

## Le nouveau régime de citoyenneté du Canada : investir dans l'enfance

### Canada's Shifting Citizenship Regime. Investing in Children

### El nuevo régimen de ciudadanía de Canadá : investir en la infancia

Jane JENSON

Number 44, Fall 2000

L'enfant au coeur des politiques sociales

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/005131ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/005131ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)

1703-9665 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

JENSON, J. (2000). Le nouveau régime de citoyenneté du Canada : investir dans l'enfance. *Lien social et Politiques*, (44), 11–23. <https://doi.org/10.7202/005131ar>

Article abstract

The article focuses on recent transformations in the Canadian citizenship regime, outside of Quebec. These changes are the result of the emergence of new thinking about governance and the role of the state as well as about the division of labour between states, markets and families. Three types of changes are examined. The first involves modifications in intergovernmental relations, linked to the Social Union Framework Agreement of 1999 and the establishment of the National Child Benefit. The second is the move away from universality in social programmes towards targeting families and children, so as to construct a "social security net" for them. The third involves the assignment of responsibility to the state and to individuals, with the latter being deemed responsible for their own well-being, while the state increasingly confines its efforts only to children. The state thereby promotes equality of opportunity, particularly for children, but with little attention to any larger vision of social justice founded upon real equality and the economic and social rights of all citizens.

Première partie  
L'ENFANT, LE DROIT  
ET LES POLITIQUES  
DE L'ENFANCE

## Le nouveau régime de citoyenneté du Canada : investir dans l'enfance

Jane Jenson

La conception du « citoyen type » (*model citizen*) est un construit politique. Elle varie suivant les pays, les époques et les courants philosophiques. Elle est présente au cœur des régimes de citoyenneté, c'est-à-dire des arrangements institutionnels, des règles et des conceptions qui balisent au jour le jour les décisions politiques et budgétaires des gouvernements, la définition des problèmes par l'État et les citoyens et les exigences de ces derniers<sup>1</sup>. Chaque régime est enraciné dans un espace-temps déterminé et constitue le produit, situé historiquement, de stratégies d'acteurs inscrits dans des époques et des lieux précis<sup>2</sup>. Les régimes peuvent évoluer, au fil des transformations économiques et sociales et suivant le jeu des forces politiques.

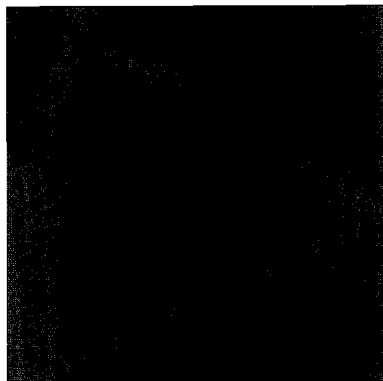
Mais l'orientation des changements n'est jamais déterminée d'avance : elle résulte de choix opérés parmi un ensemble de possibles. Pour chaque avenue empruntée s'ensuivent des conséquences pour les rapports d'égalité et d'inégalité, et des effets en termes de justice et d'équité.

Cet article porte sur la réforme actuelle du régime canadien de citoyenneté telle qu'elle se déroule hors du Québec. En tant que Canadiens, les citoyens du Québec sont évidemment couverts par de nombreux programmes conçus à Ottawa. De plus, le gouvernement québécois participe à des degrés divers aux relations intergouvernementales canadiennes. Il existe donc des correspondances importantes entre les régimes de citoyenneté canadien et québécois. Mais ces régimes présentent aussi des différences notables. S'il est vrai

que certains modèles s'appliquent au Québec, on ne peut nier que deux régimes de citoyenneté distincts soient en train de prendre forme, l'un couvrant le Québec, l'autre le reste du Canada (Jenson, 1997).

