

Du providentialisme au néolibéralisme : de Marsh à Axworthy. Un nouveau discours de légitimation de la régulation sociale

Jacques Beauchemin, Gilles Bourque et Jules Duchastel

Numéro 24, 1995

L'État dans la tourmente

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1002276ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1002276ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département de sociologie - Université du Québec à Montréal

ISSN

0831-1048 (imprimé)

1923-5771 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Beauchemin, J., Bourque, G. & Duchastel, J. (1995). Du providentialisme au néolibéralisme : de Marsh à Axworthy. Un nouveau discours de légitimation de la régulation sociale. *Cahiers de recherche sociologique*, (24), 15–47.
<https://doi.org/10.7202/1002276ar>

Résumé de l'article

Cet article consiste en une analyse de trois documents dont l'influence, avérée ou pressentie, sur les modalités de la régulation sociale au Canada a été considérable : il s'agit des rapports Marsh (1943), Macdonald (1985) et Axworthy (1994). Les auteurs se penchent plus précisément sur les transformations significatives de la légitimation qu'implique le passage aux régulations sociales providentialiste (rapport Marsh) et, plus tard, néolibérale (rapports Macdonald et Axworthy). Nous tentons de montrer comment l'avènement d'une nouvelle logique de régulation sociale implique un déplacement significatif, dans le discours politique, de la représentation des rapports sociaux et de la relation de l'individu à la société.

Du providentialisme au néolibéralisme: de Marsh à Axworthy. Un nouveau discours de légitimation de la régulation sociale

Jacques BEAUCHEMIN
Gilles BOURQUE et
Jules DUCHASTEL

Le discours politique néolibéral est multiforme et à maints égards paradoxal. Lorsqu'il est élaboré à partir des hauteurs de l'État, ce discours propose un encadrement des rapports sociaux caractérisé par l'économicisme et le technocratisme. Apparemment captif de déterminations structurantes et incontournables (les pressions exercées par la concurrence internationale, la réduction du déficit et les nécessités de la formation d'une main-d'œuvre qualifiée face au développement technologique, par exemple), l'univers social y est représenté comme un ensemble fonctionnel. Les problèmes sociaux sont découpés de telle sorte que sont destinées à chaque groupe cible un certain nombre de mesures palliatives adaptées à sa situation particulière. À ce niveau, le discours se caractérise par la minceur de l'éthique au nom de laquelle il entend d'encadrer la pratique sociale. Les laissés-pour-compte ne sont mobilisés que dans la morne perspective de l'adaptation et de l'intégration à un marché du travail dont on pose, par ailleurs, la précarité tant il dépend des aléas de la concurrence internationale, alors que les avant-gardes du progrès, les capitaines d'industrie ou les «développeurs» sont exhortés à l'excellence et à la performance¹. Par contre, lorsqu'il est élaboré dans le feu du débat, au sein de commissions d'enquête ou de comités consultatifs par exemple, c'est-à-dire là où peut s'exprimer le point de vue d'opposants au démantèlement des politiques sociales providentialistes, le nouveau discours de régulation paraît s'accrocher à la généreuse rhétorique de l'égalité des chances et du droit à la sécurité sociale.

¹ G. Bourque et J. Beauchemin, «La société à valeur ajoutée ou la religion pragmatique», *Sociologie et sociétés*, vol. 26, no 2, p. 33-55.

En nous penchant sur les rapports Marsh², Macdonald³ et Axworthy⁴, nous tenterons dans cet article de faire ressortir quelques-uns des traits majeurs de la transformation du discours politique qui, au Canada, porte sur les modalités de la régulation sociale depuis la Seconde Guerre mondiale. Nous entendons ici par le concept de régulation sociale l'ensemble des règles qui président à l'institutionnalisation politique des rapports sociaux et à la distribution des institutions qui s'y consacrent au sein de la sphère tant publique que privée. Dans l'État libéral classique, par exemple, la régulation sociale, fondée sur une séparation stricte entre le droit et la morale, confie l'entièreté des «politiques sociales» à des institutions de la sphère privée (l'entreprise, la famille, les Églises). L'analyse de la régulation sociale représente l'un des lieux privilégiés pour saisir la logique des transformations politiques non seulement au Canada mais dans l'ensemble des sociétés modernes. Afin de rendre pleinement intelligible la lecture que nous proposons dans cet article des rapports Marsh, Macdonald et Axworthy, nous exposerons d'abord, de façon schématique, la perspective théorique qui nous guide dans l'étude des transformations actuelles de l'État au sein des sociétés capitalistes dominantes.

La production et la transformation de la société moderne résulte de l'affirmation et de la reproduction élargie d'un triple procès d'institutionnalisation économique, politique et culturel. La dynamique de ces sociétés repose sur la contradiction entre ces trois procès et d'abord entre l'institutionnalisation économique dominée par le développement du capitalisme et de l'économie de marché et l'institutionnalisation politique caractérisée par une tendance à la politisation extensive de tous les rapports de pouvoir, sous l'égide de la démocratie représentative. Le procès d'institutionnalisation politique, qui nous intéresse ici au premier chef, pose l'État, entendu dans une conception extensive, comme le centre de régulation des rapports sociaux. L'État moderne peut en conséquence être saisi comme le lieu à partir duquel s'élabore, dans la discussion du pouvoir et la reconnaissance des conflits, la régulation politique d'une société qui, dès lors, y reconnaît le principe même de son autoproduction en dehors de toute transcendance extérieure aux rapports sociaux (Dieu, les Ancêtres).

La régulation politique consiste dans l'ensemble des règles — et d'abord le droit et la loi — qui préside à l'organisation et à l'articula-

² C. L. Marsh, *Rapport sur la sécurité sociale au Canada*, Ottawa, Cloutier, 1943.

³ S. D. Macdonald, *Rapport. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1985.

⁴ L. Axworthy, *La sécurité sociale dans le Canada de demain*, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, 1994.

tion des institutions au sein de la société. On peut sommairement définir à ce titre deux grands types de règles. Les premières modèlent l'entière-
 reté des institutions dans la sphère publique (le Parlement, l'armée, le système judiciaire, etc.). Les secondes s'imposent aux institutions dans la sphère privée (par exemple, l'entreprise, le marché, la famille, les Églises⁵) en définissant aussi bien leur place dans la régulation politique que les rapports qu'elles entretiennent entre elles. Toute règle politique implique donc en même temps la dévolution d'un rôle ou d'une fonction ainsi que d'une place dans la sphère publique ou dans la sphère privée: par exemple, les politiques sociales universelles gérées par la sphère publique (l'État-providence) ou l'État tuteur d'hôpitaux administrés par l'Église dans la sphère privée (l'État libéral).

Dans une telle perspective, l'analyse de l'évolution de l'État moderne renvoie donc aux transformations de sa forme. Il s'agira de saisir la logique des modalités générales d'une forme de la régulation politique — que nous nommons la forme de l'État — dans une phase particulière de l'histoire de l'État moderne: l'État libéral, l'État-providence, l'État néolibéral. Bien que nous ne considérions en aucune manière qu'il s'agisse là d'une liste limitative, on peut sérier, pour ce faire, cinq champs d'analyse: la régulation économique (les règles se rapportant aux transformations de l'économie de marché et du mode de production capitaliste); la régulation sociale (les règles présidant à la gestion des rapports sociaux: la pauvreté, la santé, l'éducation); la régulation culturelle (par exemple, la vie quotidienne et le système des beaux arts); la légitimation (le discours et les idéologies que suppose l'établissement de cet ensemble de règles); et, enfin, le bloc social (les relations entre les forces sociales dominantes et dominées qui fondent l'institutionnalisation des rapports sociaux sur la base d'une modalité particulière de la régulation politique).

Nous n'envisageons certes pas d'étudier ici chacune de ces dimensions dans l'évolution de la forme de l'État depuis la Seconde Guerre mondiale. Nous nous pencherons plus modestement sur les transformations significatives de la légitimation qu'implique le passage à la régulation sociale providentialiste (rapport Marsh) et, plus tard, néolibérale (rapports Macdonald et Axworthy). Nous tenterons de montrer comment l'avènement d'une nouvelle logique de régulation sociale entraîne

⁵ Il importe à ce titre de souligner que l'État moderne ne crée pas toutes les institutions au sein de la société. La famille et les Églises, pour ne prendre que cet exemple, sont produites bien avant et en dehors de lui. Il n'en demeure pas moins que l'État moderne se soumet l'entière-
 reté des institutions et des rapports de pouvoir qu'elles matérialisent en les inscrivant dans la logique d'une régulation politique centralisée des rapports sociaux.

un déplacement significatif de la représentation des rapports sociaux et de la relation de l'individu à la société.

Nous analyserons le «document de travail» portant sur la réforme de la sécurité sociale au Canada déposé par le ministre Axworthy en octobre 1994 afin de dégager les traits dominants de ce nouveau discours politique. Nous nous appuierons également, bien que de manière secondaire, sur le texte du rapport de la commission Macdonald dont les recommandations ont été rendues publiques en 1985. Il apparaît en effet assez clairement que c'est dans la foulée de ce dernier que s'amorce le virage néolibéral au Canada⁶. Ces textes nous intéressent donc au premier chef dans la mesure où le rapport de la commission Macdonald constitue l'avant-garde du projet néolibéral mis de l'avant par le gouvernement fédéral et le document du comité Axworthy son prolongement naturel en ce qui concerne plus précisément les politiques de sécurité sociale. Mais nous nous pencherons d'abord sur le rapport Marsh déposé en 1943. Le comité dirigé par le docteur Marsh esquissait les grandes lignes de ce qui allait devenir le filet de sécurité sociale au Canada⁷, en proposant la notion de «risque social», concept nouveau et corrosif du point de vue d'un discours de régulation sociale libérale. De la même manière que les rapports Macdonald et Axworthy représentent un moment de transition entre la logique de régulation sociale providentialiste et une nouvelle logique que nous qualifions, faute d'un meilleur terme, de néolibérale, le rapport Marsh constitue un moment de transition équivalent entre la logique libérale et la logique providentialiste.

