

Présentation du numéro

Vers un nouvel État-providence? Enjeux démocratiques

Alain Noël

Number 30, Fall 1996

Vers un nouvel État-providence?

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/040032ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/040032ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (print)

1703-8480 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Noël, A. (1996). Présentation du numéro : vers un nouvel État-providence? Enjeux démocratiques. *Politique et Sociétés*, (30), 3–27.
<https://doi.org/10.7202/040032ar>

VERS UN NOUVEL ÉTAT-PROVIDENCE? ENJEUX DÉMOCRATIQUES*

Alain Noël

Université de Montréal

L'État-providence apparaît comme un arrangement politique et institutionnel bien défini et remarquablement stable. Après la Deuxième Guerre mondiale, et surtout dans les années 1960 et 1970, les différents pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) se sont donné diverses institutions et pratiques afin d'assurer la protection sociale et, sans nécessairement aller plus loin, ils ont par la suite largement maintenu ce qui était devenu des acquis. Si bien qu'au milieu des années 1990, il est encore possible de parler d'un paysage politique et institutionnel presque «gelé»¹. Des restrictions budgétaires significatives sont effectuées, mais, pour l'essentiel, les principes, les institutions, les programmes et les acteurs semblent inchangés. Dans l'opinion publique aussi, l'État-providence conserve un appui solide et bien enraciné². Mais en même temps, l'heure semble propice aux remises en question.

Premièrement, les récentes transformations de l'économie mondiale, et notamment la libéralisation des marchés financiers et la croissance des échanges commerciaux, ébranlent le libéralisme de l'après-guerre, qui combinait la promotion du libre-échange sur le plan international avec le maintien d'un État interventionniste sur le plan

* Une version préalable de ce texte a été présentée dans le cadre du séminaire du département de science politique de l'Université York (Toronto, 20 janvier 1997). Je remercie pour leurs commentaires les participants, et notamment Peter Fargey, Lois Harder, Ken McRoberts et Leo Panitch, de même que Alain-G. Gagnon, Marie-France Le Blanc et les évaluateurs de la revue. Je remercie également Alain Bernier pour son aide à titre d'assistant de recherche. Ce travail bénéficie de l'appui financier du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et du Fonds FCAR.

¹ Gøsta Esping-Andersen, «After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy», dans Gøsta Esping-Andersen (dir.), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Thousand Oaks, Sage, 1996, p. 24.

² Paul Pierson, «The New Politics of the Welfare State», *World Politics*, vol. 48, no 2, janvier 1996, p. 174.

intérieur, particulièrement en ce qui a trait à la protection sociale. Si cet équilibre est encore possible, il semble maintenant plus difficile à maintenir³. La politique monétaire, par exemple, est de moins en moins un instrument de politique économique permettant une conduite autonome. Même les politiques budgétaires, les politiques fiscales et les politiques du marché du travail, qui sont en principe plus indépendantes, semblent davantage affectées par les contraintes qu'impose l'environnement économique international⁴.

Deuxièmement, la hausse du chômage, la polarisation des revenus et l'accroissement de la pauvreté et de l'exclusion posent de nouveaux défis à l'État-providence, qui s'est constitué dans un contexte plus favorable, en fonction d'un niveau d'emploi élevé et de salaires stables et relativement égaux. L'État-providence est encore un succès, souligne John Myles; c'est le marché qui a échoué et qui ne réussit plus à produire à la fois des emplois et des revenus bien distribués. Quelles qu'en soient les causes — changements technologiques, politiques monétaristes, mondialisation — cet échec du marché rend de plus en plus difficile le maintien de programmes sociaux qui n'ont pas été conçus pour corriger des niveaux de chômage systématiquement élevés et des écarts de revenus toujours grandissants⁵.

Troisièmement, le débat politique à propos de l'État-providence s'est transformé. D'une part, la montée du monétarisme et du néolibéralisme ont entraîné plusieurs remises en question. Même l'idée voulant qu'aucun gouvernement n'oserait jamais remettre en question des mesures universelles, dont, par définition, tous bénéficient, a été démentie⁶. Au Canada, par exemple, les allocations familiales fédérales ont été abolies par étapes, sans même susciter un large débat public⁷. Mais il n'y a pas que la poussée de la droite qui se fasse sentir. La gauche a également changé, tout comme la société dans son ensemble. Plusieurs facteurs contribuent à remodeler le paysage politique et à transformer les rapports entre les citoyens et l'État-providence, notamment la remise en question des formes de

³ John Gerard Ruggie, «Trade, Protectionism and the Future of Welfare Capitalism», *Journal of International Affairs*, vol. 48, no 1, 1994, p. 8.

⁴ Francis G. Castles et Christopher Pierson, «A New Convergence? Recent Policy Developments in the United Kingdom, Australia and New Zealand», *Policy and Politics*, vol. 24, no 3, juillet 1996, p. 242.

⁵ John Myles, «Public Policy in a World of Market Failure», *Options politiques*, vol. 17, no 6, juillet-août 1996, p. 14-19.

⁶ Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State: Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p. 170.

⁷ Ken Battle, «The Politics of Stealth: Child Benefits under the Tories », dans Susan D. Phillips (dir.), *How Ottawa Spends 1993-1994: A More Democratic Canada...?*, Ottawa, Carleton University Press, 1993, p. 438-440.

représentation les plus globales — la nation, le peuple, la classe ouvrière — au profit d'identités plus spécifiques, le déplacement de la consommation de masse et des modèles qui y étaient associés par des façons de consommer et des modes de vie plus diversifiés, et le désenchantement face à un État bureaucratique et uniformisant, moins attrayant que les communautés plus rapprochées et plus informelles⁸. Lorsqu'elle réussit à s'adapter à cette évolution de la société, la gauche social-démocrate ne se limite plus seulement aux débats classiques entourant la production et la distribution du revenu, mais insiste également sur l'organisation physique et sociale de la production, sur les conditions culturelles de la consommation et de la vie sociale et sur la nature démocratique des procédures administratives et des arrangements institutionnels⁹. Le débat portant sur l'État-providence change donc non seulement en raison des défis que pose une droite plus agressive, mais également en fonction des nouvelles questions que soulève la gauche. Dans le domaine de la santé, par exemple, la gauche ne revendique plus seulement l'accès aux soins pour tous ceux qui en ont besoin, mais aussi «l'autonomie locale, la participation des citoyens aux structures de contrôle, la redéfinition des rapports hommes-femmes, une meilleure qualité des produits et des services, etc.»¹⁰.

Dans ce contexte, marqué à la fois par la stabilité et par des pressions importantes — reliées à la mondialisation, à la polarisation des revenus et des conditions sociales et à la remise en cause des paramètres traditionnels de l'intervention étatique — il faut s'attendre, sinon à des transformations soudaines, du moins à l'émergence d'enjeux différents et de débats renouvelés. Ce sont ces nouveaux enjeux et débats que ce numéro de *Politique et Sociétés* explore d'un point de vue politique et comparatif. Trois grandes questions sont ici posées: 1) Qu'est-ce qui change? l'État-providence est-il véritablement en voie de transformation? 2) Sur quelles bases le débat politique est-il mené? quels en sont les fondements idéologiques? et 3) Quelles sont les voies de l'avenir? un nouvel État-providence est-il en voie de naître? et si oui, quelle forme prendra-t-il?

À la première question, qui porte sur les changements en cours, Gérard Boismenu et Jane Jenson répondent en identifiant des remises

⁸ Claus Offe, *Modernity and the State: East, West*, Cambridge, MIT Press, 1996, p. 170-172.

⁹ Herbert Kitschelt, *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p. 3-6.

