plus tôt. C'est en ce sens que la politique restrictive fédérale est à portée systémique, mais s'applique de façon décentralisée et est différée dans le temps.

On peut ajouter que l'analyse du désengagement de l'État³² révèle que les processus et les acteurs qui ont participé à la croissance et à la consolidation de l'État providence ne sont plus nécessairement à l'œuvre dans l'autre phase et que cette dernière doit être comprise dans sa dynamique propre. Pour ne prendre qu'un aspect des choses, le gouvernement fédéral, qui a joué un double rôle d'impulsion et de généralisation des conventions sociales qui ont alimenté la citoyenneté sociale, est loin d'être assuré d'une même position stratégique lors du désengagement. Alors que les provinces servent d'écran à la politique fédérale et qu'elles se voient obligées de gérer la décroissance devant des clientèles et des travailleurs critiques et opposés, elles sont un certain nombre à être spontanément beaucoup plus réservées devant un gouvernement fédéral qui prétend jouer un rôle de premier plan dans la normalisation de la décroissance à l'aide de principes ou de critères nationaux.

Sur cette base nous allons discuter brièvement chacun des scénarios qui émergent sur la scène politique, en soulevant leur impact sur l'organisation du régime fédératif canadien et leur contribution potentielle à un nouveau régime de citoyenneté actuellement en construction.

SCÉNARIO I

Le premier scénario, que défend d'emblée le gouvernement fédéral, s'inscrit généralement dans la continuité de l'organisation du régime fédératif, du moins si on considère l'organisation des rapports intergouvernementaux dans le processus de prise de décision. En dépit de son action de désengagement, le gouvernement fédéral maintient sa volonté de défendre des principes et critères pancanadiens en matière de santé et de politiques sociales. Il y a retrait partiel pour l'aide sociale, mais du même souffle prétention d'agir, à la limite unilatéralement, dans l'ensemble des politiques sociales, de santé et d'éducation afin d'imposer, à l'aide de sanctions monétaires notamment, le respect de normes nationales édictées, après consultation mais pas nécessairement à la suite d'un consensus. Le repli de l'État se ferait dans un ordre dont les grands vecteurs seraient prescrits par le tuteur fédéral.

La tutelle fédérale n'est pas une assurance pour la confirmation de droits sociaux des citoyens ou pour le maintien des programmes. Dans un contexte de recul de ces droits, l'initiative fédérale permet d'établir les grands paramètres au-delà desquels le désengagement de l'État ne peut aller. Ces paramètres sont appelés à être mobiles dans le temps, mais, à un moment donné, ils possèdent une unité spatiale et permettent la représentation d'une citoyenneté sociale canadienne, même si elle s'étiole. Par ailleurs, la révision de la conception de la citoyenneté sous la tutelle fédérale est susceptible d'être soumise à des mouvements moins brusques, non pas parce que le gouvernement fédéral est par définition réformiste, mais plutôt en raison du fait que la géopolitique canadienne permet plus difficilement aux radicalismes de droite comme de gauche de s'imposer durablement sur l'échiquier fédéral et du fait que, se concentrant pour l'essentiel à définir des normes et non à appliquer directement les programmes, il échappe partiellement aux pressions immédiates des contraintes financières dont il est lui-même largement responsable.

Si ce scénario permet de poser le gouvernement fédéral comme garant et défenseur de l'union économique et sociale canadienne et de répliquer aux critiques voulant que le désengagement soit synonyme de fractionnement de la citoyenneté sociale inscrit dans la différenciation

de l'espace canadien, les prétentions fédérales ne sauraient être qu'à la mesure de son poids relatif sur l'échiquier politique. Un gouvernement qui se fait le promoteur de programmes et qui participe significativement à son financement jouit d'un poids qui est entamé lorsqu'il veut encadrer le délestage social de l'État dont il est l'un des responsables et initiateurs. Même pour une province très dépendante des transferts financiers et de la répartition de la richesse à travers les institutions fédératives, l'attitude fédérale perd de sa justification, à tout le moins dans la façon de faire, et s'assimile à un paternalisme prétentieux. La grogne provinciale en témoigne. Mais au-delà de celle-ci, l'affirmation d'une tendance provincialiste reste problématique.