Cet article vise donc à mettre en lumière le fonctionnement du discours politique néolibéral articulé dans l'espace conflictuel que constitue par définition la commission d'enquête Macdonald ou le comité consultatif Axworthy. Dans les sociétés modernes, le discours politique est toujours tributaire d'une forme particulière de régulation (libérale, providentialiste et néolibérale) et d'un rapport entre les forces sociales. C'est ainsi qu'on peut voir le discours du double point de vue de son appartenance à une logique de régulation et de son déploiement dans un espace stratégique partagé par des interlocuteurs qui s'affrontent. La production du discours n'obéit cependant à aucune volonté singulière et ne relève jamais de la manipulation pure et simple dans la mesure même où son élaboration est soumise à un processus complexe, transcendant toute volonté unilatérale d'inculcation idéologique, dans lequel

⁶ D. Brunelle, «Les rapports des "sages" et la Loi constitutionnelle de 1982: une analyse régressive», dans R. D. Bureau et P. Mackay (dir.), *Le droit dans tous ses états*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1987.

⁷ Y. Vaillancourt, *L'évolution des politiques sociales au Québec, 1940-1960*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1988.

s'incorporent des éléments de discours antérieurs et s'effectue la synthèse de rapports de forces noués à une multitude de dimensions (économique, politique et culturelle). Ce que nous observerons du discours néolibéral de régulation sociale renvoie donc à un écheveau de déterminations qui font que ce discours ne saurait être interprété au premier niveau, c'est-à-dire dans la perspective d'une quelconque volonté de manipulation.

C'est dans cette optique que nous proposons l'hypothèse selon laquelle le discours politique néolibéral, sous la pression qui s'exerce sur lui dans le dialogue qu'il établit avec les forces sociales opposées au modèle de régulation qu'il met de l'avant, se réarticule en intégrant un certain nombre de valeurs providentialistes et non pas simplement en affirmant sans complexe les nouvelles valeurs individualistes auxquelles on a l'habitude de le rapporter. Ainsi, de prime abord, le discours de régulation néolibéral tend à se réclamer des objectifs poursuivis par l'État-providence (la justice sociale, le droit social et la solidarité), pour mieux faire valoir les objectifs d'efficacité et d'équité qui semblent vouloir s'y substituer dans la nouvelle forme de régulation sociale. Nous tenterons cependant de démontrer qu'il y a, en dépit de l'apparente fidélité aux grands objectifs du providentialisme, transformation ou déplacement des valeurs providentialistes. On assisterait donc à l'élaboration d'un nouveau discours de légitimation, ne constituant ni un retour aux valeurs libérales classiques ni un simple prolongement des valeurs providentialistes. C'est dans le même sens que nous observerons qu'il n'y a pas totale disjonction entre le discours de régulation sociale providentialiste, tel que le formule le rapport Marsh, et les contraintes que constitue la régulation de type libéral à l'intérieur de laquelle ce discours tente de définir une nouvelle logique de régulation. Au-delà des particularités qu'emprunte la stratégie discursive néolibérale, nous cherchons donc à mettre en relief les déterminations sociales à partir desquelles se sont articulées les formes successives du discours de régulation des rapports sociaux au Canada depuis la remise en question de la régulation de la forme libérale de l'État après la Seconde Guerre mondiale.

Suivant l'hypothèse du déplacement des valeurs providentialistes opéré par le discours néolibéral, les transformations actuelles du discours de légitimation de la régulation sociale seront appréhendées à partir du travail discursif entourant certaines des notions centrales du discours providentialiste. Nous nous attarderons particulièrement au fonctionnement des notions de risque social, de droit au soutien et d'égalité des chances. Ces notions pivots du providentialisme sont réinterprétées par le discours néolibéral en faisant abstraction de l'éthique de solidarité qui est au fondement de l'État-providence.

Le discours providentialiste comme transformation du discours libéral

Au cours des années trente et de la guerre, le Canada, comme la plupart des pays capitalistes avancés, cherchait à mettre en place un ensemble de mesures de planification économique et sociale. La crise de 1929 avait en effet cruellement démontré les effets corrosifs du marché autorégulateur et la nécessité d'une réforme de la régulation économique libérale⁸. Dans la foulée des travaux de Keynes⁹ s'imposait progressivement l'idée d'un soutien de la demande effective par le biais de mesures sociales destinées à compenser la paupérisation et l'essoufflement de la demande découlant du libre déploiement des lois du marché. C'est dans ce contexte que le gouvernement libéral de Mackenzie King mit sur pied en 1941 le Comité consultatif sur la reconstruction de l'après-guerre¹⁰. Le rapport Marsh, portant exclusivement sur la question de la sécurité sociale, résulta des travaux de ce comité et fut déposé en 1943. Jeune économiste formé à Londres dans la mouvance keynésienne, Leonard C. Marsh était acquis à la cause de la sécurité sociale au moment où il accepta la responsabilité de l'étude que lui confiait le Comité consultatif. Membre actif de la League for Social Reconstruction (LSR), elle-même assez proche de la CCF, il souhaitait la mise en œuvre de politiques sociales progressistes¹¹. S'inspirant largement des positions keynésiennes soutenues dans le rapport Beveridge¹² déposé devant le Parlement britannique en 1942, le rapport Marsh proposait la création d'un «plan complet» de sécurité sociale au Canada dont les principaux éléments consistaient dans un réaménagement de l'assurance-chômage, l'établissement d'une assurance-santé, d'une assurance-vieillesse et d'allocations familiales.

Les difficultés liées à la mise en place de telles mesures étaient évidemment nombreuses. Outre les obstacles constitutionnels à l'établissement d'un programme de sécurité sociale, l'entreprise se heurtait à la méfiance d'une fraction de la bourgeoisie canadienne qui était loin de

⁸ Plusieurs auteurs s'inspirant de l'école de la régulation ont insisté à ce propos sur la contradiction engendrée alors par la reconduction d'une régulation économique dite concurrentielle d'inspiration libérale et le passage depuis la Première Guerre mondiale à l'exploitation intensive du travail fondé sur le taylorisme. Voir A. Lipietz, *L'accumulation intensive*, Paris, Maspero, 1979; R. Boyer, *Capitalismes fin de siècle*, Paris, PUF, 1986.

⁹ M. Beaud et G. Dostaler, *La pensée économique depuis Keynes: historique et dictionnaire des principaux auteurs*, Paris, Seuil, 1993.

¹⁰ Y. Vaillancourt, *ouvr. cité*, p. 92.

¹¹ *Ibid.*, p. 95.

¹² Le rapport Beveridge est sans doute l'expression la plus achevée de ce que sera ensuite partout dans les pays capitalistes l'articulation d'une nouvelle forme de régulation sociale incarnée par l'État-providence. Voir P. Rosanvallon, *La crise de l'État-providence*, Paris, Seuil, 1984.

reconnaître la pertinence de l'interventionnisme étatique et d'une petite bourgeoisie traditionnelle qui voyait lui échapper la gestion du domaine social (santé, éducation et assistance), cela sans compter les accointances hautement suspectes qu'entretenait un tel projet avec le socialisme, voire le bolchevisme. Tout comme Keynes lui-même s'était employé à démarquer ses conceptions interventionnistes du socialisme¹³, dont les récents succès avaient plongé dans l'angoisse les bourgeoisies européennes et nord-américaines, le rapport Marsh entretenait un dialogue implicite avec les éléments de la bourgeoisie canadienne les plus réfractaires à la perspective keynésienne¹⁴. Cela d'autant plus que le rapport, en dépit de sa prudence, ne cachait pas que le programme de sécurité sociale qu'il proposait répondait aux vœux de la classe ouvrière et des plus démunis, que cette sécurité était «l'une des choses pour lesquelles se battent les peuples de l'univers», qu'elle constituait «l'une des manifestations concrètes d'un meilleur monde¹⁵», et enfin qu'elle «améliorerait la vie des masses¹⁶». Bien que l'on soit encore loin de la rhétorique communiste, le discours emprunte ici à l'univers notionnel de cette dernière, avec ses références au peuple, aux masses et à leurs luttes.

Par ailleurs, le nouveau discours s'élabore alors dans le cadre contraignant d'une forme de régulation sociale (libérale) fondée sur une normativité étrangère aux valeurs providentialistes. C'est ainsi que le rapport Marsh doit en appeler largement à la rationalité des mesures qu'il recommande. Les lois du marché ne sont pas récusées, on se propose plutôt d'en optimiser les bienfaits par l'entremise d'un soutien de l'État visant à pallier leurs effets les plus contre-productifs. C'est au nom de la rentabilité sociale et de l'efficacité que le rapport Marsh soutient qu'il est nécessaire de mettre en œuvre les divers programmes providentialistes qu'il propose.

Une assurance sociale bien faite, qui est en quelque sorte un *placement*¹⁷ dans la santé physique, le moral, les facultés d'éducation des enfants, la stabilité de la famille, est une *forme de dépense* à la fois désirable et relativement facile.

Le critère final de la nécessité et de la validité d'un programme de sécurité sociale pour l'après-Guerre *n'est qu'indirectement une question*

¹³ J. M. Keynes, «Am I a Liberal?», dans *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Londres, Macmillan, 1925, vol. IX, p. 295-306.

¹⁴ Y. Vaillancourt, ouvr. cité, p. 100.

¹⁵ C. L. Marsh, ouvr. cité, p. 12.

¹⁶ *Ibid.*, p. 13.

¹⁷ Nous soulignons. Dans toutes les citations subséquentes, les italiques sont de nous.

d'assistance sociale, mais dans la *politique économique générale*, c'est un facteur capital dont on ne saurait exagérer l'importance¹⁸.

L'appel à la rationalité économique de l'assurance sociale n'est pas le seul argument qu'invoquera le rapport Marsh pour contrer les opposants potentiels et pressentis à l'idée même d'un programme de sécurité sociale. L'une des plus fortes réticences qu'affrontèrent les projets de réformes providentialistes dans les pays capitalistes fut la conviction profondément ancrée chez les zéloteurs du libéralisme le plus pur que les mesures de sécurité sociale préconisées allaient engendrer une désresponsabilisation des individus et, par là même, un affaiblissement de l'éthique sociale. Au Canada, de 1944 à 1960, le régime duplessiste s'est fait l'ardent défenseur de l'État libéral, face aux premières velléités providentialistes du gouvernement fédéral¹⁹. Certes, le duplessisme s'acharne d'autant plus fermement à défendre la régulation sociale libérale que c'est, en grande partie, sur elle que repose la pérennité du bloc social qu'il permet de reproduire. Mais la position constitutionnelle de l'Union nationale sur la question de l'autonomie provinciale ne doit pas occulter la profondeur de sa ferveur libérale, très répandue du reste à l'échelle de tous les pays capitalistes et à laquelle se butaient les tentatives de réformes providentialistes. Les conférences de la reconstruction de 1945-1946 dans le cadre desquelles le fédéral tentait d'associer les provinces à l'établissement des divers programmes de sécurité sociale qu'il projetait furent l'occasion pour Duplessis de répéter que l'État ne devait pas se substituer au père de famille, qu'un individu ne devait pas prendre la mauvaise habitude d'attendre de l'aide de l'État sous peine de perdre le sens de l'initiative²⁰. On pourrait multiplier les exemples:

Nos saines traditions s'opposent, avec raison, au *paternalisme d'État* que nous considérons comme une menace pour le régime démocratique et une source de désastres irréparables²¹.