¹⁰ Marc Renaud, «Les réformes québécoises de la santé ou les aventures d'un État 'narcissique' », dans Peter Keating et Othmar Keel (dir.), *Santé et société au Québec, XIX^e-XX^e siècle*, Montréal, Boréal, 1995, p. 189-190.

en question du régime de citoyenneté actuel dans deux interventions récentes du gouvernement canadien: le projet de réforme de la sécurité sociale lancé en 1994 par le ministre du Développement des ressources humaines, Lloyd Axworthy, et la création de l'assurance-emploi annoncée en 1995. Mis en place au Canada après la Deuxième Guerre mondiale, le régime de citoyenneté dont traitent Boismenu et Jenson privilégiait l'égalité et la justice sociale. Il serait graduellement remplacé par un nouveau régime, qui subordonnerait les droits des personnes à la logique du marché et mettrait l'accent sur les responsabilités individuelles. Mario Dehove et Bruno Thérêt abondent dans le même sens en traitant, de façon plus générale, de l'hégémonie du néo-libéralisme dans l'administration publique et dans la classe politique françaises. Les essais infructueux de Bill Clinton pour réformer l'aide sociale et les politiques de la santé comme il l'avait promis, essais discutés dans les articles de Patrick Villeneuve et d'Antonia Maioni, confirment la même tendance. Mais, comme tous ces auteurs le reconnaissent, les institutions et les pratiques changent lentement. La première section du présent article pose donc la question de façon plus générale afin de mieux délimiter ce qui bouge et ce qui reste en place.

La deuxième question soulevée ici concerne les fondements idéologiques du débat en cours. Évidemment, il s'agit d'un débat entre la droite et la gauche. Mais de quel débat parle-t-on véritablement, à l'heure où, justement, les élites et les partis semblent s'entendre sur les mêmes politiques, qu'il s'agisse de la lutte contre le déficit et de la réforme de la sécurité sociale au Canada et en France, ou de l'aide sociale et de la santé aux États-Unis? Ne reste-t-il plus que ce que Mario Dehove et Bruno Thérêt appellent judicieusement «une politique-poker du bluff et de la triche», une politique où le politicien, une fois «l'élection acquise, dénonce sans rougir ses engagements électoraux formels en faveur du social et reprend sans honte, en 'regardant le peuple droit dans les yeux', les arguments de ses adversaires d'hier?» La seconde section de cet article soulève la question et réaffirme la pérennité, malgré tout, du clivage classique entre la droite et la gauche et la pertinence de celui-ci pour les débats en émergence à propos de l'État-providence.

Ces nouveaux débats font l'objet de notre troisième question. On aurait tort, en effet, de ne voir dans les études présentées ici que des chroniques du recul de l'État-providence. On y trouve aussi, de façon plus ou moins affirmée selon les articles, les éléments de débats en émergence, et on y aperçoit les contours des enjeux qui risquent d'être les plus significatifs dans les années à venir. Premièrement, dans la présentation que Gérard Boismenu et Jane Jenson font de la dislocation

du régime de citoyenneté canadien de l'après-guerre, se distingue aussi, en filigrane, une reconnaissance et une affirmation de différences sociales négligées dans le passé. Cette reconnaissance relève évidemment de la différenciation et du ciblage des clientèles, pratiques qui sont à l'opposé de la logique universaliste de l'après-guerre. Mais elle concorde également avec la constitution et avec la promotion de nouvelles identités, un facteur politique dorénavant incontournable, et auquel l'État-providence devra nécessairement s'ajuster. Deuxièmement, l'abandon de la recherche de l'égalité et son remplacement par celle de l'équité, phénomènes que constatent Mario Dehove et Bruno Thérêt, peuvent aussi forcer, comme le notent ces auteurs, une remise en cause de toute la question salariale et de toute la fiscalité. Enfin, comme Dehove et Thérêt le remarquent également, au-delà des restrictions budgétaires et des redéfinitions de programmes, c'est de diverses façons l'entière question de la démocratie qui est posée. En définitive, le débat sur l'État-providence n'est pas autre chose qu'un débat sur la démocratie.

Qu'est-ce qui change?

Le sociologue britannique T. H. Marshall définissait les politiques sociales comme l'usage du pouvoir politique «pour dépasser, pour compléter ou pour modifier le fonctionnement du système économique de façon à obtenir des résultats que le système économique n'obtiendrait pas de lui-même», en se basant, pour ce faire, sur «des valeurs autres que celles qui sont déterminées par les forces du marché»¹¹. Pour Marshall, l'État-providence représentait une victoire de la logique politique sur la logique économique et faisait reculer les règles du marché au profit de principes de justice démocratiquement établis. La politique «dé-marchandisait» graduellement les rapports sociaux.

C'est largement ce qui s'est passé au Canada. Après une assez longue période où l'intervention de l'État se limitait presque à la mise en place d'infrastructures, au maintien de la loi et de l'ordre, et à la réglementation du commerce, du marché du travail et de la vie sociale, une transition s'amorce dans les années 1920 et 1930. On assiste alors à l'introduction de l'indemnisation des accidents du travail, du salaire minimum, des allocations aux mères nécessiteuses et des pensions de vieillesse. Les allocations aux mères nécessiteuses, adoptées par les provinces à différents moments entre la Première et la Deuxième Guerre mondiale, constituaient le premier programme

¹¹ Notre traduction. T. H. Marshall, *Social Policy in the Twentieth Century*, 4^e édition (révisée), London, Hutchison, 1975, p. 15.

continu d'aide financière destiné à une catégorie de personnes pauvres. Les pensions de vieillesse, instaurées en 1927 par une loi fédérale et appliquées par toutes les provinces entre 1927 et 1936, ont été le premier programme destiné à l'ensemble de la population, sur la base des besoins et sans vérification excessive du mérite. Ce programme ouvrait la porte à l'idée d'un droit général à la protection sociale¹². Les changements principaux ne surviennent cependant que dans les années suivantes, et se développent en deux temps.

De 1940 à 1960, le gouvernement canadien reconnaît ses responsabilités dans la gestion d'ensemble de l'économie, crée un cadre juridique et institutionnel qui facilite la reconnaissance syndicale et la négociation collective, et institue le régime d'assurance-chômage et les allocations familiales, deux mesures qui font encore avancer l'idée d'un droit universel ou quasi universel au soutien du revenu. De 1960 au milieu des années 1970, l'État-providence, tel qu'on le connaît, prend forme. Les programmes d'aide sociale, les pensions, les allocations familiales et l'assurance-chômage sont fondamentalement révisés et élargis; l'assurance-maladie est mise sur pied; et les interventions de l'État se développent dans tous les domaines, allant de l'éducation au logement social, en passant par les services sociaux et le développement régional. Les dépenses publiques augmentent assez rapidement et suffisamment pour que l'on puisse parler de rupture qualitative. Il en résulte un État-providence fragmenté, dont les responsabilités sont plus ou moins logiquement partagées entre le gouvernement fédéral et les provinces. Limité et incomplet par rapport à celui d'autres pays, cet État-providence n'en offre pas moins une protection sociale sans précédent et il acquiert d'ailleurs rapidement une grande légitimité politique¹³. L'État-providence canadien institutionnalise des valeurs de citoyenneté et de justice distinctes de la logique du marché, valeurs qui finissent par occuper une place centrale dans la constitution de l'identité canadienne. On ne doit pas sous-estimer l'importance de ces acquis institutionnels.

L'État-providence canadien est, de façon prédominante, libéral, c'est-à-dire qu'il repose surtout sur des mesures qui corrigent et

¹² Alain Noël, Gérard Boismenu et Lizette Jalbert, «The Political Foundations of State Regulation in Canada », dans Jane Jenson, Rianne Mahon et Manfred Bienefeld (dir.), *Production, Space, Identity: Political Economy Faces the 21st Century*, Toronto, Canadian Scholars' Press, 1993, p. 175-76; Dennis Guest, *Histoire de la sécurité sociale au Canada*, Montréal, Boréal, 1993, p. 95-96 et 110-113.