SCÉNARIO II

En ce sens, le scénario II constitue une proposition claire qui trace la voie à une alternative par laquelle les gouvernements provinciaux seraient appelés à jouer un rôle clé qui les propulse à l'avant-scène dans la définition de la citoyenneté sociale canadienne à l'ère du désengagement. Cette position s'appuie sur deux prémisses. D'abord, les matières en cause sont constitutionnellement de compétence provinciale, et non fédérale, et devraient être traitées d'abord et surtout par les responsables politiques dans le domaine, soit les gouvernements provinciaux. Ensuite, l'union sociale et économique canadienne n'est pas l'apanage du gouvernement fédéral, en ce sens que l'ouverture des économies impose à tout gouvernement responsable au niveau provincial de se saisir de cet enjeu et de remplir la responsabilité qui lui incombe. À partir du moment où nous sommes sur un terrain prioritairement provincial et que l'union sociale dans une économie ouverte est un enjeu immédiat pour les gouvernements provinciaux, ces derniers sont placés dans la position de promoteurs de l'union sociale dans le cadre d'un processus politique interprovincialiste. Ce sont les provinces, principalement, qui devraient définir les paramètres de l'évolution de la protection sociale et donc façonner concrètement le nouveau régime de citoyenneté au Canada.

Ce scénario n'est pas en soi invraisemblable, pour ce qui est de sa justification, mais il introduirait, à tout le moins, un bouleversement dans le fonctionnement du régime fédératif canadien, bouleversement qui rencontrerait plusieurs embûches. La différenciation

régionale de l'espace canadien, la culture politique canadienne, la diversité des allégeances politiques gouvernementales, la position structurelle relative des divers gouvernements provinciaux à l'égard du gouvernement fédéral, et des institutions fédératives en général, et l'histoire des relations fédérales-provinciales sont des facteurs qui hypothèquent une cohésion provinciale et valorisent l'intervention d'un acteur institutionnel qui prétend transcender cet éclatement, soit le gouvernement fédéral.

Le scénario II, qui mise sur une dynamique d'abord interprovinciale, soulève nécessairement certaines interrogations sur les intérêts, la vision politique et la conception de la citoyenneté qu'il pourrait supporter. Le fait que les protagonistes politiques de ce scénario soient deux conservateurs qui se sont évertués à sabrer radicalement dans les dépenses publiques et à renier des droits syndicaux et sociaux jusqu'alors respectés, laisse penser que cet interprovincialisme serait susceptible d'être une voie qui faciliterait les attaques frontales contre le régime de citoyenneté déjà mal en point, et qui faciliterait le désengagement de l'État et la différenciation de l'espace social canadien. On peut considérer qu'en fait il s'agit essentiellement de substituer à un processus finalement dominé par l'unilatéralisme fédéral, un autre processus, multilatéral celui-là et fondé sur la collaboration interprovinciale, mais qu'au total les grands paramètres qui seraient établis seraient aussi contraignants dans leur application. Dans cette hypothèse, si ces règles assurent un niveau de protection moindre, ce serait le vœu des gouvernements élus. Les provinces se libéreraient d'un tuteur et s'imposeraient elles-mêmes des règles communes. Pour plusieurs, il semble cependant inquiétant que l'un des défenseurs (Ralph Klein) de ce scénario soit aussi farouchement opposé à l'idée même de contraintes et de pénalités financières aux provinces en cas de non respect des normes nationales, comme c'est le cas actuellement. Est-ce que la flexibilité tant vantée signifierait le laxisme dans l'application de normes nationales, d'où qu'elles viennent ?

SCÉNARIO III

La conclusion de la réunion de Jasper incarne assez bien le troisième scénario. À première vue, cette conclusion peut être interprétée comme

une victoire des petites provinces qui reconnaissent un rôle de premier plan au gouvernement fédéral dans le processus de prise de décisions et, inversement, une retraite de la part de messieurs Klein et Harris. Mais il faut y voir davantage. D'abord, pour ces derniers, la retraite ne signifie pas la capitulation. Ensuite, les provinces insistent auprès du gouvernement fédéral pour être des acteurs de premier plan. En ce sens, elles donnent au gouvernement fédéral six mois pour négocier de nouvelles normes nationales qui seraient appliquées conjointement avec les provinces. Enfin, elles 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.

Dans l'immédiat, la mise en place du conseil fédéral-provincial répond vraisemblablement aux vœux exprimés par le gouvernement fédéral lors de la conférence des premiers ministres de juin. Mais quelle sera la dynamique de ce conseil? La gestion des normes nationales que certains y voient ira-t-elle de pair avec une affirmation du poids des provinces dans le processus décisionnel ou — comme on peut l'anticiper sur la foi de l'histoire récente des relations fédérales-provinciales — ouvrira-t-elle la porte à un processus de confirmation du leadership du gouvernement fédéral face à des provinces aux intérêts diversifiés et souvent contradictoires? La deuxième possibilité est d'autant plus vraisemblable que la position provinciale semble rendre compte du plus petit dénominateur commun, qui consiste à s'opposer aux décisions et aux actions unilatérales du gouvernement fédéral, alors que la place réelle accordée aux provinces dans le processus de prise de décision reste problématique.