Le gouvernement est irrévocablement convaincu que *le sens de la responsabilité personnelle* est essentiel et que *l'initiative individuelle*, c'est-à-dire l'entreprise privée, est le système économique le mieux adapté à nos

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ G. Boismenu, *Le duplessisme: politique économique et rapports de force, 1944-1960*, Montréal, PUM, 1981; L. Dion, *Québec, 1945-2000. Tome 2: Les intellectuels et le temps de Duplessis*, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 1993; P.-A. Linteau et autres, *Histoire du Québec contemporain. Le Québec depuis 1930*, Montréal, Boréal Express, 1989.

²⁰ G. Bourque, J. Duchastel et J. Beauchemin, *La société libérale duplessiste*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1994.

²¹ Discours du Trône, 1951.

traditions, aux besoins de notre province et le seul capable de garantir à notre jeunesse de fertiles et riches carrières²².

Nous sommes d'avis que *le véritable rôle de l'État, ce n'est pas de se substituer à la providence et de détruire, par le fait même, l'initiative personnelle et le sens de la responsabilité individuelle, qui sont autant de facteurs de progrès solide et durable*²³.

Le rapport Marsh compose donc avec ce type d'objections qu'il ne peut rejeter du revers de la main. Il n'est pas difficile de deviner qu'il répond aux réticences libérales lorsqu'il prône une politique de contribution des citoyens aux programmes de sécurité sociale plutôt que de recourir à leur financement par le simple prélèvement de l'impôt. L'un des arguments mis de l'avant en faveur du mode contributif anticipe l'opposition libérale.

L'esprit de l'assurance sociale consiste en ce qu'elle obtient le concours direct des classes les plus propres à en bénéficier et jouit également de la participation et du contrôle de l'État, en même temps qu'elle évite d'encourager la population à compter sur l'assistance publique et évite l'influence *peu démocratique* de la *philanthropie étatique*.

Dans un système d'assurance [...] il est bien plus probable qu'on pourra effectuer les versements en évitant l'impression de charité ou l'égal inconvénient d'une *gratification qui n'entraîne aucune responsabilité*²⁴.

En dépit des précautions dont s'entourait le texte du rapport Marsh, il n'empêche que le projet d'établissement d'un système de sécurité sociale au Canada constituait une profonde remise en question de la régulation sociale libérale. La dernière citation est d'ailleurs exemplaire à cet égard. S'il faut éviter que la prestation soit perçue par le bénéficiaire dans la perspective a-éthique d'une gratification non assortie de responsabilité, la philosophie même du projet suggère également que les mesures de soutien proposées ne devraient pas davantage être perçues comme une manifestation de charité publique. Le soutien apporté aux individus relève d'un droit et non plus du bon vouloir des institutions privées et publiques. On ne peut plus laisser les individus porter le fardeau du chômage «comme ils le pourront²⁵», ni non plus les inciter à s'accrocher à l'assistance sociale, «forme anachronique et défectueuse de secours général pour tout genre d'indigence et essentiellement conditionnée par la nécessité de prouver le manque absolu de moyens

²² Discours du Trône, 1952.

²³ Conférence fédérale-provinciale, 25 et 26 novembre 1957.

²⁴ C. L. Marsh, ouvr. cité, p. 12.

²⁵ *Ibid.*, p. 11.

de subsistance²⁶». Le droit au soutien par le biais de l'assurance sociale s'oppose ainsi radicalement à l'idée de la charité, de la sollicitude et de la compassion.

L'idée même d'un système de sécurité sociale corrode la représentation libérale de la régulation sociale dont il faut cependant se garder de ne retenir qu'une image univoque. La régulation sociale s'est, en effet, significativement transformée dans l'histoire de la forme de l'État libéral. On peut à ce titre distinguer deux grandes phases nettement différenciées. Dans l'État libéral classique, la régulation sociale est entièrement soumise au primat de la séparation entre le droit et la morale: le droit ne saurait être garant que des rapports d'égalité formelle sanctionnés dans le contrat, alors que les relations d'inégalité doivent relever de pratiques essentiellement privées, empreintes de patriarcalisme et soumises à l'éthique du devoir et de la bienfaisance. En d'autres termes, la régulation libérale classique exclut que la gestion des inégalités puisse être encadrée par les règles juridiques et administrée par des institutions de la sphère publique: la charité ne peut être réclamée en droit par le pauvre. À l'évidence, ce n'est pas avec cette conception étroite du discours libéral que le rapport Marsh entreprend de dialoguer, mais bien plutôt avec cette révision des règles de la régulation sociale qui a caractérisé, à la fin du XIXe siècle, l'État libéral réformé et qui a perduré dans la plupart des pays occidentaux jusqu'à la crise des années trente et à la Seconde Guerre mondiale.

Sous la pression des luttes populaires²⁷, le pouvoir libéral est alors amené à rompre avec certains des principes fondateurs de la séparation entre la sphère publique et la sphère privée. Les modalités de la régulation sociale seront ainsi reformulées à la faveur des débats sur les questions des accidents du travail, de la maladie et de la retraite des travailleurs. Une telle transformation ne représentera cependant pas cette rupture radicale que certains ont cru y lire, affirmant qu'ils trouvaient là le passage à l'État-providence²⁸. On peut schématiquement présenter de la façon suivante la régulation sociale dans l'État libéral réformé: l'assurance pour les salariés, l'assistance pour les inaptes sans soutien de famille et l'absence de toute mesure pour les individus aptes sans travail. La sphère publique n'intervient directement ici qu'auprès des salariés (assurance dans les domaines des accidents du travail, de la maladie et de la retraite; régulation des heures de travail des femmes et des enfants) ainsi que par de rares mesures d'assistance et de subventions aux institutions de santé et de charité (au Québec, la Loi sur les pensions de vieillesse, la loi sur les mères nécessiteuses, la Loi sur l'assistance

²⁶ *Ibid.*, p. 17.

²⁷ G. Burdeau, *Le libéralisme*, Paris, Points, 1979.

²⁸ F. Ewald, *L'État providence*, Paris, Grasset, 1986; P. Rosanvallon, *ouvr. cit.*

publique). La régulation libérale réformée demeure donc soumise à une séparation relative sinon stricte entre la sphère publique et la sphère privée qui continue à confier une très large partie des problèmes sociaux aux institutions privées (la famille élargie, les Églises, etc.). Elle demeure une régulation particulariste qui vise des populations cibles (les salariés, les inaptes, les pauvres, les filles-mères, etc.). Plus globalement, la politique sociale libérale réformée est encore caractérisée par cette disjonction typique de la société libérale entre une régulation économique dominée par le principe du marché autorégulateur (à tout le moins dans le cadre d'un marché interne encadré par le protectionnisme) et une régulation sociale vouée à pallier les effets délétères du libre déploiement du capitalisme et de l'économie de marché.

C'est avec cette reformulation de la régulation sociale libérale que le rapport Marsh doit composer. Le problème n'est pas tant de convaincre de la pertinence de l'intervention publique que de la nécessité de rompre avec cette conception libérale qui continue à faire reposer la gestion des problèmes sociaux hors entreprise sur la morale de la responsabilité individuelle, du devoir, de la bienfaisance et, plus largement, du patriarcalisme. Les réformes proposées par Marsh remettent radicalement en question sous au moins deux aspects la perspective libérale. La politique sociale providentialiste découle de la mise en œuvre d'une régulation universaliste (et non plus particulariste) fondée sur la reconnaissance extensive du droit social. Seuls subsisteront des programmes résiduels d'assistance destinés à des populations cibles non assurables dans le cadre du système de sécurité sociale. De plus, les propositions du rapport Marsh s'inspirent de cette nouvelle modalité de la régulation politique typique du providentialisme qui se caractérise par l'intégration des régulations économique et sociale sous la dominance de la sphère publique. Ainsi, dans le domaine de la régulation sociale, non seulement l'attente de soutien devient-elle un droit pour le démuné, mais la satisfaction des besoins s'affirme en même temps comme une politique économique instaurée par une sphère publique qui s'active à l'élargissement de la demande effective. Nous sommes ici très loin de la régulation libérale, même réformée.

L'irruption du droit social au cœur de la régulation contribuera au passage à l'État-providence et à la production d'un nouveau discours politique qui constituera une profonde transformation du discours libéral. L'idée de liberté, si chère au discours politique libéral, est mise au second plan au profit des valeurs de démocratie et d'égalité que ce dernier avait toujours laissées dans l'ombre. La valorisation de la démocratisation et de l'égalité des chances est devenue le leitmotiv du providentialisme, en même temps qu'une conception nouvelle de la régulation sociale s'affirmait et représentait la charge la plus dévastatrice contre le discours politique libéral. En effet, la notion providentialiste

de risque social, développée dans le rapport Beveridge et reprise dans le rapport Marsh, redéfinissait en profondeur le rapport de l'individu à la société qu'avait ficelé le discours politique libéral²⁹. Là-dessus, le rapport Marsh est tout à fait clair: l'individu ne saurait être tenu responsable d'inconvénients qui se produiront fatalement du seul fait des aléas liés à l'existence sociale. Énumérant les problèmes divers qui peuvent frapper les individus, le rapport pose un constat de portée générale:

Les taux d'incidence varient beaucoup, il va sans dire. Le risque de maladie est le plus grand; celui d'invalidité permanente ou la perte d'un mari est beaucoup plus faible. Mais dans l'ensemble de la population, *les aléas deviennent sans cesse des réalités*.

Franchement, on doit regarder certaines formes d'assurances comme n'étant autre chose que l'accumulation d'un fond en vue d'une éventualité dont l'étendue complète est incertaine, mais dont *l'arrivée* sous une forme et avec une ampleur quelconques *est certaine*³⁰.