¹³ Noël, Boismenu et Jalbert, «The Political Foundations of State Regulation», p. 176-177.

complètent plus qu'elles ne remettent en question la logique du marché. L'assurance et l'assistance basée sur les besoins prévalent sur les droits accordés à tous ou à de grandes catégories de la population. En même temps, la protection sociale canadienne contient des éléments sociaux-démocrates, ce qui la distingue du modèle libéral pur. C'est le cas, par exemple, des allocations familiales universelles (abolies par le gouvernement fédéral et, bientôt, par le gouvernement du Québec) ou de l'assurance-maladie. De plus, même à l'intérieur des limites du modèle libéral, le Canada a développé un État-providence relativement généreux, du moins en comparaison de celui des États-Unis.

Jusqu'au milieu des années 1960, le Canada a suivi de très près le modèle américain. Les deux pays avaient des politiques économiques assez semblables, des mouvements syndicaux de force à peu près égale (représentant un peu moins de 30 % de la main-d'œuvre non agricole), des dépenses publiques équivalentes s'établissant autour de 28 ou 29 % du PNB (contre des dépenses allant de 33 à 38 % du PNB en Europe) et des programmes sociaux similaires, moins développés que ceux des pays européens comparables. À partir de cette époque, les écarts commencent à se creuser. Le mouvement syndical canadien progresse, alors même que les syndicats américains reculent; les dépenses sociales du Canada (22,3 % en proportion du PNB, en 1986) s'éloignent de la moyenne américaine (18,2 %) et se rapprochent de la moyenne de l'OCDE (22,5 %)¹⁴. À la fin des années 1980, la différence était devenue évidente.

Les années 1980 et 1990 suscitent, au Canada comme ailleurs, plusieurs remises en question. Gérard Boismenu et Jane Jenson en donnent de nombreux exemples: remplacement de l'assurance-chômage par une assurance-emploi dont les conditions d'admissibilité sont plus restrictives, utilisation accrue des fonds de l'assurance-chômage pour réduire le déficit des finances publiques, coupures dans les transferts sociaux du gouvernement fédéral vers les provinces, progrès, dans plusieurs provinces, de l'idée de rendre l'aide sociale conditionnelle en imposant des prestations de travail obligatoire, etc. Antonia Maioni montre, pour sa part, que la volonté de limiter les coûts incite les provinces à restructurer leur système de santé et pourrait ouvrir la porte à des mesures plus radicales, impliquant notamment l'imposition de frais aux usagers ou l'introduction de mécanismes de marché.

Mais il s'agit bien ici, comme le notent Boismenu et Jenson, d'«incrémentalisme à rebours», d'une addition de changements

¹⁴ *Ibid.*, p. 185-186.

mineurs. Il n'y a pas eu, au Canada, de remise en question radicale de l'État-providence ni dans la pratique ni même dans le discours politique. Pendant qu'ils étaient au pouvoir, de 1984 à 1993, les conservateurs de Brian Mulroney n'ont pas osé attaquer de front les programmes sociaux du pays et ce n'est que récemment que certaines provinces comme l'Alberta et l'Ontario ont adopté un discours plus radical.

Le portrait d'ensemble est donc marqué par la continuité. Les résultats sont d'ailleurs éloquentes. De 1979 à 1986, le taux de pauvreté aux États-Unis a augmenté de 2,6 %, en bonne partie à cause des réductions dans les transferts sociaux. Pendant ce temps, les taux de pauvreté au Canada ont diminué ou sont restés stables¹⁵. Même si le marché du travail créait plus d'inégalité, l'État-providence canadien compensait les pertes des plus pauvres en maintenant et même en améliorant la protection sociale¹⁶.

En 1973, le quintile supérieur des ménages québécois gagnait collectivement 41 fois plus que le quintile inférieur (45,2 % des revenus des ménages au Québec, contre 1,1 %). Après transferts et impôts, le quintile supérieur n'obtenait plus que 9 fois le revenu du quintile inférieur (40,3 % du revenu disponible contre 4,6 %). Vingt ans plus tard, en 1993, le marché du travail polarisait beaucoup plus les situations, le quintile supérieur gagnant 197 fois plus que le quintile inférieur (49,3 % du revenu des ménages contre 0,2 %). Or, après transferts et impôts, l'écart était encore plus réduit qu'en 1973, le quintile supérieur ne gagnant que 7 fois plus que le quintile inférieur (39,7 % du revenu disponible contre 5,9 %)¹⁷. C'est donc dire qu'au delà des changements spécifiques qui ont été instaurés, la protection sociale a largement été maintenue, et peut-être même améliorée, au moins pour les plus pauvres, et ce, en dépit de l'incapacité du marché du travail à créer des emplois et à produire des revenus relativement bien distribués.

¹⁵ Maria J. Hanratty et Rebecca M. Blank, «Down and Out in North America: Recent Trends in Poverty Rates in the United States and Canada », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, no 1, février 1992, p. 251-252; Katherine McFate, Timothy Smeeding et Lee Rainwater, «Markets and States: Poverty Trends and Transfer System Effectiveness in the 1980s », dans Katherine McFate, Roger Lawson, et William Julius Wilson (dir.), *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy: Western States in the New World Order*, New York, Russell Sage Foundation, 1995, p. 38-39.

¹⁶ John Myles, «When Markets Fail: Social Welfare in Canada and the United States », dans Esping-Andersen (dir.), *Welfare States in Transition*, p. 127.

¹⁷ Direction de l'analyse du marché du travail et de l'évaluation, *Analyse du chômage et de l'emploi au Québec*, Montréal, Société québécoise de développement de la main-d'œuvre, septembre 1996, p. 8.

À la question initiale, «Qu'est-ce qui change?», il faut donc répondre avec prudence, en identifiant les nombreux changements en cours, qui sont loin d'être insignifiants, et en y voyant plutôt une érosion des programmes en place qu'une rupture radicale et déjà accomplie. Cette conclusion vaut pour la plupart des pays de l'OCDE. Au cours des années 1980, les dépenses de ces pays ont plafonné plus qu'elles n'ont été réduites et les orientations et les grands programmes sociaux hérités des années précédentes ont été largement maintenus¹⁸. La politique contemporaine de l'État-providence, conclut Gøsta Esping-Andersen, «est une politique du *statu quo*»¹⁹. En même temps, les forces conservatrices et les idées de droite ont sans conteste pris le dessus; la droite définit les problèmes, avance des solutions et préside, dans une large mesure, aux changements qui, graduellement, modifient la protection sociale. La gauche, pour sa part, semble souvent incapable de définir une réponse, claire et politiquement viable, aux idées de la droite, et se cantonne souvent dans la préservation des acquis²⁰. Pourtant, la vieille opposition droite-gauche demeure pertinente. Pour en saisir le sens et la portée, il faut revenir sur ce clivage historique et insister sur le fait que celui-ci ne peut pas être réduit aux débats qui ont marqué la construction et l'expansion de l'État-providence de l'après-guerre.

Quels sont les enjeux? La droite et la gauche²¹

Réfléchir aux réponses de la gauche aux politiques actuelles d'érosion de la protection sociale, c'est poser la question, plus large, de la différence qui existe entre la droite et la gauche. Il est courant depuis quelques années de penser que finalement tous les partis mènent une même politique, en tenant tout au plus un discours différent. Les exemples ne manquent pas. Les libéraux de Jean Chrétien ont rapidement mis leur discours électoral de côté pour poursuivre avec plus d'ardeur la politique de lutte contre le déficit et de réforme des programmes sociaux des conservateurs; et «d'autre façon de gouverner» du Parti québécois ressemble souvent à une même façon de réduire le déficit et de couper dans les services à la population et dans

¹⁸ Pierson, «The New Politics of the Welfare State», p. 174.