Il est tout à fait clair que les scénarios I et III sont davantage susceptibles de se concilier, d'autant plus que leur lieu de mise en route est le même Conseil ministériel, qui déboucherait cependant sur des résultats différenciés. Cela dit, la mise en œuvre du scénario III modifierait en pratique la conception qui semble inspirer le gouvernement fédéral. En effet, même si on ne substituait pas l'interprovincialisme à l'autorité fédérale, cette dernière serait circonscrite et verrait son extension soumise à un consensus provincial préalable. Dans ce cas, la capacité de leadership du gouvernement fédéral se verrait entamée et deviendrait conditionnelle à la reconnaissance des gouvernements

provinciaux à titre d'acteurs majeurs dans la définition des priorités et des modes de financement des politiques sociales et de santé. Cela pourrait avoir comme conséquences un maintien des normes pancanadiennes existantes, et une très grande difficulté d'introduire de nouvelles normes qui soient réellement contraignantes.

SCÉNARIO IV

Le quatrième scénario s'impose dans la discussion, d'abord parce que l'un des acteurs refuse de s'engager dans la dynamique incertaine proposée par les premiers ministres provinciaux à Jasper, et acceptée par le gouvernement fédéral. En refusant de participer au Conseil ministériel, le gouvernement du Québec n'a pas à proposer formellement ce que serait l'alternative : ce seul refus crée une situation qui obligera les acteurs à composer avec une alternative qui, à ce jour, est une zone d'ombres. Dans l'immédiat, l'objection formelle du Québec opposée à un scénario consacrant le leadership fédéral ou à un scénario basé sur l'interprovincialisme ne constitue pas pour autant une position de blocage. Alors que les autres acteurs s'engagent dans leur propre dynamique, le gouvernement du Québec préfère s'abstenir tout en étant attentif à ce qui se déroule. S'il n'y a pas blocage, le parallélisme des positions et des actions gouvernementales ne pourra vraisemblablement se perpétuer ; dans un avenir prévisible, il y aura télescopage.

D'un côté, l'un ou l'autre des scénarios précédents devrait s'imposer à la faveur de décisions politiques portant sur l'évolution de la protection sociale dans les domaines actuellement conjoints et vraisemblablement dans de nouveaux domaines non soumis à des programmes à frais partagés. L'interdépendance entre les mesures sociales s'imposant comme une dimension incontournable conduira selon toute vraisemblance à privilégier une conception intégrée de la réforme des programmes qui composent la protection sociale et de santé au Canada. L'un des enjeux consiste à savoir quel sera le poids relatif des différents gouvernements dans l'élaboration de la réforme et, de façon subsidiaire, quelle est la capacité réelle de l'un ou l'autre ordre de gouvernement d'exercer une direction dans l'exécution de cette réforme. Quelle que soit la réponse concrète qui sera apportée à ces interrogations, en principe ou par l'intermédiaire d'une entente

sur certaines politiques précises, les négociations qui auront cours en l'absence du Québec définiront forcément des règles du jeu et poseront des paramètres auxquels le gouvernement du Québec devra faire face.

D'un autre côté, le gouvernement du Québec ne fait pas qu'une défense passive ou attentiste de ses compétences constitutionnelles. Il s'est engagé dans la mise en place de modifications significatives des mesures concernant les sans-emploi et le domaine de la santé, par exemple. En ce sens, il est actif dans la recomposition des données se rapportant à son intervention. Lorsqu'il propose de revoir la cohérence de l'aide sociale et des mesures de soutien aux familles et à l'enfance, il établit de nouveaux droits, règles et normes susceptibles de constituer une contrepartie instituée et, forcément, rigide face aux initiatives du Canada hors Québec. En ce sens, le gouvernement du Québec est en train de recomposer le paysage institutionnel de la protection sociale au Québec et éventuellement accentuera l'incompatibilité, conceptuelle et opérationnelle, avec des propositions à venir du Canada hors Québec. Qui plus est, la volonté du Québec de récupérer les sommes allouées par le programme d'assurance-emploi pour les congés de maternité afin de les canaliser dans le nouveau programme québécois, comme le permettrait la loi fédérale, opérerait un déplacement à la fois des sommes et de la capacité d'initiative du gouvernement fédéral vers le gouvernement du Québec.