L'assurance sociale vise alors à venir en aide aux «malchanceux qui sont victimes d'un malheur social³¹». Notons ici l'idée radicalement nouvelle par rapport au discours libéral d'une socialisation du malheur. Cette représentation de l'infortune dégage l'individu de la responsabilité de situations qui ne résultent pas de sa volonté ni de son action propres, mais des effets incontrôlables du fonctionnement de la société. On peut dire en cela que le discours providentialiste constitue une critique de la conception libérale du marché autorégulateur dont il mesure les dérapages et les effets globaux qu'il engendre sur les individus soumis à sa rationalité. Le chômage, par exemple, est un «risque capital» et le chômeur ne saurait en porter seul toutes les conséquences. Le rapport précise ainsi que ce dernier constitue un problème auquel «il faut pourvoir dans toute société moderne par des dispositions collectives et non individuelles³²». La notion de risque social s'étend au-delà des questions relatives au chômage ou à la maladie. Dans la perspective providentialiste, le salaire n'est pas nécessairement la juste rétribution du travail et son niveau peut être sans rapport avec les besoins réels des familles. Peut-on, dans ces circonstances, faire entièrement reposer sur l'individu la responsabilité de pourvoir aux besoins de sa famille alors même qu'il ne décide en rien du montant du salaire qui lui sera versé? L'éventuelle disproportion entre les besoins familiaux et le revenu du pourvoyeur est, elle aussi, considérée comme un risque social.

²⁹ F. Ewald, ouvr. cité.

³⁰ C. L. Marsh, ouvr. cité, p. 12 et 15.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, p. 15.

[...] les besoins familiaux ne constituent pas un risque du même genre que ceux dont il a été question plus haut. Mais *la rigidité du régime des salaires* (quel que soit le niveau de compétence), par comparaison avec *les besoins de familles* plus ou moins nombreuses, de familles nombreuses surtout, est suffisamment importante en soi pour constituer une sixième catégorie ou sphère où *l'insécurité sociale* peut se produire³³.

Ces positions représentent un infléchissement considérable de la notion libérale, même réformée, de la responsabilité qui jusque-là avait toujours été associée à l'individu. En dehors des assurances liées au salariat et de très rares mesures destinées à des populations cibles, l'État libéral réformé fait porter à l'individu, au nom de l'éthique de la responsabilité, la très large partie des vicissitudes de la vie en société. Dans la perspective nouvelle qu'ouvrait le discours providentialiste, la société était posée comme débitrice dans la mesure où son organisation engendre des risques ne relevant pas de la volonté individuelle et qu'il lui est par le fait même impossible d'empêcher. Sous la figure du risque social, le discours providentialiste recentre ainsi sur la société la responsabilité des difficultés inhérentes à l'existence sociale et en déleste l'individu.

La conception suivant laquelle l'individu a droit à l'éducation, à des services de santé, à un soutien financier lorsqu'il se trouve au chômage ou dans l'incapacité de travailler constitue une extension considérable de la conception libérale du droit. De même, la démocratie entendue comme démocratisation de l'accès à certains services fait exploser l'étroite définition libérale de cette notion. C'est à la faveur du déploiement d'un nouveau rapport de forces dans la société et de l'éclatement des contradictions structurelles de la régulation sociale libérale que sont réarticulées les valeurs politiques.

Avec la conception du risque social et l'irruption du droit dans la sphère publique, la conséquence la plus importante du providentialisme consiste en ceci que l'individu est socialisé dans un discours portant sur la solidarité sociale. Bien que, comme on l'a vu, le discours providentialiste s'emploie à minimiser les effets de cette socialisation et de la désresponsabilisation qui en découlerait pour les tenants du libéralisme, il demeure que la régulation sociale sort métamorphosée de cet infléchissement des valeurs canoniques de la modernité. Il faut enfin insister sur une autre caractéristique de la régulation providentialiste. Le discours politique dans l'État-providence trouve une part de son efficacité dans le fait qu'il propose un cadre social à la solidarité: l'espace national. Il pose ainsi une correspondance entre la solidarité, les valeurs et la société. La citoyenneté nationale est à la fois le garant et le principe de la

³³ *Ibid.*, p. 16.

légitimation. Il n'est pas rare, par exemple, de trouver dans le discours providentialiste ces énoncés selon lesquels une société doit faire en sorte que tous ses membres puissent vivre décentement³⁴. Le discours providentialiste s'appuie sur un référent sociétal dans l'horizon duquel la solidarité peut être ressentie comme un projet social commun. Nous nous attacherons bientôt à montrer que l'effacement progressif dans le discours néolibéral d'un tel référent pose problème dans la mesure où celui-ci est incapable d'esquisser la représentation du lien social sur le fond d'une commune appartenance ainsi qu'avait pu le faire avant lui le discours providentialiste.

Dans le discours providentialiste, non seulement la société est-elle responsable d'un ensemble de risques inhérents au fonctionnement du marché, comme le chômage ou l'incapacité pour l'individu de pourvoir aux besoins de sa famille par exemple, mais elle doit aussi pallier les inconvénients que vivent les individus du fait de leur origine sociale. Le milieu social dans lequel se retrouve l'individu ne relève pas de sa volonté et on ne peut en conséquence lui imputer la responsabilité des désavantages qui en découlent. On considérera ainsi que les enfants de la classe ouvrière doivent recevoir l'aide de l'État afin d'accéder aux études. Il s'agit en cela d'une désertion de l'éthique sociale libérale de la réussite personnelle fondée sur le travail et la disciplinarisation à l'économie de marché. La représentation providentialiste rapporte les aléas du destin individuel aux contraintes sociales qui s'exercent sur lui. Revenons au texte du rapport Marsh au sujet de la pauvreté afin d'achever de nous en convaincre.

[...] trois quarts aux cinq sixièmes des cas de pauvreté (selon le mode choisi d'appréciation de la pauvreté) sont attribuables à l'interruption ou à la perte de la faculté de gagner et presque tout le reste est dû au fait que les gens sont incapables pendant la période de travail d'établir l'équilibre entre le revenu familial et l'importance numérique de la famille³⁵.

La pauvreté est liée au chômage dont l'individu n'est pas responsable, puisqu'il s'agit d'un risque social, ou encore résulte d'un déséquilibre entre les besoins et les revenus, engendré, on l'a vu, par la rigidité du régime du salaire. Le discours sur la démocratisation et l'accessibilité ainsi que sur l'égalité des chances plonge ses racines dans cette conception providentialiste suivant laquelle l'individu ne peut être tenu responsable de sa situation sociale de départ. À la limite, le discours invoque, ici encore, à l'image du risque, la possibilité pour

³⁴ G. Bourque et J. Duchastel (avec la collaboration de V. Armony), *L'identité canadienne et la citoyenneté particulariste. Analyse des débats constitutionnels, 1941-1992*, à paraître.

³⁵ C. L. Marsh, ouvr. cité, p. 16.

l'individu de naître en milieu défavorisé et d'être, de la sorte, discriminé quant à l'accessibilité à l'éducation ou aux services de santé. L'assurance sociale pose la société à l'origine des risques que courent les personnes. Dans la mesure où on ne peut prévoir quand, comment et sur qui s'abattrà l'infortune, mais que l'on sait par ailleurs qu'il est certain qu'elle surviendra, la sécurité sociale doit être comprise comme une assurance contre ces risques sociaux. Il est clair ici que les individus peuvent se réclamer d'un droit inaliénable à la protection. La justice sociale et les droits sociaux de manière générale constituent, dans cette optique, une forme de compensation face aux iniquités dont on reconnaît alors pleinement l'origine sociale.

Une nouvelle forme de régulation sociale

Il ne sera pas nécessaire de nous étendre indûment sur les traces partout manifestes actuellement du réaménagement de la régulation sociale. Les signes avant-coureurs d'une transformation d'ailleurs beaucoup plus large, qui touche à l'entièreté de la régulation politique et donc à la forme de l'État, sont repérables dès le début des années quatre-vingt. On note alors l'essoufflement de la nouvelle politique nationale d'inspiration keynésienne qu'avait mise en œuvre le gouvernement Trudeau. La question de la libre circulation des biens et des personnes hante déjà les débats entourant le rapatriement de la Constitution en 1982. Comme l'avait fait Mackenzie King à la fin des années trente avec la commission Rowell-Sirois, le premier ministre Pierre Elliott Trudeau confie alors à la commission Macdonald la mission de repenser le rôle de l'État au sein de la société canadienne.

C'est cependant le gouvernement conservateur de Brian Mulroney qui s'engagera résolument dans un mouvement de démantèlement de l'État-providence. Sur le plan de la régulation économique, on assistera à la multiplication de pratiques de déréglementation et de privatisation et, plus fondamentalement, à la soumission de la politique étatique au primat du marché mondial (libre-échange avec les États-Unis, puis avec le Mexique). Au chapitre de la régulation sociale, le gouvernement conservateur devra cependant composer avec de fortes résistances issues d'une pluralité de groupes et de mouvements sociaux. Procédant par étapes, il n'en mènera pas moins résolument une politique de sappe de la régulation providentialiste: remise en question des dimensions redistributrices de l'impôt sur le revenu à la faveur d'un déplacement vers une taxation régressive axée sur la consommation (taxe sur les produits et services); tendance au remplacement des politiques sociales universelles par des crédits d'impôt s'adressant à des populations cibles (crédit d'impôt pour enfant, crédit d'impôt à la consommation); compressions

dans de nombreux programmes de sécurité sociale (assurance-chômage, réduction des transferts aux provinces).

Malgré ses promesses électorales, le gouvernement libéral de Jean Chrétien porté au pouvoir en 1993 paraît s'insérer dans la même philosophie néolibérale qui a animé son prédécesseur. Reconduction de la politique de libre-échange, primat de la lutte au déficit plutôt qu'à la création d'emplois, remise en question de la perspective providentialiste dans le domaine de la régulation sociale, voilà autant de traits qui paraissent devoir marquer la nouvelle gouverne libérale. Les projets de Lloyd Axworthy s'inscrivent dans une telle perspective.