¹⁹ Notre traduction. Gøsta Esping-Andersen, «Positive-Sum Solutions in a World of Trade-Offs», dans Esping-Andersen, *Welfare States in Transition*, p. 267.

²⁰ *Ibid.*, p. 265; Renaud, «Les réformes québécoises de la santé», p. 214-217.

²¹ Cette section reprend quelques-uns des arguments présentés dans Alain Noël, «La droite et la gauche, le libéralisme et la social-démocratie», *Options CÉQ*, no 15, automne 1996, p. 71-86.

les programmes sociaux²². Pourtant, les électeurs sentent bien qu'il y a des différences sinon la politique n'intéresserait presque personne, les allégeances politiques fluctueraient énormément et la participation électorale demeurerait très faible.

De fait, il existe des différences fondamentales entre les partis et entre les grandes familles politiques. Mais ces différences ne se situent pas là où l'on croit. Maintenant plus que jamais, les différences entre la droite et la gauche relèvent moins des dépenses publiques et de la redistribution des revenus, dimensions sur lesquelles on insiste souvent, que de la compréhension de la société et de la confiance dans l'État et, surtout, dans la démocratie.

Les différences entre la protection sociale aux États-Unis et au Canada, qui ont été identifiées ci-dessus, relèvent des dynamiques politiques propres à chaque pays et, notamment, de la force relative du mouvement syndical et de la social-démocratie au Canada. Il existe des écarts semblables, et souvent même plus importants, entre tous les pays de l'OCDE, sur la plupart des plans et presque toujours en accord avec la force respective de la droite et de la gauche. Les pays où la social-démocratie est plus forte et où les syndicats sont plus puissants ont tendance à avoir moins de chômage, moins de pauvreté, des inégalités moins grandes, des programmes sociaux plus généreux, et un endettement public moins important²³. Ils contribuent également plus généreusement à l'aide au développement international²⁴.

Ces différences résultent évidemment de l'histoire de la politique partisane de chaque pays. À court terme, lorsqu'un parti succède à un autre au gouvernement, l'écart est beaucoup moins marqué. La plupart du temps, les politiques déjà adoptées sont maintenues ou sont légèrement amendées, et le changement n'est ni brusque ni radical. Le parti au pouvoir part de la situation telle qu'elle se présente, souvent avec les mêmes problèmes à résoudre et les mêmes hauts fonctionnaires qui les résoudront ou ne les résoudront pas. Un nouvel

²² André Pratte, *Le syndrome de Pinocchio: essai sur le mensonge politique*, Montréal, Boréal, à paraître, 1997.

²³ Geoffrey Garrett et Peter Lange, «Political Responses to Interdependence: What's 'Left' for the Left? », *International Organization*, vol. 45, no 4, automne 1991, p. 539-564; Evelyn Huber, Charles Ragin et John D. Stephens, «Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State», *American Journal of Sociology*, vol. 99, no 3, novembre 1993, p. 711-749; Manfred G. Smith, «The Parties-Do-Matter Hypothesis and the Case of the Federal Republic of Germany», *German Politics*, vol. 4, no 3, décembre 1995, p. 1-21.

²⁴ Jean-Philippe Thérien et Alain Noël, «Political Parties and Foreign Aid», communication présentée à la Convention de l'*International Studies Association*, San Diego, 16-20 avril 1996.

élan est néanmoins donné, ne serait-ce que dans le discours et dans la définition des problèmes.

Les valeurs de la droite et de la gauche ne sont en effet pas les mêmes. De façon conventionnelle, on distingue l'accent mis par la droite libérale sur la liberté et celui mis par la gauche social-démocrate sur l'égalité. Plus précisément, la droite insiste sur la liberté des individus face à l'État, tandis que la gauche recherche l'égalité des conditions entre les citoyens.

Dans la tradition libérale, les individus sont égaux en tant que citoyens ayant les mêmes droits fondamentaux, mais ce principe n'implique pas qu'ils doivent être égaux sur le plan du revenu, de la propriété, du statut social ou des conditions de vie. Ce qui prime, c'est le droit de chacun à disposer de sa propre personne et de ses propriétés, sans interférence du reste de la société ou de l'État, sauf en ce qui concerne les règles nécessaires à l'ordre et au bon fonctionnement des échanges économiques et sociaux. Au XIX^e siècle, cette liberté ne présupposait même pas l'affirmation d'un droit démocratique aussi fondamental que le droit de vote. Le libéralisme était parfaitement compatible avec l'idée de restreindre le droit de vote aux seuls hommes propriétaires, que l'on jugeait plus directement concernés par les affaires publiques et plus aptes à s'en occuper. En Grande-Bretagne, à peine 16 % de la population adulte avait le droit de vote en 1868, et 30 % en 1914²⁵. Au Canada, les Pères de la Confédération se défendaient bien de prôner la démocratie. Tout homme qui défend le suffrage universel, disait le premier ministre John A. Macdonald, n'a absolument pas le droit de se dire un conservateur. En 1885, environ 15 % des adultes pouvaient voter²⁶.

Le libéralisme rompait néanmoins avec le passé en reconnaissant l'égalité formelle des individus²⁷. L'idée d'un droit spécifique pour chaque classe sociale avait été définitivement défaite, et les inégalités ne se justifiaient plus que par le biais du statut social privilégié associé à la propriété. L'extension des droits démocratiques à toute la population devenait donc possible; elle allait se réaliser graduellement et, en partie, pour répondre aux demandes populaires.

La gauche, en effet, a cherché à remplir les promesses du libéralisme, en reconnaissant d'abord puis en réalisant ensuite l'égalité de chaque citoyen devant l'État. Il fallait d'abord obtenir des droits de

²⁵ Mark Kesselman, Joel Krieger *et al.*, *European Politics in Transition*, Lexington, D. C. Heath, 1987, p. 40.

²⁶ Philip Resnick, *The Masks of Proteus*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1990, p. 77-78.

²⁷ Claus Offe, *Disorganized Capitalism: Contemporary Transformations of Work and Politics*, Cambridge, MIT Press, 1985, p. 170-171.

participation pour tous, et ensuite s'approcher le plus possible de conditions qui permettent réellement à chacun d'agir comme un citoyen libre et autonome. Ce second objectif impliquait non seulement l'instauration de droits formels tels que le droit de vote, mais aussi l'établissement de programmes permettant à chacun de recevoir une éducation, de se prémunir contre les différents risques de la vie, et de bénéficier de conditions de vie minimales.

C'est autour de cet axe que se sont déroulés les grands débats politiques du XX^e siècle. La gauche voulait instaurer et développer les droits civiques (incluant entre autres le droit du travail et les droits à l'égalité), obtenir le suffrage universel et rendre le débat électoral équitable (en limitant par exemple le pouvoir de dépenser des partis et des tiers), et surtout mettre sur pied et développer l'État-providence. Après 1945, les enjeux dominants concernaient l'État-providence. Comme les droits civiques essentiels et le suffrage universel semblaient acquis, le débat politique s'est concentré sur les politiques économiques et les programmes sociaux. La social-démocratie prônait un État plus interventionniste et plus généreux, et la droite libérale, un État plus discret et moins enclin à redistribuer.

C'est ce débat sur l'État-providence qui semble aujourd'hui un peu épuisé. La gauche et la droite sont maintenant confrontées à des contraintes similaires: un chômage élevé et persistant, un pourcentage important d'exclus du marché du travail, un niveau d'endettement public préoccupant; elles font face aussi à des demandes semblables, l'État-providence demeurant malgré tout populaire. Elles se démarquent donc moins sur le plan des engagements et des dépenses qu'au cours des dernières décennies²⁸. Les problèmes étant relativement semblables, les solutions ne peuvent être entièrement différentes. Mais, justement, parce que la marge de manœuvre se rétrécit, les différences les plus importantes ressortent plus clairement. En effet, les taux d'intérêt et le niveau des dépenses publiques n'ont jamais été le véritable enjeu. Personne, notait avec justesse Gøsta Esping-Andersen, ne s'est jamais battu pour faire augmenter les dépenses publiques²⁹. Il s'agissait plutôt de concrétiser un certain nombre de valeurs, une vision de la société et de la citoyenneté. En établissant un régime universel d'assurance-maladie, par exemple, c'est le droit de chaque citoyen à des soins de santé que l'on

²⁸ John D. Stephens, Evelyn Huber et Leonard Ray, «The Welfare State in Hard Times», communication présentée à la rencontre annuelle de l'*American Political Science Association*, New York, septembre 1994.