Le télescopage est sans doute inévitable. Cependant, la manière dont on y fera face est incertaine. Si, aux fins de la discussion, on met de côté l'alternative que constitue la souveraineté du Québec, il reste à considérer deux voies : la tentation d'imposer une formule au gouvernement du Québec ou l'engagement dans une formule de compromis. Les deux voies sont redoutables pour des raisons différentes.

D'un côté, peut-on, dans le contexte politique actuel, imposer d'autorité ou avec des sanctions monétaires des politiques « canadiennes » qui auraient pour effet d'invalider l'action du Québec en matière sociale et de santé, action qui aurait trouvé sa crédibilité et sa légitimité auprès de la population du Québec et des groupes constitués dans le secteur? D'un autre côté, peut-on envisager, dans les conditions actuelles, une négociation qui permettrait au Québec

de garder l'initiative dans la définition des mesures de protection sociale et d'accroître leur intégration, sans pour autant prêter flanc à une levée de boucliers du Canada hors Québec ?

Dans ce dernier cas, la réponse pourrait être positive si les provinces accroissaient significativement leur autonomie dans l'ensemble du Canada, mais les provinces qui plaident pour l'affirmation des provinces, semblent voir cette affirmation à travers un interprovincialisme, uniforme selon toute probabilité. La réponse pourrait être positive aussi dans le cas où l'on concevrait favorablement 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 avec les arbitrages arrêtés au Canada. Selon cette dernière hypothèse, on serait très près, mais dans une perspective extensive, du compromis conclu il y a une trentaine d'années concernant le Pension Plan au Canada et le Régime des rentes au Québec. Cet exemple est souvent cité pour illustrer la flexibilité du fédéralisme canadien, mais la véritable question c'est dans quelle mesure il s'agit d'un exemple ou d'une exception.

- 1 Les auteurs expriment leur reconnaissance envers le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et le Fonds FCAR du Québec (volet équipe de recherche) pour le soutien financier que ces organismes apportent à leurs travaux de recherche. Les auteurs tiennent à remercier Martin Papillon qui les a assistés dans la recherche documentaire sur laquelle s'appuie cet article.
- 2 P. Martin, *Discours du budget* (Ottawa, ministère des Approvisionnements et services, février 1995).
- 3 « Le grand transfert n'a pas eu lieu », *Le Devoir* (28 février 1995); et « Ottawa s'en remet aux provinces en matière de politique sociale », *La Presse* (28 février 1995).
- 4 « Aide sociale : Ottawa va "encadrer" l'action des provinces », *La Presse* (31 mars 1995).
- 5 « Réforme Axworthy : Ottawa abandonne la formation. Le fédéral tentera de négocier des ententes avec les provinces », *Le Soleil* (2 décembre 1995); « Il faudra maintenant parler d'assurance-emploi : le régime d'assurance-chômage subit des transformations majeures », *Le Devoir* (2 décembre 1995).

- 6 « Formation de la main-d'œuvre. Ottawa se dit obligé d'avoir son mot à dire », *Le Devoir* (5 décembre 1995).
- 7 *Le Devoir*, 19 octobre 1996, A1.
- 8 « Le rôle d'Ottawa ciblé. Les provinces dressent le programme des négociations post-référendaires », *Le Soleil* (26 août 1995).
- 9 « Il faut limiter les pouvoirs d'Ottawa-McKenna », *Le Soleil* (14 octobre 1995).
- 10 Provincial-Territorial Ministers Responsible for Social Services, *A New National Vision for Social Services in Canada* (novembre 1995), 3 p.
- 11 Provincial-Territorial Ministers Responsible for Social Services, *Redefining the Social Services Roles and Responsibilities of Federal and Provincial/Territorial Governments* (12 décembre 1995), 24 p.
- 12 *The Globe and Mail*, 21 août 1996, A1, A8.
- 13 Thomas J. Courchene, *ACCES. A Convention on the Canadian Economic and Social Systems*, Étude préparée pour le Ministry of Intergovernmental Affairs, Gouvernement de l'Ontario (août 1996), 45 p.
- 14 *The Globe and Mail*, 22 août 1996, A1, A4.
- 15 Gouvernement d'Alberta, *Final Communiqué 36th Annual Premiers Conference* (25 août 1995).
- 16 *Le Devoir* (23 août 1996), A1. D'ailleurs, la sphère de compétence de cette structure conjointe s'étendrait à de nouveaux secteurs, comme l'indique bien la volonté d'établir un programme national et unique d'allocation à l'enfance. De plus, au moment où le gouvernement fédéral, à la réunion fédérale-provinciale des premiers ministres de juin 1996, invitait les provinces à la collaboration, il annonçait la création de trois agences fédérales dans des domaines provinciaux ; même s'il ne s'agissait pas de matières rattachées aux politiques sociales, la tendance n'en reste pas moins symptomatique pour Québec.
- 17 *Le Devoir* (24 août 1996), A1.
- 18 *Idem*.
- 19 *Le Devoir* (23 août 1996), A1.
- 20 Pour la présentation du concept de régime de citoyenneté, voir : J. Jenson et S. Phillips, « Regime Shift: New Citizenship Practices in Canada », *Revue internationale d'études canadiennes*, à paraître en 1997 ; G. Boismenu et J. Jenson, « La réforme de la sécurité du revenu pour les sans-emploi et la dislocation du régime de citoyenneté canadien », *Politique et Sociétés*, à paraître 1997.
- 21 R. Boyer, *La théorie de la régulation : une analyse critique* (Paris, La Découverte, 1986) ; G. Boismenu, J.-G. Loranger et N. Gravel, « Régime d'accumulation et régulation fordiste », *Revue économique*, 46, 4 (1995) ; J. Jenson, « Different but