Le «document de travail» déposé par le ministre Axworthy en octobre 1994 a fait l'objet de virulentes critiques de la part de ceux qui y ont retrouvé la confirmation des velléités néolibérales du gouvernement fédéral en matière de politiques sociales ou encore de sa propension à envahir les champs de compétence provinciale³⁶. À cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que le projet vise des compressions de l'ordre de 7,5 milliards de dollars dans une volonté de réduction du déficit. Le rapport Axworthy porte sur trois éléments centraux du soutien de l'État aux catégories sociales les plus vulnérables: le programme d'assurance-chômage, l'éducation postsecondaire et l'aide sociale. Outre le fait que les réformes envisagées heurtent de plein fouet les champs de compétence provinciale et qu'à ce titre le projet a déjà fait l'objet des plus vives critiques³⁷, au point même que certains entrevoient pour lui une mort précoce³⁸, le document a semé l'inquiétude chez les groupes les plus susceptibles de souffrir de ses éventuelles retombées. Le régime d'assurance-chômage serait revu de manière à circonscrire deux types de bénéficiaires selon qu'ils recourent fréquemment ou occasionnellement aux prestations. Les premiers verraient fondre les versements qui leur sont actuellement consentis en plus de voir le revenu familial pris en considération dans le calcul des sommes auxquelles ils pourraient avoir droit. L'effet de telles mesures sur la dualisation de la société ne fait pas de doute. Le gel des transferts fédéraux en matière d'éducation postsecondaire conduirait au même résultat. L'importante augmenta-

³⁶ Y. Vaillancourt, «Pendant que nous surveillons la porte d'en avant, que se passe-t-il du côté de la porte d'en arrière», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. VII, no 1, p. 229-243.

³⁷ M. Venne, «Non merci, Monsieur Axworthy», *Le Devoir*, 6 octobre 1994, p. A4; J. Dion, «Plan secret ou pas?», *Le Devoir*, 7 octobre 1994, p. A1; S. Dansereau, «Non merci, dit à son tour l'Ontario à Axworthy», *Le Devoir*, 7 octobre 1994, p. A5; D. Lessard, «La moitié de la réforme Axworthy dépend de l'appui des provinces, reconnaît Massé», *La Presse*, 7 octobre 1994, p. B1.

³⁸ L. Bissonnette, «Un problème de légitimité», *Le Devoir*, 7 octobre 1994, p. A10; C. Picher, «L'invraisemblable pari de Lloyd Axworthy», *La Presse*, 6 octobre 1994, p. C3.

tion des frais de scolarité exigibles au niveau universitaire (même compensée par un système de bourses) aurait pour effet de réserver à une catégorie d'étudiants mieux nantis le privilège de fréquenter l'université et d'acquérir la sacro-sainte formation de pointe que ne cesse de célébrer le discours néolibéral, un peu paradoxalement d'ailleurs dans la mesure où les moyens proposés restreignent l'accessibilité aux études supérieures. On peut penser, ce que semblent d'ailleurs avoir déjà entraîné les récentes augmentations des frais de scolarité au Québec, que l'effet global de cette tendance à la hausse des coûts de l'éducation supérieure sera d'enclencher un vaste mouvement d'aiguillage des étudiants moins nantis (c'est-à-dire la majorité) vers le secteur technique au niveau collégial. Il s'agirait là de la contribution néolibérale à la réinvention d'un double réseau scolaire³⁹, tendant à la reproduction d'une société à deux vitesses⁴⁰.

Après des années de compressions budgétaires adaptées aux conditions régnant dans chaque province, le soutien fédéral aux programmes provinciaux d'aide sociale, par le biais du Régime d'assurance publique du Canada (RAPC), serait d'autre part revu et corrigé, amélioré en fait, soutient le ministre, mais il y a lieu de s'inquiéter de ce que recouvrent en fait ces améliorations du point de vue comptable. L'Ontario, particulièrement touchée par les compressions fédérales en matière de transferts destinés à l'aide sociale, a déjà exprimé son mécontentement par rapport à cette volonté de redressement que ses défenseurs ne veulent pas chiffrer⁴¹.

Le sens des nouvelles orientations de la régulation sociale telles que les formule en termes concrets le document Axworthy ne soulève plus guère de doute. Ces nouvelles propositions représentent une attaque contre les acquis du providentialisme et il est sans doute vrai de dire schématiquement que, dans ses effets concrets, elles consistent à reporter sur l'individu des responsabilités qu'avait assumées jusque-là l'État-providence. De même, il est fondé de penser que les compressions et suppressions qu'annoncent le projet de réforme Axworthy et la politique de réduction du déficit rendu public par le ministre Martin en octobre 1994 affecteront, avant tout, les plus démunis: chômeurs, assistés sociaux et étudiants écoperont des diminutions des paiements de transfert du gouvernement fédéral et de leur répercussion sur les finances publiques des provinces.

³⁹ C. Baudelot et R. Establet, *L'école capitaliste en France*, Paris, Maspero, 1973.

⁴⁰ Conseil des affaires sociales du Québec, *Deux Québec dans un: rapport sur le développement social et démographique*, Boucherville, Gaëtan Morin éditeur, 1989.

⁴¹ S. Dansereau, art. cité.

De la même façon que le rapport Marsh entretenait un dialogue implicite avec certaines forces sociales qu'il tentait de rassurer, la formulation de politiques néolibérales en matière de sécurité sociale, surtout lorsqu'elle se trame dans l'espace conflictuel de la commission d'enquête ou du comité consultatif, tend à répondre par anticipation aux résistances sociales que ne peuvent manquer de susciter les modifications proposées. De même que le passage de la régulation sociale libérale à celle de l'État-providence s'est principalement heurté aux réticences d'une fraction de la bourgeoisie et de la petite bourgeoisie traditionnelles, le passage du providentialisme au néolibéralisme se bute, lui, aux résistances qu'expriment les classes et catégories sociales qui, par les luttes qu'elles ont menées, ont contribué depuis les années trente à la formation de l'État-providence. En d'autres termes, le discours néolibéral reflétera à la fois la résistance active des groupes qui cherchent à préserver les valeurs qui sont à la base de la régulation providentialiste et l'articulation progressive d'une légitimation correspondant à une nouvelle logique de régulation sociale.

C'est ce qui explique que le discours néolibéral soit plus complexe que la vision qu'on en a quasi spontanément. Celui-ci n'est pas la simple résurgence du discours libéral classique ou réformé, de même qu'il ne renie pas purement et simplement l'entièreté du providentialisme qui souvent continue de l'habiter. En effet, la perception spontanée du nouveau discours politique lui prête des propos qu'il ne tient pas. Sans trop bien l'écouter, on a l'impression qu'il annonce la couleur et qu'il justifie les aspects les plus importants de la nouvelle régulation des rapports sociaux en vertu de la crise financière de l'État et de la nécessité de responsabiliser les citoyens rendus amorphes et vaguement irresponsables par quelques décennies de providentialisme. L'étude attentive de ces deux piliers du néolibéralisme que sont les rapports Macdonald et Axworthy révélera en fait une tout autre stratégie discursive.

La magnanimité néolibérale

Abordons l'analyse en soulevant un paradoxe. On croit entendre le discours néolibéral renvoyer l'individu à ses responsabilités ou le livrer en pâture aux impitoyables lois du marché. Pourtant, à bien y regarder, le ton est empreint de bienveillante générosité et il est difficile de le réduire à de sombres attaques contre les démunis. Le document Axworthy annonce de profonds bouleversements en matière de sécurité sociale, mais souscrit sans réserve à certains des principes fondateurs de l'État-providence, exaltant les valeurs sociales qui l'ont façonné.

Notre pays veut donner à ses enfants *toutes les chances possibles* de bien débiter dans la vie.

Grâce à des mesures comme l'assurance-chômage, l'aide sociale, les services sociaux, les prestations pour enfants, les pensions universelles de retraite et un réseau national de collèges et d'universités facilement accessibles, notre pays est devenu l'un des porte-étendards de *valeurs progressistes*⁴².

Étrange incantation quand on sait que le projet est tout entier tendu vers un réaménagement de la sécurité sociale dont les objectifs ne pourront être atteints sans le recours aux plus importantes réductions que le Canada ait connues depuis les premiers signes d'essoufflement de l'État-providence au début des années quatre-vingt. Il ne semble pourtant pas qu'il soit question d'abandonner le sens de la solidarité qui s'est trouvé au fondement de l'État-providence. Le rapport Macdonald se livre ainsi à une apologétique du providentialisme qui peut étonner quand on considère qu'il constitue l'avant-courrier des réformes néolibérales⁴³. La célébration des vertus de la nouvelle régulation sociale est précédée d'un bilan de l'État-providence tellement favorable que l'on se surprend de la volonté concomitante de le démanteler.

L'expansion de l'État-providence canadien a été l'une des grandes réalisations de la génération de l'après-guerre⁴⁴.

Dans ce cas, la croissance de l'État-providence a clairement joué dans le sens de l'égalitarisme⁴⁵.

Du même souffle, on n'hésite nullement à rappeler le caractère progressiste de la mise en place des premières mesures de sécurité sociale, tout comme on ne cherche pas à dissimuler qu'elles étaient dans une large mesure revendiquées par les groupes les plus défavorisés de la société.

Dans le contexte culturel canadien, l'État-providence traduisait l'évolution générale des opinions les plus répandues au sujet du rôle approprié du gouvernement quant aux droits et devoirs des citoyens.

Les syndicats, qui ont subi une expansion rapide après 1935, sont aussi devenus des partisans de l'État-providence⁴⁶.

⁴² L. Axworthy, ouvr. cité, p. 7 et 9.

⁴³ D. Brunelle, art. cité.

⁴⁴ S. D. Macdonald, ouvr. cité, p. 612.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 621.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 604.

Ainsi, le discours néolibéral ne fait pas *tabula rasa* du discours politique providentialiste. De la même façon que le providentialisme était acculé à composer avec les catégories du discours libéral qu'il transformait par l'agencement nouveau qu'il proposait, le discours néolibéral ne rompt pas avec le discours providentialiste comme on peut le penser, mais le subvertit dans la production de la représentation liée à une nouvelle régulation sociale. Il est en effet frappant de constater l'adhésion sans réserve du discours néolibéral aux fondements idéologiques du providentialisme.

Le discours néolibéral comme transformation du discours providentialiste

Le thème du droit au soutien pour les catégories sociales démunies et indigentes est repris avec enthousiasme dans les documents fondateurs de la nouvelle régulation. Le document de travail Axworthy propose une réforme en profondeur de l'interventionnisme étatique mais n'abandonne pas formellement le cadre du providentialisme.

La sécurité sociale, c'est *l'engagement que prend la société* de s'occuper de ses membres les plus vulnérables, c'est-à-dire les personnes sans travail, les parents seuls qui doivent se débrouiller pour élever leur famille avec des moyens financiers limités, les enfants vivant dans la pauvreté et les personnes qui ont de la difficulté à trouver un emploi à cause d'une incapacité ou d'une affection chronique⁴⁷.

De la même manière, le projet mis de l'avant se fait l'ardent défenseur de l'égalité des chances.