²⁹ Gøsta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990, p. 21.

reconnaissait. De la même façon, les allocations de maternité et la création de garderies étaient associés aux luttes des femmes pour l'accès au marché du travail.

Chaque innovation, chaque programme social comportait un aspect démocratique, l'affirmation de la citoyenneté, de l'égalité ou du droit à une pleine participation à la vie économique, politique et sociale. À chaque fois, la société dans son ensemble était durablement transformée. Les valeurs et les attitudes, l'interprétation de la vie en société évoluaient avec chaque réforme, souvent de façon définitive. Comme Antonia Maioni le fait bien ressortir, l'universalité de l'assurance-maladie paraît aujourd'hui aussi intouchable au Canada qu'elle semble hors de portée aux États-Unis. De même, l'expérience de la Révolution tranquille a fait des Québécois un peuple plus ouvert à l'intervention de l'État, à la redistribution du revenu et à l'égalité que les autres Nord-Américains³⁰. Ce sont ces enjeux relatifs à la citoyenneté et à la démocratie qui, au-delà des questions de budget et de dépenses, continuent de diviser la droite et la gauche en Occident. La droite se méfie de l'État, de l'égalité et de la participation populaire; la gauche ne fait pas confiance au marché, au laissez-faire, et aux recours individuels.

Des modes d'analyse propres à chacune de ces deux visions de la société complètent et renforcent ces grandes orientations. Sans entrer dans les détails, et en omettant bien des nuances, on peut ramener le débat à deux points de départ différents: l'individu et la société. Pour la droite libérale, l'individu a la primauté; pour la gauche social-démocrate, analytiquement, la société vient en premier.

Personne n'a mieux résumé le point de vue analytique libéral que Margaret Thatcher, le jour où elle a affirmé: «There is no such thing as society», la société n'existe pas. Ce que Thatcher voulait dire, c'est que seuls les individus comptent et que la société n'est somme toute que la somme de leurs interactions. En sciences sociales, actuellement, ce point de vue est dominant. C'est celui des économistes, des tenants de l'approche, fort influente, des choix rationnels et d'une grande partie des juristes. Dans cette perspective, l'analyse des phénomènes sociaux doit partir des choix des individus. En économie, il s'agit des choix des consommateurs et des producteurs, ainsi que des équilibres qui en résultent. En sociologie, il est question des différentes incitations qui conduisent les individus à agir ou à ne pas agir

³⁰ Camil Bouchard, Vivian Labrie et Alain Noël, *Chacun sa part: rapport de trois membres du comité externe de réforme de la sécurité du revenu*, Québec, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 1996, p. 9-11.

individuellement ou collectivement. En science politique, on traite des motivations qui animent l'électeur, le politicien et le fonctionnaire.

L'approche des choix rationnels, quand elle est appliquée à la science politique, reprend presque parfaitement les préoccupations traditionnelles de la droite. Dans cette optique, la vie politique est un marché, où des politiques s'échangent contre des votes. L'électeur s'intéresse peu à la politique parce qu'il sait qu'en définitive son seul vote ne peut faire de différence. Une masse d'études a d'ailleurs été consacrée à cette question, fondamentale du point de vue individualiste: pourquoi l'électeur vote-t-il? S'il était vraiment rationnel, il ne voterait pas. L'individu rationnel s'informe peu (pourquoi perdre son temps?), ne vote que par distraction, et le fait en se demandant ce qui s'adresse à lui dans les différents programmes partisans. Face à cet électorat amorphe, le politicien cherche à consolider son pouvoir en distribuant les avantages à divers groupes d'intérêts, et le fonctionnaire construit son empire avec la complicité du politicien.

On retrouve ainsi le point de vue négatif qu'adopte la droite à l'égard de l'État, de la participation et de la démocratie. Puisque chacun poursuit ses intérêts propres, le débat politique n'est qu'une confrontation d'intérêts dénuée de principes, et les interventions de l'État servent avant tout des groupes particuliers, des politiciens ou des fonctionnaires. Il vaut donc mieux laisser une plus grande place au marché, qui permet à chacun de faire ses choix et qui donne peu de prise à la recherche d'avantages indus. La vision positive associée à cette critique concerne évidemment le marché, mais aussi l'affirmation des droits individuels. Dans la mesure où l'État et l'action collective représentent des menaces, la préservation des droits individuels et, notamment, la mise en place de chartes des droits, offrent une protection idéale, individuelle et relativement neutre. Le pays le plus individualiste, les États-Unis, est aussi celui où le pouvoir judiciaire a le plus de poids dans la vie politique. Ce qu'une personne ne peut accomplir par l'action collective ou par la voie politique, elle cherche à l'obtenir par les recours judiciaires, plus enclins à établir des droits individuels qu'à engendrer des réformes. Les individus et les groupes se constituent en victimes qui demandent des réparations plutôt que de se comporter en acteurs collectifs porteurs de projets, adoptant ainsi une approche qui cadre très bien avec l'optique libérale³¹.

Du point de vue social-démocrate, c'est la société qui constitue le point de départ. Avant d'être des individus, les personnes sont des

³¹ Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale: repenser l'État-providence*, Paris, Seuil, 1995, p. 64-67.

êtres sociaux, définis par les rapports qu'ils entretiennent les uns avec les autres. Chaque personne vient au monde dans une famille et dans une société et bâtit sa personnalité en interaction avec les autres. L'ensemble des règles et normes sociales préexiste à la personne, et celle-ci peut les transformer, mais uniquement à partir de l'héritage du passé. En économie, le courant keynésien adopte cette perspective et montre que des actions individuelles rationnelles peuvent avoir des conséquences collectives néfastes et que seule une entité collective, c'est-à-dire l'État, peut corriger certaines situations. En sociologie, la primauté est donnée aux classes sociales et aux mouvements sociaux, et en science politique aux institutions. Dans cette optique, même le marché est considéré comme une institution, mise sur pied par la force de l'intervention étatique. Plus important encore, la vie politique n'est pas un marché³². Même si elles ne peuvent à elles seules élire un gouvernement et même si elles ne sont pas en mesure d'estimer leurs propres gains et pertes potentiels, les personnes s'intéressent à la politique et y participent parce que des principes importants y sont en jeu. Elles ont des valeurs et des idées, aiment en discuter et évaluent relativement bien les partis et les options en fonction de ces valeurs et de ces idées³³. Les débats politiques sont donc plus que des confrontations d'intérêts; ils permettent la réalisation de choix de société. La recherche d'une plus grande justice et d'une plus grande égalité n'est donc pas une utopie. C'est au contraire l'idée selon laquelle le marché peut tout régler qui apparaît ici illusoire.

Alors que la droite libérale se méfie de la démocratie et de l'État, la gauche social-démocrate mise sur la politique pour bâtir une société plus juste. Par conséquent, la gauche est plus ouverte à l'intervention étatique que la droite et plus facilement favorable à un haut niveau de dépenses publiques. Mais là n'est pas l'essentiel. La droite est souvent aussi, sinon plus, interventionniste que la gauche. Elle dépense différemment, mais elle peut dépenser autant (pour la loi et l'ordre, la défense, les régimes de retraite des personnes à revenus élevés, etc.). La différence principale réside dans l'attitude de l'un et de l'autre envers la démocratie. La droite se méfie de la démocratie, alors que la gauche mise sur celle-ci.