- not Exceptional: Canada's Permeable Fordism », *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, 26, 1 (1989).
- 22 L.A. Pal, *Interests of State: The Politics of Language, Multiculturalism, and Feminism in Canada* (Montreal-Kingston, McGill-Queen's University Press, 1993), 79.
- 23 D. Smith, « Canadian Political Parties and National Integration », dans A.-G. Gagnon et B. Tanguay, dir., *Canadian Parties in Transition* (Toronto, Nelson, 1988).
- 24 G. Boismenu, « L'État et la régulation du rapport salarial depuis 1945 », dans G. Boismenu et D. Drache, dir., *Politique et Régulation. Modèle de développement et trajectoire canadienne* (Montréal-Paris, Méridien-L'Hannattan, 1990), 155-203.
- 25 A. Maioni, « Ideology and Process in the Politics of Social Reform », dans K. Banting et K. Battle dir., *A New Social Vision for Canada? Perspectives on the Federal Discussions Paper on Social Security Reform* (Kingston, School of Policy Studies, Queen's University, 1994).
- 26 A. Noël, G. Boismenu et L. Jalbert. « The Political Foundations of State Regulation in Canada », dans J. Jenson, R. Mahon et M. Bienefeld, dir., *Production, Space, Identity. Political Economy Faces the 21st Century* (Toronto, Canadian Scholars' Press Inc. 1993), 185-186.
- 27 G. Bourque et J. Duchastel, *L'identité fragmentée* (Montréal, Fides, 1996), 59-63.
- 28 L.A. Pal, « Revision and Retreat: Canadian Unemployment Insurance 1971-1981 », dans J.S. Ismael, dir., *Canadian Social Welfare Policy – Federal and Provincial Dimension* (Institut d'administration publique du Canada, McGill-Queen's University Press, 1985), 75-104.
- 29 G. Boismenu, « L'enjeu de la protection sociale dans le cadre de l'ALÉNA », Communication au colloque *Intégration continentale, recomposition territoriale et protection sociale* (Montréal, 25 au 27 octobre 1995).
- 30 G. Boismenu. « Perspectives sur l'exclusion des sans-emploi en matière de sécurité du revenu », dans J.-L. Kein et B. Lévesque, dir., *Contre l'exclusion. Repenser l'économie* (Québec, PUQ, 1995), 154 et suivantes; G. Boismenu et A. Noël, « La restructuration de la protection sociale en Amérique du Nord et en Europe », *Cahiers de recherche sociologique*, 24 (1995), 59 et suivantes; R. Boyer « Comment émerge un nouveau système productif? », dans R. Boyer et J.-P. Durand, dir., *L'après-fordisme* (Paris, Syros, 1993), 51 et suivantes; B. Coriat, *L'atelier et le robot* (Paris, Christian Bourgois Editeur); D. Leborgne et A. Lipietz, « Flexibilité offensive et flexibilité défensive », dans G. Benko et A. Lipietz, dir., *Les régions qui gagnent* (Paris, PUF).

- 31 Au sujet de la crise du fordisme qui s'exprime à travers les institutions intergouvernementales, voir J. Jenson, « Different but not Exceptional: Canada's Permeable Fordism », *Canadian Review of Sociology and Anthropology* 26, 1 (1989).
- 32 P. Pierson, *Dismantling the Welfare State?* (New York, Cambridge University Press, 1994), 213 p.