Le rôle du gouvernement fédéral dans le perfectionnement des compétences professionnelles découle de sa responsabilité générale de favoriser le développement économique du Canada, d'un souci particulier de minimiser l'étendue et les conséquences du chômage et de son intérêt à favoriser la mobilité de la main-d'œuvre et *l'égalité des chances* dans tout le pays.

[Il faut] retrouver la foi dans le développement économique et dans *l'égalité des chances* caractéristiques de la période de l'après-guerre et la confiance que chaque génération aura un sort plus enviable que la précédente⁴⁸.

⁴⁷ L. Axworthy, ouvr. cité, p. 79.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 32 et 66.

La reconnaissance des grandes valeurs politiques du providentialisme ne relève pas de la stratégie ou de la ruse politiciennes. Contrairement à ce que l'épithète peut laisser entendre, le discours néolibéral n'abandonne pas radicalement les valeurs fondatrices du providentialisme. Toutefois, et c'est ce que nous montrerons maintenant, la reformulation qu'il propose de la philosophie politique de l'État-providence constitue un infléchissement important du projet providentialiste. Le discours néolibéral réserve, en effet, un traitement différent à la question de l'égalité des chances et des hasards de l'infortune sociale. Notons d'abord le fait très significatif qu'il abandonne l'idée de risque social. Nulle part ne retrouve-t-on dans le texte de la commission Macdonald et du document Axworthy une quelconque référence à cette idée maîtresse du rapport Marsh. Plus remarquable encore, le projet de réforme Axworthy introduit la conception actuarielle du risque, celle-là même qui fonde la pratique ordinaire de l'assurance privée. On tend à redéfinir le chômage à l'image d'un risque contre lequel chaque individu devrait chercher à se prémunir en faisant appel à divers moyens, telle la formation continue par exemple. En ce sens, la définition même de l'assurance-chômage est infléchie et se rapproche de la conception du chômage comme risque couru par l'individu. Les conclusions s'imposent alors d'elles-mêmes et les modifications que favorise, parmi d'autres possibles, le projet de réforme témoignent éloquemment du changement de cap.

Certaines personnes proposent que le taux de cotisation à l'assurance-chômage soit fixé selon le principe de *l'utilisateur-payeur*. Cela signifie que le taux de cotisation d'un travailleur ou d'un employeur serait établi en fonction de sa fréquence de recours au régime dans le passé. Le Régime d'assurance-chômage s'alignerait ainsi sur les *régimes d'assurance privés*, pour lesquels un nombre supérieur de demandes entraîne une hausse des cotisations⁴⁹.

Dans cette perspective, le chômage n'est plus cet accident social inscrit dans la rationalité même des lois du marché, mais renvoie ultimement aux rigueurs qui sévissent çà et là dans certains secteurs économiques, aux déplacements géographiques incontrôlables de l'activité économique, aux effets de la concurrence internationale ou aux lacunes liées à la qualification de la main-d'œuvre. L'idée d'un système de cotisations adaptées à la diversité des situations s'écarte ici radicalement des conclusions auxquelles parvenait le rapport Marsh un demi-siècle plus tôt, alors qu'il s'opposait justement à la conception des cotisations différenciées. Le rapport Marsh constatait, non sans un certain mépris

⁴⁹ *Ibid.*, p. 58.

pour ce qui allait devenir plus tard l'une des conceptions maîtresses du projet de réforme Axworthy, que:

[...] l'opinion publique s'est manifestement écartée de ces idées primitives, c'est-à-dire du principe voulant qu'il faille adapter les primes aux risques dans l'assurance obligatoire, pour se tourner vers l'idée de la mise en commun des risques⁵⁰.

En fait, il serait plus juste de dire que l'origine sociale du chômage n'est pas niée dans le discours néolibéral, mais que l'on n'en tire plus les mêmes conséquences que celles auxquelles aboutissait le discours providentialiste. Le document Axworthy soutient ainsi, d'une part, que «le gros du chômage qui nous afflige est d'origine structurelle; en d'autres mots, il n'est pas vraiment touché par les hauts et les bas du cycle économique⁵¹», mais favorise, d'autre part et de manière un peu contradictoire, une refonte du régime dans laquelle ce caractère structurel n'est pas reconnu. On entrevoit, en effet, la possibilité de cotisations et de prestations adaptées à la fréquence d'utilisation en fonction des divers segments de la main-d'oeuvre touchés par le chômage dans le cadre d'une acception essentiellement actuarielle du risque que constitue le chômage.

Nous verrons bientôt que l'abandon de toute référence à l'idée de risque social renvoie plus fondamentalement à l'effacement de la société comme horizon de la pratique individuelle et comme contexte déterminant le destin social des individus. Dès lors que les situations difficiles dans lesquelles se retrouve l'individu ne sont plus placées à l'enseigne du risque inhérent à l'existence sociale et donc universellement partagé, elles deviennent le fait des actions de l'individu et, peut-être, la conséquence de ses choix. Voilà qui paraît renouer avec la représentation libérale en vertu de laquelle l'individu est à la fois la source de ses difficultés et le seul capable de les régler. Or les choses ne sont pas si simples, comme nous le verrons maintenant. Il faut, en effet, souligner que le droit au soutien n'est pas nié aux individus en difficulté. Les positions du discours néolibéral à cet égard sont régulièrement rappelées dans le rapport de la commission Macdonald tout autant que dans le projet de réforme Axworthy.

Nous devons porter attention au rapport publié en 1993 par le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, dans lequel on conclut sans ambages que *le Canada n'a pas assez combattu la pauvreté chez les enfants*⁵².

⁵⁰ C. L. Marsh, ouvr. cité, p. 11.

⁵¹ L. Axworthy, ouvr. cité, p. 17.

⁵² *Ibid.*, p. 8.

Les Canadiens et les Canadiennes *ont droit au meilleur service possible*, à l'élimination du gaspillage et des abus administratifs, ainsi qu'à la réduction des éventuels chevauchements entre les divers paliers de gouvernement. Bref, comme contribuables, ils veulent en avoir pour leur argent⁵³.

Dans cette démarche, le supplément au revenu remplacerait les prestations d'assurance-chômage ou d'aide sociale *auxquelles a droit le travailleur*⁵⁴.

Outre le fait qu'il redéfinisse, dans le dernier énoncé, le droit aux services sociaux et donc au soutien sous la forme du rapport étroitement marchand que nouent le client et un fournisseur, le discours de régulation actuel se démarque résolument du providentialisme dans ce qu'il entend par soutien. Il ne s'agit plus de soutenir les individus dans l'optique de la protection contre les risques sociaux ou de correctifs à l'iniquité liée à leur origine sociale. Dans le discours néolibéral, le soutien qu'apportent les diverses mesures de sécurité sociale est présenté comme devant permettre à l'individu de réaliser pleinement son potentiel.

Le point de départ de la réforme consiste à élaborer le meilleur ensemble possible de services et de mécanismes de soutien, c'est-à-dire *un tremplin qui aidera véritablement les personnes sans emploi à retrouver un travail*.

Pour tirer le meilleur parti d'un monde en rapide mutation, il faut s'assurer que *les personnes possèdent les outils nécessaires pour s'adapter au changement*⁵⁵.

Il n'est pas difficile d'entendre ici les préoccupations de l'État pour la formation de la main-d'œuvre dans le contexte de la concurrence internationale que l'on sait, non plus que de deviner la volonté de réduire les engagements de la sphère publique en matière de sécurité sociale en ciblant les clientèles et en resserrant des mesures d'admissibilité aux divers programmes. Mais il y a plus. Le droit des individus à profiter du soutien actif de l'État dans la réalisation de leurs entreprises s'éloigne considérablement de la perspective providentialiste du soutien protecteur. Il est, en effet, une grande différence entre le soutien à propension universaliste dont bénéficie l'individu victime des rigueurs multiformes de l'existence sociale et l'appui conditionnel dont il pourra se prévaloir afin de se mieux positionner dans la course aux emplois et à la qualification. Derrière sa profession de foi providentialiste, le discours néolibéral redéfinit l'idée de soutien dans le cadre d'une méritocratie. Plus précisément, le présupposé qui se trouve à la source de la reformulation du droit au soutien consiste dans

⁵³ *Ibid.*, p. 28.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 41.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 26 et 31.

l'atténuation très nette de la responsabilité de la société à l'endroit de l'infortune et de l'iniquité. La redéfinition néolibérale de la notion de soutien a pour effet idéologique de resituer l'individu dans la dynamique des lois du marché et de l'y soumettre, bien que ce dernier puisse être minimalement soutenu en amont. Le néolibéralisme reformule l'idéal providentialiste de la sécurité sociale dans des termes nouveaux. La responsabilité de la société consiste désormais à armer convenablement l'individu en butte à un monde compétitif et exigeant. On lui fournira les moyens d'acquiescer une meilleure formation en vue de son intégration au marché du travail. De la même manière, on pourra le soutenir financièrement durant de courtes périodes de chômage. Avec la disparition de la conception du risque social, l'État néolibéral inverse les termes de la régulation sociale providentialiste en ce qu'il se dégage de la responsabilité de protéger les individus des aléas de l'existence sociale. Il se contente désormais de les appuyer, dans un contexte où ils devront de plus en plus assumer eux-mêmes les conséquences de ces risques sociaux. Il s'agira de leur fournir toutes les chances possibles.

Elles pourraient *offrir* aux personnes handicapées la *possibilité* de jouir d'une plus grande vie autonome quotidienne, un plus grand accès et un meilleur contrôle sur [*sic*] les appuis et *les services dont elles ont besoin*.

[Il faut] soutenir le revenu des personnes démunies, tout *en favorisant* chez elles le *développement de l'autonomie*, de la confiance en soi et de *l'initiative*, et s'attaquer à la pauvreté chez les enfants⁵⁶.

Le développement de l'autonomie et du sens de l'initiative, voilà le genre de valeurs essentiellement centrées sur l'individu que la sphère publique est désormais disposée à favoriser. Ces échos du discours libéral classique ne devraient toutefois pas nous conduire à la conclusion d'une simple reprise des valeurs pré-providentialistes dans le discours néolibéral. Ce serait en effet négliger le fait que le surgissement de la notion d'autonomie ou la revalorisation du sens du travail, manifeste dans cet appel à l'initiative individuelle, s'accompagnent d'une reconnaissance de la nécessité de soutenir le revenu des personnes démunies et que ce soutien constitue un droit⁵⁷. Le nouveau discours de régulation révèle ici son hybridité dans cette propension à poser ses valeurs sur l'horizon providentialiste qui implique l'intervention de la sphère publique, en même temps qu'il ressuscite l'ethos libéral de la prise en charge de l'individu par lui-même dans la sphère privée. Cette hybridité n'est sans doute nulle part plus manifeste que dans cette profession de

⁵⁶ *Ibid.*, p. 11 et 85.