³² Jon Elster, «The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory», dans Jon Elster et Aanund Hylland (dir.), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, p. 103-132.

³³ Alain Noël, «Deliberating a Constitution: The Meaning of the Canadian Referendum of 1992», dans Curtis Cook (dir.), *Constitutional Predicament: Canada after the Referendum of 1992*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1994, p. 64-81.

Vers un nouvel État-providence

C'est dans le contexte de ce long débat sur la démocratie qu'il faut interpréter les conflits actuels au sujet de l'État-providence. Au-delà des restrictions budgétaires et de l'érosion graduelle de la protection sociale, émergent en effet de nouveaux thèmes. Ceux-ci sont souvent difficilement perçus parce que le changement est vu à travers les catégories intellectuelles héritées de l'après-guerre, catégories qui privilégiaient l'égalité, les droits universels et les services sociaux. De ce point de vue, la tendance actuelle à parler de solidarité et d'équité plutôt que d'égalité, à cibler les interventions et à miser sur le développement des ressources humaines apparaissent comme des reculs. À bien des égards, il s'agit effectivement de reculs; c'est ce qui ressort nettement des différentes analyses présentées dans ce numéro. Mais il y a plus. Chacune de ces tendances constitue aussi une réponse à des demandes et à des problèmes nouveaux, au sujet desquels il ne suffit pas de réclamer la préservation des acquis. Il y a donc des reculs, mais il y a également de nouvelles possibilités. Celles-ci pourraient permettre de dépasser une forme d'État-providence qui ne comporte pas seulement des avantages. Pour comprendre ces possibilités, il faut replacer les transformations en cours non seulement dans le contexte du débat de l'après-guerre à propos de l'État-providence, mais aussi dans celui du long débat sur la démocratie, qui a opposé la droite et la gauche. C'est à la lumière de ce débat historique que les changements et les débats contemporains peuvent le mieux être interprétés.

Dans une analyse révélatrice du discours néo-libéral canadien sur la protection sociale, Jacques Beauchemin, Gilles Bourque et Jules Duchastel présentent ce discours comme mettant de l'avant une protection sociale «particulariste et stratifiante fondée sur un droit administratif d'inspiration actuarielle»³⁴. Le discours providentialiste de l'après-guerre n'est pas renié explicitement, mais il est utilisé pour justifier et pour légitimer des réorientations majeures. Dorénavant, par exemple, la référence à la solidarité renvoie moins à la recherche de l'égalité et au soutien inconditionnel du revenu qu'à la compassion et au soutien conditionnel, limité et temporaire. Le discours néo-libéral ne constitue pas un retour au discours libéral d'avant-guerre, puisqu'un droit au soutien du revenu est toujours reconnu, mais il transforme le discours providentialiste en restreignant ce droit et en

³⁴ Jacques Beauchemin, Gilles Bourque et Jules Duchastel, «Du providentialisme au néolibéralisme: de Marsh à Axworthy. Un nouveau discours de légitimation de la régulation sociale», *Cahiers de recherche sociologique*, no 24, 1995, p. 44.

l'associant aux comportements et aux responsabilités de chaque individu³⁵. L'égalité et la protection providentialistes cèdent le pas à la compassion et au soutien conditionnel; l'universalisme est remplacé par le particularisme et le ciblage des clientèles; les transferts et services sociaux cèdent la place à des politiques qui misent sur le développement des ressources humaines. Tout cela répond plus à des considérations économiques qu'à des impératifs de justice:

Les réductions diverses envisagées par le document Axworthy, les sacrifices que l'on exigera des individus au chapitre de la formation ou du recyclage ne sont même pas invoqués au nom de la redéfinition d'un projet social (comme cela fut le cas pour le discours providentialiste), mais plutôt dans la perspective assez peu enthousiasmante d'une compétitivité accrue du marché canadien (ou québécois, peu importe ici) face aux marchés continentaux et internationaux. Alors que le rapport Marsh proposait son programme providentialiste dans la perspective d'un «meilleur monde» et en rappelant que ses fondements mêmes répondaient à ces «choses pour lesquelles se battent les peuples de l'univers», on peut sans doute dire des perspectives sociales du discours néolibéral qu'elles forment le plus morne projet qu'une société puisse se proposer à elle-même³⁶.

Beauchemin, Bourque et Duchastel définissent très bien le discours néo-libéral et soulignent avec justesse sa relation ambiguë avec l'héritage du providentialisme. Ils ont tendance, cependant, à présenter le néo-libéralisme comme un mouvement déjà victorieux, presque comme une fatalité. L'État-providence néo-libéral semble vaincre sans rencontrer d'adversaires ni de contraintes, sinon celle du *statu quo*. Les réformes néo-libérales ne constituent pourtant pas des fatalités; l'État-providence s'est développé, et il continue de le faire, à travers d'importants débats et conflits sociaux. Le rapport Marsh, par exemple, considéré ici comme à l'avant-garde d'un nouveau discours, fut largement laissé de côté par le gouvernement fédéral de l'époque et n'a influencé qu'à long terme et de façon limitée l'État-providence canadien³⁷. Ce n'est que rétrospectivement qu'il peut apparaître comme un point tournant. De la même manière, le néo-libéralisme est confronté à des oppositions, qui ne s'articulent pas uniquement autour de la défense des acquis. À gauche aussi de nouvelles propositions

³⁵ *Ibid.*, p. 37-38.

³⁶ *Ibid.*, p. 45-46.

³⁷ D. Guest, *Histoire de la sécurité sociale au Canada*, p. 175; Doug Owsram, *The Government Generation: Canadian Intellectuals and the State, 1900-1945*, Toronto, University of Toronto Press, 1986, p. 291.

émergent. Elles répondent aux mêmes problèmes que les politiques néo-libérales, mais elles le font de façon différente, c'est-à-dire en privilégiant le développement de la démocratie plutôt que le renforcement des règles du marché.

Toutes les idées sérieuses, écrivait Michael Harrington dans un de ses derniers livres, mènent une double vie:

This is not because some mysterious symmetry is at work, but because only a very limited number of changes have any significant chance of succeeding. So, the Left and the Right necessarily explore a relatively narrow range of possible futures and, when they are serious, respond to the same reality in fundamentally different ways³⁸.

À chaque proposition néo-libérale correspond une réponse progressiste qui remet également en cause l'État-providence tel qu'on le connaît, mais qui le fait au nom de valeurs et de principes différents. Le tableau 1 présente schématiquement quelques-uns des termes de cette opposition entre la droite et la gauche, avec en référence les principes constitutifs de l'État-providence d'après-guerre. Le portrait est nécessairement approximatif puisqu'il s'agit de discours en émergence. Les termes utilisés ne sont également qu'indicatifs.

De façon schématique, le tableau 1 permet de constater qu'il existe deux, et non une, avenues de réforme de l'État-providence de l'après-guerre. La première, l'État néo-libéral, remet en question certains aspects de l'État-providence pour mieux arrimer la protection sociale à la logique du marché, dans une société où le marché ne réussit pas à produire de bons emplois et de bons revenus pour tous. Cette perspective est très familière. Elle se retrouve dans les documents émis par la plupart des gouvernements et par des organisations comme l'OCDE. Les thèmes sont bien connus: incitations au travail et soutien du revenu conditionnel au mérite; ciblage des clientèles; politiques actives, développement des ressources humaines et amélioration de l'employabilité; responsabilité des individus et contrats individuels; et décentralisation. Il ne s'agit pas ici de détruire l'État-providence pour revenir à un pur ordre marchand, mais de subordonner la logique providentialiste aux impératifs de la production et de la compétitivité. Face à cette approche, il n'y a pas que le *statu quo*. À gauche, de nouvelles solutions sont également mises de l'avant, pour répondre aux mêmes difficultés contemporaines,

³⁸ Michael Harrington, *The Next Left: The History of a Future*, New York, Henry Holt, 1986, p. 15.

mais aussi en réaction aux limites propres à l'État-providence de l'après-guerre. Comme cette approche apparaît moins familière, il semble utile de l'examiner brièvement, point par point.

Tableau 1 Les termes du débat contemporain sur l'État-providence

État-providence (<i>Welfare state</i>)	État néo-libéral (<i>Workfare state</i>)	État partenaire (<i>Enabling state</i>)
Égalité, assurance	Solidarité limitée, soutien conditionnel du revenu	Solidarité large, intégration des transferts sociaux à la fiscalité
Universalité	Ciblage des clientèles, particularisme	Respect de la différence, multiplicité
Transferts sociaux	Développement des ressources humaines, employabilité	Parcours vers l'emploi, pluri-activité, partage du travail, économie solidaire, économie sociale
Services sociaux	Responsabilité individuelle, contrat entre l'individu et l'Etat	Partage des responsabilités, pouvoir des usagers, logique de la contrepartie
Normes nationales	Décentralisation	Développement local

L'État-providence d'après-guerre mettait de l'avant l'égalité comme principe d'intégration sociale. C'était là une avancée fondamentale, puisque la protection sociale cessait de relever de la compassion et de la charité pour devenir un droit lié à la citoyenneté. L'égalité des chances de la société libérale était dépassée, ou plutôt complétée, par une plus grande égalité de conditions, obtenue par l'intervention de l'État³⁹. Cette approche n'était cependant pas sans limites. Fondée sur l'idée que tous faisaient face au risque du chômage ou de la pauvreté, la protection sociale prenait la forme d'une assurance contre les risques sociaux, assurance qui devait préserver

³⁹ Beauchemin, Bourque et Duchastel, «Du providentialisme au néolibéralisme», p. 25 et 40.

une certaine égalité des conditions⁴⁰. Or, le risque n'a jamais été aléatoire et il l'est de moins en moins. Ce sont souvent les mêmes personnes qui sont frappées⁴¹. Comme le montrent Gérard Boismenu et Jane Jenson, la solution néo-libérale à cette difficulté consiste à accentuer l'aspect assurance de la protection sociale, en distinguant les bons des mauvais risques.

La réponse progressiste, pour sa part, remet en question la logique de l'assurance elle-même, pour réviser entièrement la distribution des revenus. L'objectif est de mieux répondre aux difficultés de ceux qui occupent les mauvais emplois et recourent de façon récurrente à l'assurance-chômage et à l'aide sociale. En instaurant diverses formes d'impôts négatifs, par exemple, on reconnaît les difficultés propres à une société où le chômage est élevé, on redistribue le revenu sans passer par les pratiques plus ou moins stigmatisantes de l'assurance-chômage et de l'aide sociale, et on soutient le revenu sans créer une «trappe de la pauvreté» qui annule les gains de travail des plus pauvres. Ces impôts négatifs intègrent également le soutien du revenu à la fiscalité et créent, de ce fait, une meilleure assise pour une solidarité plus large. Il existe de nombreuses versions de cette approche intégrée; elles vont de l'allocation universelle proposée par Philippe Van Parijs aux suppléments aux revenus de travail qui existent déjà au Canada et aux États-Unis⁴². L'allocation unifiée pour enfants proposée en janvier 1997 dans le Livre blanc sur la politique familiale du Gouvernement du Québec relève aussi de cette nouvelle logique⁴³. Les années qui viennent permettront de mieux définir cette approche et d'en identifier plus exactement les différents versions possibles.

Les pendants du particularisme néo-libéral et de la propension à cibler les clientèles sont la reconnaissance des différences et l'affirmation de la diversité et de la multiplicité des identités. En dépit de toutes ses vertus, l'État-providence universaliste restait aveugle aux différentes identités et créait ou reproduisait ainsi des injustices. La

⁴⁰ *Ibid.*, p. 28-29.

⁴¹ Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, p. 10-11.

⁴² Philippe Van Parijs, «De la trappe au socle: l'allocation universelle contre le chômage», *Revue du MAUSS semestrielle*, no 7, 1^{er} semestre 1996, p. 93-104; John Myles et Paul Pierson, «Friedman's Revenge: The Expansion of the Negative Income Tax in Canada and the United States», Communication présentée au Colloque international «Intégration continentale, recomposition territoriale et protection sociale», Montréal, Université de Montréal, octobre 1995; Bouchard, Labrie et Noël, *Chacun sa part*, p. 119-128.

⁴³ Secrétariat à la famille, *Nouvelles dispositions de la Politique familiale: les enfants au cœur de nos choix*, Québec, Ministère du Conseil exécutif, janvier 1997.

lutte des femmes pour l'équité salariale, par exemple, montre qu'il ne suffit pas de créer un terrain de jeu neutre, où tous peuvent tenter leur chance. De la même façon, l'insertion de l'assurance-maternité dans l'assurance-chômage, à seule fin d'assurer une compétence fédérale sur la question, niait la différence essentielle qui existe entre la maternité et une situation conventionnelle de chômage. Une grande partie des débats actuels concernant l'État-providence a trait à la reconnaissance des différences entre les personnes, qu'il s'agisse des femmes, des jeunes, des diverses minorités, ou des personnes pouvant difficilement être intégrées au marché du travail. Il ne s'agit pas simplement de ciblage ou de particularisme, mais bien de respect des différences et de développement de la logique démocratique⁴⁴.

Au nom de la responsabilité individuelle et des politiques actives de développement des ressources humaines et d'amélioration de l'employabilité, l'État néo-libéral remet en question la logique providentialiste des transferts sociaux, qualifiés de passifs, et celle des services sociaux, soupçonnés d'inciter à la dépendance. L'approche progressiste critique également les transferts et les services, non parce que ce sont des mesures passives générant de la dépendance, mais parce que la stricte logique du chèque et du service, aussi utile soit-elle, ne permet pas aux personnes et aux collectivités de participer concrètement à la gestion de leurs propres situations et parce qu'elle peut même renforcer l'exclusion des plus démunis⁴⁵. La neutralité bureaucratique de l'État-providence engendre «des pertes du point de vue des liens sociaux, de la chaleur des solidarités et de la citoyenneté active»⁴⁶. La gauche prend donc à la lettre le discours néo-libéral sur la prise en main et sur le contrat entre les individus et l'État, pour affirmer la nécessité d'offrir des options valables et réalistes aux personnes demandant des services ou du soutien, options qui leur permettraient de s'impliquer, de faire des choix et de s'associer avec d'autres, afin d'être représentés collectivement et de développer un rapport plus équitable avec l'État⁴⁷.

⁴⁴ Voir: Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton, Princeton University Press, 1990; James Tully, *Strange Multiplicity: Constitutionalism in an Age of Diversity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

⁴⁵ Young, *Justice and the Politics of Difference*, p. 66-71.

⁴⁶ Louis Favreau et Benoît Lévesque, *Développement économique communautaire, économie sociale et intervention*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1996, p. 7.

⁴⁷ Alain Noël, «La contrepartie dans l'aide sociale au Québec», *Revue française des affaires sociales*, vol. 50, no 4, octobre-décembre 1996, p. 99-122.

De façon plus globale, il importe aussi pour la gauche de reconnaître la diversité des activités économiques possibles et valables, d'encourager le partage du travail, de miser sur le développement économique communautaire et de favoriser l'émergence de l'économie sociale. De même, alors que la droite néo-libérale prône la décentralisation, souvent dans le but d'affaiblir la protection sociale, la gauche insiste plutôt sur l'importance du développement local comme base de mobilisation et d'expérimentation démocratiques⁴⁸.