⁵⁷ La notion d'autonomie est en fait étrangère au discours libéral classique qui lui préfère les notions équivalentes de responsabilité et de prévoyance.

foi apparemment providentialiste, alors que sont exaltées certaines notions typiques du discours de régulation libérale.

Ce système, un *ensemble de programmes et de services*, est le reflet de ce que nous avons de meilleur en nous, de notre *compassion* envers les membres moins favorisés de notre société, d'un *engagement à offrir des chances égales à tous* et de notre foi en la dignité du travail.

La *compassion*, la volonté d'assurer gîte et couvert à tous, *l'égalité des chances*, voilà les fondements du système de sécurité sociale dont nous avons hérité⁵⁸.

Le soutien aux personnes démunies relève d'un droit et implique nécessairement l'intervention de la sphère publique, donc une obligation contractuelle, mais il faut souligner que ce soutien est assez curieusement associé à la notion de compassion qui n'est pas sans rappeler les idées voisines de sollicitude et de générosité typiques du discours sur l'indigence dans les sociétés libérales. La compassion constitue la manifestation de l'esprit charitable et s'oppose en cela à la conception d'un soutien aux démunis fondé sur le droit. À cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que le rapport Marsh condamnait toute définition du soutien formulée dans la perspective de la compassion. Comparant les vertus respectives de l'assurance sociale et de l'assistance, il posait que:

L'assistance sociale, sous forme d'assistance publique que l'histoire connaît depuis si longtemps, a pour but de soulager les mêmes malaises sociaux, mais sa définition même laisserait supposer qu'elle est restreinte aux groupes de la population dont on soulage les besoins sur une base de compassion et de charité⁵⁹.

Le glissement de sens est subtil, dans le discours néolibéral, entre le droit au soutien protecteur et cet autre au soutien palliatif. L'individu continue d'être pris en charge par la société, mais il devient la cible d'une rhétorique de l'autoréalisation qui constitue dans les faits un report sur sa personne de la tâche de se protéger contre les risques sociaux. L'héritage du providentialisme n'est pas liquidé dans le discours néolibéral, il est significativement transformé.

Il en est de même de la notion typiquement providentialiste de l'égalité des chances. Bien que présente dans les préoccupations néolibérales, l'égalité des chances que veut encourager le document Axworthy n'est plus, en effet, l'égalité providentialiste devant le malheur ou celle qui prémunit contre les hasards de la condition

⁵⁸ *Ibid.*, p. 9 et 92.

⁵⁹ C. L. Marsh, *ouvr. cité*, p. 17.

sociale. Il s'agit, ici encore, d'accorder aux individus toutes les chances pour qu'ils puissent se positionner avantageusement dans un monde où l'on attend d'eux compétence et flexibilité. Le discours est plus proche de la conception libérale de l'égalité formelle dans la course des plus méritants, alors que la représentation providentialiste pose l'égalité comme le principe réparateur d'une injustice initiale, celle qui fait en sorte que des individus soient désavantagés du fait de leur origine sociale.

La pauvreté est au centre des préoccupations du discours néolibéral sur la sécurité sociale. Mais à la différence du traitement dont elle était l'objet dans le discours providentialiste, la pauvreté est représentée comme le malheureux avatar de certains destins individuels. La femme chef de famille monoparentale, le chômeur victime de la disparition de l'entreprise qui l'employait ou le jeune sans emploi en raison des lacunes de sa formation constituent quelques-uns des regroupements spécialisés de démunis auxquels s'adressent des programmes de soutien spécifiques. Ces individus sont chaque fois victimes de circonstances particulières, mais jamais de l'impitoyable rationalité des lois du marché malgré, nous l'avons vu, la reconnaissance formelle du caractère structurel du chômage. Nous avons vu que la perspective adoptée dans le rapport Marsh est plus proche de la conception implicite d'une iniquité foncière des lois du marché. L'idée, par exemple, suivant laquelle le salaire ne correspond pas nécessairement aux besoins de la famille s'appuie sur le simple constat que le prix de la force de travail est déterminé dans le cadre d'un rapport de forces. Admettre cela situe idéologiquement les individus dans un espace structuré et structurant. Les parcours individuels sont inscrits dans l'orbite des lois du marché. C'est en ce sens que l'on peut parler de socialisation à propos du providentialisme. Le discours néolibéral désocialise en déplaçant les sources de la pauvreté d'un effet de système à des circonstances particulières. Non seulement cette vision de la pauvreté ouvre-t-elle la voie à la multiplication des programmes d'aide et concomitamment à la remise en cause de l'universalité, mais surtout elle rompt avec la représentation de la société comme totalité déterminante des existences individuelles. Le projet providentialiste de soutien aux démunis est préservé mais dénaturé.

Il s'agit à ce titre d'une transformation très importante sur le plan de la représentation des rapports sociaux: dans ce nouveau discours, la société n'est plus débitrice vis-à-vis de l'individu. En dépit des énoncés, nombreux dans le document Axworthy, portant sur les devoirs de la société envers les démunis, il faut constater que la société se limite à dégager les conditions favorables au bien-être de l'individu. Il est certes abusif de reconnaître dans cette propension un retour pur et simple aux principes de la régulation libérale, car les institutions de la sphère publique ne désertent pas le domaine de l'assistance.

Il est un autre aspect du discours néolibéral qui concerne directement cette réinvention de la régulation sociale: celui du cadre sociétal à l'intérieur duquel elle prend son sens. Rappelons que l'État-providence régule les rapports sociaux dans une perspective de solidarité sociale. La référence à la communauté est forte puisqu'elle se rapporte à une réalité socio-historique concrète: la nation qui, au-delà de ses contradictions internes, existe comme réalité historique et comme un monde vécu⁶⁰. La solidarité qui fonde le projet même de la sécurité sociale trouve son sens dans une commune appartenance à un monde et à une histoire. L'État-providence circonscrit l'espace national comme référent à la solidarité sociale. Au-delà de leur vulnérabilité par rapport à la rationalité des lois du marché, les individus sont ainsi regroupés sous une même bannière politique et sociétale. La régulation sociale providentialiste est, de ce fait, toujours inscrite dans des espaces nationaux repérables. Le discours néolibéral pose, au contraire, l'individu dans un monde non vécu et encore moins ressenti comme lieu d'appartenance. La référence spatio-historique est absente des exhortations à l'insertion sociale des individus. Le discours appelle à l'intégration au marché du travail par la formation, en même temps qu'il brosse le portrait d'une communauté à la fois abstraite (le monde, l'environnement ou le contexte international) et hostile (un monde compétitif).

Si l'on veut que les Canadiens et les Canadiennes s'assurent un minimum de sécurité dans *ce nouveau marché tumultueux et incertain*, le monde de l'enseignement devra se mettre au pas. Son plus grand défi sera de s'adapter aux changements technologiques et économiques⁶¹.

La société apparaît vide de socialité. Elle n'est plus que «circulation» de capitaux, d'informations, de données, de marchandises et d'individus.

La «révolution informatique» a favorisé l'apparition d'un phénomène encore plus vaste, la «mondialisation de l'économie» comme on l'appelle aujourd'hui. Les investisseurs peuvent maintenant déplacer des milliards de dollars d'un continent à l'autre en quelques secondes. *La production est de plus en plus réglée à l'échelle mondiale*, les multinationales ouvrant leurs installations de fabrication et d'assemblage là où c'est le plus rentable. La libéralisation du commerce et des politiques d'investissement à l'échelle du globe a renforcé et accéléré cette tendance⁶².

L'économicisme sous-jacent à cette représentation de la société contribue à l'affadissement des valeurs de justice sociale et de droit

⁶⁰ J. Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987.

⁶¹ L. Axworthy, *ouvr. cité*, p. 19.

⁶² *Ibid.*, p. 15.

social puisqu'il contribue à l'effacement de la société comme cadre de référence à l'expérience sociale. Conjugée à l'abandon de la conception providentialiste du risque social, l'édulcoration des grandes valeurs qui fondent la sécurité sociale engendre une transformation très nette de la régulation. Le discours néolibéral propose aux individus un soutien ponctuel dans la conquête d'une place dans un monde de plus en plus dur et étranger. Une fois encore, il nous faudra remarquer que le document Axworthy évoque régulièrement la société, mais le discours est à ce point empreint de préoccupations mondialisantes que ce rappel du cadre social semble à maints égards plutôt incantatoire.

Les transformations qui bouleversent notre société sont liées à une restructuration fondamentale de l'économie, au Canada et partout dans le monde⁶³.

La référence à ce cadre spatio-historique, entièrement déterminé par le marché mondial, est impuissante à proposer une représentation de la socialité susceptible de mobiliser l'individu et à lui offrir une représentation cohérente de la société. De la tribu à la cité, à la chrétienté et à la nation, les sociétés humaines se sont historiquement constituées dans le cadre de représentations identitaires très diverses. Toutes ont cependant en commun leur ancrage ontologique. L'environnement mondial qui sert de toile de fond à l'argutie néolibérale n'en a guère. Pour la première fois, sans doute, les acteurs se voient proposer une insertion dans les rapports sociaux qui ne les lie que de manière ténue à leur société d'appartenance dans la mesure où celle-ci est placée sous la dominance d'un ordre supérieur et déterminant. Le discours néolibéral fait alors éclater la référence identitaire nationale en posant la nation dans un ensemble déterminant plus vaste, mais privé de sens pour les acteurs qui y sont inscrits. S'il nous a été possible de parler de déplacement des valeurs providentialistes dans le discours néolibéral, il nous faut maintenant constater que la référence à la société, comme totalité, s'est déplacée avec ces dernières.

Vers une nouvelle forme de régulation sociale

Le discours sur la régulation sociale s'organise dans un espace discursif conflictuel. Le discours néolibéral, lorsqu'il s'élabore dans le cadre consultatif que constituent une commission d'enquête ou un comité consultatif, tend à reprendre les préoccupations sociales des catégories et classes sociales qui ont été dans une large mesure les instigateurs du providentialisme et ses plus ardents défenseurs. C'est dire que la production du discours de régulation sociale est indissociable du

⁶³ *Ibid.*

poids qu'exerce sur ce discours la forme spécifique de régulation des rapports sociaux qu'il tente de transformer.

Cependant, nous avons insisté sur le fait que ce discours de régulation ne peut être appréhendé comme pure manipulation ou simple déploiement stratégique. On peut dire au sens fort que les formes successives du discours sur la régulation ont toujours emprunté à une antériorité discursive à la fois incontournable et structurante. Sur le plan proprement discursif, nous avons voulu montrer que le discours néolibéral reprenait à son compte les grandes thématiques providentialistes et qu'à ce titre on ne peut soutenir l'hypothèse d'une rupture radicale. Le droit au soutien, sous la forme de l'assurance et de l'assistance, est reconnu dans le discours néolibéral, de même que s'y trouvent réactivés de grands principes comme celui de l'égalité des chances. Il s'agit ici d'un bagage de valeurs partagées, et l'élaboration du nouveau discours ne s'effectue pas dans le délestage total et entier de l'univers notionnel de la représentation providentialiste. À la limite, et pour le plaisir de la polémique, avançons qu'il serait peut-être aussi juste de saisir ce nouveau discours sous la notion de néo-providentialisme plutôt que sous l'étiquette néolibérale tant les liens de parenté semblent unir aussi intimement, sur le plan du discours, providentialisme et néolibéralisme que libéralisme et néolibéralisme.

Bien qu'il ne s'agisse ici que d'un projet de réforme, il y a suffisamment d'indices qui s'accumulent depuis la fin des années quatre-vingt (les réformes Paradis et Côté au Québec, la multiplication des crédits d'impôt plutôt que l'adoption de politiques sociales universelles) pour que nous tentions d'esquisser à grands traits les contours de cette nouvelle régulation sociale d'inspiration néolibérale qui prend forme sous nos yeux. Nous tenterons d'en saisir la logique en la comparant aux autres formes de régulation sociale qui l'ont précédée. L'État libéral classique a été caractérisé par la mise en œuvre d'une régulation particulariste privatisée écartant le droit et la sphère publique de la gestion des problèmes sociaux, c'est-à-dire des rapports d'inégalité. Il s'agissait d'une politique sociale «étiquetante» fondée sur l'idée de la responsabilité naturelle d'individus tenus d'étaler leur précarité dans le cadre d'une relation patriarcale liant le pauvre à son bienfaiteur. L'État libéral réformé pratiqua une brèche dans le rigorisme initial en introduisant le droit au soutien dans le rapport salarial, à titre de solution aux problèmes sociaux directement liés à l'emploi. Hors travail, l'insécurité sociale demeura cependant largement liée aux principes initiaux du libéralisme (aucune mesure pour les personnes aptes sans travail, primat des institutions privées) hormis quelques rares législations visant des populations cibles et des programmes de subventions aux institutions privées. On peut parler ici d'une régulation particulariste semi-privée qui, jouxtant l'assurance et l'assistance, s'applique à des

populations cibles (travailleurs, chômeurs aptes au travail, inaptes) en reconduisant hors travail la morale «étiquetante» de la responsabilité individuelle et naturelle.

Avec le providentialisme s'est, au contraire, affirmée une régulation universaliste dominée par la sphère publique et fondée sur l'extension du droit social à la pluralité multiforme des problèmes sociaux. Fondée sur l'idée de la solidarité devant les risques sociaux, la régulation providentialiste fait de la société l'ultime débitrice face à un individu qui ne sera plus tenu étroitement responsable de sa situation. Dans une telle perspective, au-delà d'une morale de la responsabilité devant ses devoirs sociaux, la politique sociale devient essentiellement normalisatrice en ce qu'il s'agit de dresser l'individu à adopter un comportement conforme. La mise en œuvre de programmes universels gérés bureaucratiquement implique, en effet, une normalisation des comportements garante des coûts du système: une morale de la prévention donc, axée sur la discipline à la conformité.

Si l'on envisage maintenant la régulation néolibérale qui tend à s'affirmer, il est impossible de l'identifier termes à termes avec aucune des politiques sociales antérieures. Bien qu'elle paraisse renouer avec le primat libéral de la mise au travail et de la soumission à l'économie de marché et, en cette fonction, rompre avec l'objectif providentialiste du soutien de la demande effective, le néolibéralisme n'en maintient pas moins la dominance du droit et de la sphère publique dans la gestion des problèmes sociaux. De même, la reconduction de la reconnaissance du droit (des droits) ne s'en accompagne pas moins d'une gestion par populations cibles (catégories de chômeurs et d'assistés sociaux) qui rappelle certaines caractéristiques de l'approche libérale. Autre paradoxe, la régulation néolibérale reconduit le principe d'un droit au soutien, mais en le délestant des grandes valeurs de solidarité sociale, sans pour autant renouer de façon extensive avec l'idée libérale de la responsabilité individuelle et naturelle.

Il serait, croyons-nous, plus juste d'entrevoir la politique sociale néolibérale comme une régulation particulariste et stratifiante fondée sur un droit administratif d'inspiration actuarielle. Tout en reconnaissant le droit au soutien, une telle régulation abandonne le principe de l'universalisme au profit de pratiques législatives encadrant une réglementation administrative dont la visée consiste à stratifier de l'intérieur une multiplicité de populations cibles (les chômeurs, les assistés sociaux, les étudiants, les familles, les salariés, etc.). Reconnaisant la réalité des risques individuels (et non plus sociaux) et le droit au soutien conditionnel, la régulation néolibérale prend ultimement l'individu pour cible dans une perspective étroitement fonctionnaliste. Il ne s'agit pas tellement de le responsabiliser, c'est-à-dire de le moraliser au travail et à

la prévoyance, mais bien plutôt de le faire fonctionner dans un univers marchand et capitaliste sans horizon sociétal pleinement articulé.

Les valeurs qu'engendre le discours néolibéral ne s'éloignent pas tant de la discursivité de l'État-providence par leur étiquette que par la nouvelle logique d'ensemble qui les structure. Avec l'effacement de la référence à l'idée de risque social s'estompe aussi la représentation d'une société posée comme débitrice par rapport à l'individu, c'est-à-dire responsable de l'infortune susceptible de s'abattre sur lui du seul fait qu'elle constitue le cadre obligé de son existence. C'est dans cette perspective que la notion d'existence sociale prend toute sa signification. Le grand retournement qu'opère subrepticement le discours néolibéral consiste alors à poser la société comme simple contexte ou environnement à l'intérieur duquel l'individu, efficacement appuyé par un ensemble de mesures palliatives spécialisées, pourra mettre ses possibilités en valeur. Voilà ce qui explique en partie ces appels répétés en faveur de la performance, de l'excellence et des bienfaits de la formation. De la même façon que l'on peut dire du discours providentialiste qu'il déleste l'individu de certaines responsabilités liées à la reproduction de sa force de travail et à sa sécurité matérielle, il y a ici déresponsabilisation relative de la société face à l'individu.

Si l'on retrouve la valorisation des lois du marché et de leur pouvoir régulateur, il importe de retenir que celle-ci se fait en grande partie dans le cadre transformé de l'univers des valeurs providentialistes. En un sens, le discours néolibéral est d'autant plus corrosif du point de vue d'un certain nombre d'avantages sociaux acquis sous l'État-providence qu'il paraît mobiliser les mêmes référents quant aux valeurs. Ce qu'il faut alors tenter de déconstruire, c'est la rationalité sous-jacente de ce discours en vertu de laquelle ces valeurs sont arrachées à leur terreau d'origine et vidées de la dimension progressiste que leur conférait le providentialisme.

Enfin, il faut encore constater que le discours de régulation sociale néolibéral contribue à une sorte de désocialisation de l'appartenance sociale en faisant dériver ses impératifs d'un ensemble de déterminations mondialisantes fondées sur un économicisme radical. L'effacement de l'espace national comme référence identitaire commune rend d'autant plus paradoxal ce discours qui appelle à un certain renoncement en l'absence d'une représentation de la société capable de mobiliser les acteurs autour d'un projet collectif. 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'univers⁶⁴», on peut sans doute dire des prospectives sociales du discours néolibéral qu'elles forment le plus morne projet qu'une société puisse se proposer à elle-même; c'est aussi celui qui est le moins susceptible d'obtenir l'adhésion d'acteurs sociaux autour d'une volonté de reconstruction de la socialité.

Jacques BEAUCHEMIN
Gilles BOURQUE
Jules DUCHASTEL
Département de sociologie
Université du Québec à Montréal

Résumé

Cet article consiste en une analyse de trois documents dont l'influence, avérée ou pressentie, sur les modalités de la régulation sociale au Canada a été considérable: il s'agit des rapports Marsh (1943), Macdonald (1985) et Axworthy (1994). Les auteurs se penchent plus précisément sur les transformations significatives de la légitimation qu'implique le passage aux régulations sociales providentialiste (rapport Marsh) et, plus tard, néolibérale (rapports Macdonald et Axworthy). Nous tentons de montrer comment l'avènement d'une nouvelle logique de régulation sociale implique un déplacement significatif, dans le discours politique, de la représentation des rapports sociaux et de la relation de l'individu à la société.

Mots-clés: régulation. État, discours, politique, légitimation, providence, providentialisme, néolibéralisme, gouvernement.

Summary

This article analyzes three documents, the actual and presumed influence of which on social regulation in Canada has been considerable: the Marsh (1943), Macdonald (1985) and Axworthy (1994) Reports. More precisely, it focuses on the significant transformations in legitimation entailed by the shift, first, to a Welfare State type social policy (Marsh Report) and, later, to a neoliberal one (Macdonald and Axworthy Reports). Authors attempt to show how the

⁶⁴ C. L. Marsh, *ouvr. cité*, p. 12.

onset of a new social regulation logic involves a significant shift, in political discourse, in social relations and in the relationship of the individual to society.

Key-words: regulation, State, discourse, policy, legitimation, Welfare, neoliberalism, government.

Resumen

Este artículo presenta un análisis de tres documentos cuya influencia, concreta o potencial, sobre las modalidades de regulación social en Canadá ha sido considerable: se trata de los informes Marsh (1943), Macdonald (1985) y Axworthy (1994). Examinamos, más precisamente, las transformaciones significativas de la legitimación que implica el pasaje a las regulaciones sociales keynesiana (Informe Marsh) y, posteriormente, neoliberal (informes Macdonald y Axworthy). Intentamos mostrar cómo la emergencia de una nueva lógica de regulación social implica un desplazamiento significativo, en el discurso político, de la representación de las relaciones sociales y de la relación del individuo a la sociedad.

Palabras claves: regulación, Estado, discurso, política, legitimación, Estado benefactor, keynesianismo, neoliberalismo, gobierno.