Bref, le conflit à propos de l'État-providence n'est pas que défensif. Il se déploie en fonction du maintien des acquis politiques et institutionnels, qui ne sont pas négligeables, mais également autour de nouveaux enjeux, définis par la gauche autant que par la droite. Toujours préoccupée de démocratie, la gauche contemporaine se limite moins que dans le passé aux questions relevant de la redistribution du revenu, et insiste plus fortement sur la façon de faire, sur les processus démocratiques par lesquels les ressources sont distribuées et utilisées⁴⁹.

Il y a quelques années, Bob Jessop a publié un texte fort clairvoyant dans lequel il envisageait l'avènement d'une nouvelle forme d'État-providence, le «*Schumpeterian Workfare State*» (SWS). Succédant au «*Keynesian Welfare State*», le SWS répondait à l'impératif de compétitivité associé à la mondialisation en intervenant sur l'offre de travail, afin de rendre la main-d'œuvre plus flexible, plus qualifiée et plus aisément disponible. Comme ce fut le cas pour l'État-providence de l'après-guerre, plusieurs variantes du modèle pouvaient coexister, ces variantes allant du néo-libéralisme au néo-étatisme, en passant par le néo-corporatisme. Toutes ces variantes se rejoignaient, néanmoins, dans la nécessité de créer des politiques actives du marché du travail conçues en fonction de la compétition internationale⁵⁰. Dans une large mesure, Jessop avait raison. Il décrivait avec justesse la révision néo-libérale de la protection sociale et tenait compte de l'impact que pouvaient avoir les transformations en cours dans les

⁴⁸ Sur la diversité des activités et le développement local, voir: Favreau et Lévesque, *Développement économique communautaire*, Guy Roustang, Jean-Louis Laville, Bernard Eme, Daniel Mothé et Bernard Perret, *Vers un nouveau contrat social*, Paris, Desclée de Brouwer, 1996; sur le partage du travail: Alain Lipietz, *La société en sablier: le partage du travail contre la déchirure sociale*, Paris, La Découverte, 1996; sur la décentralisation aux États-Unis: Mary Jo Bane, «Welfare As We Might Know It», *The American Prospect*, no 30, janvier-février 1997, p. 47-55.

⁴⁹ Kitschelt, *The Transformation of European Social Democracy*, p. 6.

⁵⁰ Bob Jessop, «Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy», *Studies in Political Economy*, no 40, printemps 1993, p. 7-39.

pays où la gauche détenait le pouvoir. En limitant les différences à des agencements plus ou moins interventionnistes de politiques publiques, cependant, Jessop perdait de vue la dimension démocratique du débat opposant la droite et la gauche. La référence à Schumpeter, que justifiait l'accent mis dorénavant sur l'offre plutôt que sur la demande, est à cet égard révélatrice. Joseph Schumpeter, en effet, avait une vision étriquée, et typiquement libérale, de la démocratie, qu'il ramenait à une compétition entre les élites pour l'obtention du pouvoir, compétition qui n'était que vaguement arbitrée par une opinion publique ignorante et facile à manipuler⁵¹. D'un point de vue démocratique, l'État schumpétérien ne pouvait être que néo-libéral.

En tenant compte du contenu des nouvelles politiques sociales, Bob Jessop se dégageait d'une perspective qui ne mesurait les changements en cours qu'à l'aune des dépenses et des coupures. Il n'allait pas assez loin, cependant, pour retrouver le débat classique entre la droite et la gauche, qui est avant tout un débat sur la démocratie. Schumpeter était à cet égard un piètre guide. C'est ce débat sur la démocratie qui est remis de l'avant dans les discussions actuelles concernant l'État-providence. Les différences entre l'État néo-libéral et ce que l'on pourrait appeler, faute d'un meilleur terme, l'État partenaire, ne relèvent pas tant des dépenses ou de la conception des mesures actives que de la place respective qu'occupent le marché et la vie démocratique.

Conclusion

Au départ, cet article posait trois questions sur l'État-providence: Qu'est-ce qui change? Quels sont les fondements idéologiques des débats en cours entre la droite et la gauche? En quels termes seront définis les conflits entourant la protection sociale dans les années qui viennent? Pour répondre à ces questions, trois arguments principaux ont été mis de l'avant. La première section de cet article a souligné la continuité qui caractérise l'État-providence contemporain, et ce, en dépit de toutes les remises en question qu'il subit. La seconde section a replacé le débat dans le contexte historique du long conflit qui a opposé la droite et la gauche; ce contexte montre que les différends relèvent plus de la définition de la démocratie que des dépenses publiques ou de mesures spécifiques. Enfin, la troisième section a permis de présenter un tableau schématique des avenues de réforme proposées par la droite et par la gauche, avenues qui s'inscrivent dans la continuité de l'État-providence de l'après-guerre, et poursuivent le

⁵¹ Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper & Row, 1942, p. 269-283.

long conflit autour de la démocratie qui sépare la droite et la gauche. Le débat qui s'amorce n'opposera pas l'État néo-libéral au *statu quo* providentialiste. Il mettra en présence l'État néo-libéral et l'État partenaire, tous deux se réclamant, d'une façon ou d'une autre, de l'héritage de l'État-providence de l'après-guerre.

Chacun à leur façon, les différents pays vont intégrer, de manière plus ou moins cohérente, des éléments de continuité, des idées néo-libérales et des mesures favorisant le partenariat. Comme pour l'État-providence de l'après-guerre, et en continuité avec celui-ci dans chaque cas, il en résultera des mélanges uniques, parfois ambivalents et toujours contradictoires à un titre ou à un autre. Le Québec, par exemple, hérite d'une protection sociale de tradition libérale, panachée d'éléments sociaux-démocrates. Il s'agit d'un terreau fertile pour les initiatives néo-libérales, comme en fait foi le passé récent⁵². En même temps, dans le discours politique, dans les pratiques institutionnelles et dans l'opinion publique, la vision social-démocrate occupe une place réelle. Les notions de partenariat et de partage des responsabilités, par exemple, sont très présentes dans le discours étatique sur les services sociaux. Ce discours s'applique peut-être difficilement dans un contexte de restrictions budgétaires et de résistances politiques et bureaucratiques⁵³. Il n'en demeure pas moins qu'il existe et qu'il contribue à définir les problèmes et les enjeux. De la même façon, la pratique de la concertation s'est élargie lors des derniers sommets économiques, pour inclure des représentants du secteur communautaire et pour aborder la question de l'appauvrissement. Les récentes avancées en ce qui concerne l'assurance-médicaments, la politique familiale, et les centres locaux d'emploi vont aussi, en dépit de leurs limites, dans le sens d'un renouvellement progressiste de l'État-providence.

Évidemment, le contexte continue d'être difficile. La mondialisation, le chômage et la polarisation des revenus, tout comme la force de la pensée néo-libérale ne favorisent pas le développement de la protection sociale et de la démocratie. Comme le rappellent les articles qui suivent, au Canada comme en France et aux États-Unis, l'heure est plutôt au néo-libéralisme qu'au partenariat et à l'économie solidaire. Malgré tout, sur le terrain et dans les débats politiques, de

⁵² Gilles Bourque et Jacques Beauchemin, «La société à valeur ajoutée ou la religion pragmatique», *Sociologie et sociétés*, vol. 26, no 2, automne 1994, p. 33-56.

⁵³ Jacques Roy, «L'histoire du maintien à domicile ou les nouveaux apôtres de l'État», *Service social*, vol. 43, no 1, 1994, p. 13 et 19-27; Mireille Dumont-Lemasson, «Des services de soutien à domicile fragiles pour une clientèle vulnérable», *Service social*, vol. 43, no 1, 1994, p. 47-65.

nouvelles approches de gauche sont proposées et souvent expérimentées; elles témoignent de la vitalité et de la vigueur d'une vision de la société qui a toujours misé et mise encore sur la démocratie.