C'est donc de changements qu'il sera question ici. En observant les remodelages dont fait actuellement l'objet l'État-providence édifié au Canada après 1945, on peut s'interroger sur l'évolution du régime de citoyenneté canadien face à la montée de conceptions nouvelles touchant les modes de gouvernement, le rôle de l'État ainsi que le partage des responsabilités entre l'État, les marchés et les familles.

Nous retiendrons trois types de changements, qui apparaissent tant dans les objectifs sous-jacents aux politiques et aux programmes proposés en matière de services



12

sociaux et d'emploi que dans le discours politique, et qui se reflètent dans la transformation des institutions, notamment intergouvernementales. Ces modalités en devenir impliquent une nouvelle façon de penser et d'aborder les besoins des enfants et des familles, afin de promouvoir la cohésion sociale. Elles modifient la géométrie du triangle formé par l'État, les familles et les marchés.

D'abord, en ce qui concerne les institutions, les relations intergouvernementales (auxquelles, le plus souvent, le Québec ne participe pas) ont été modifiées par la conclusion de l'Entente-cadre sur l'union sociale. La mise en place de la Prestation nationale pour enfants (PNE) a été le banc d'essai de l'Entente, et les efforts qui se poursuivent pour implanter de nouvelles mesures destinées à la petite enfance et élaborer un Programme d'action national pour les enfants continuent de lui fournir un laboratoire.

En second lieu, les modes de redistribution sont touchés. Les gouvernements ont mis de côté l'idée que la cohésion sociale découle du partage de conditions de vie similaires et que les programmes universels sont le meilleur moyen de la renforcer. Ils estiment plutôt que les politiques sociales sont d'abord et avant tout un instrument pour lutter contre la pauvreté en ciblant les familles à

faibles revenus (Myles et Pierson, 1999). Cette démarche est basée sur la création de « filets de sécurité sociale » plutôt que de programmes universels. En complément, un éventail de programmes centrés sur la petite enfance vise à promouvoir le sain développement des enfants et à leur assurer à tous des chances égales.

Finalement, au plan idéologique, les politiques sociales sont marquées par la redéfinition des responsabilités respectives de l'État et des individus. On met l'accent davantage sur la responsabilité des adultes à l'égard de leur bien-être, des occasions à saisir pour réussir leur vie, de leurs revenus. De son côté, l'État concentre son attention sur les « investissements » à consentir pour assurer l'avenir des enfants et sur l'égalité des chances. Puisque ce changement est celui qui présente le caractère le plus général, il fera l'objet de mon premier point.

Un changement d'idéologie :  
du libre choix des parents à  
l'enfant comme investissement

Les transformations du régime de citoyenneté canadien sont attestées par les redéfinitions que subissent actuellement les notions de responsabilité collective et de justice sociale. Délaissant l'égalité des résultats, le discours politique ne fait plus désormais la promotion

que d'une version libérale de l'égalité des chances, tout en restreignant, de façon assez paradoxale, l'autonomie familiale eu égard à certains choix « privés » concernant l'éducation des enfants et la division sexuelle du travail.

### *La reconnaissance des citoyens comme adultes et comme parents : le régime antérieur*

À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, le gouvernement canadien a entamé la première étape de l'édification du régime de citoyenneté de l'après-guerre. Les politiques sociales adoptées entre les années 1940 et la fin des années 1960 procédaient d'une certaine compréhension de l'égalité. Les valeurs étaient fondamentalement libérales, mais les principes d'équité vigoureux. Le gouvernement fédéral s'est notamment donné le mandat d'instaurer des politiques susceptibles de faire éclore une identité pancanadienne et d'offrir à tous, partout au pays, un accès à peu près égal à la sécurité du revenu et à la protection sociale. Concrètement, cela signifiait qu'il prenait l'initiative en matière de politiques sociales et d'emploi, et qu'il incitait les gouvernements provinciaux à se mettre à sa remorque en leur accordant des financements conditionnels à leur fidélité à ses orientations dans la conception de leurs programmes.

En même temps, il mettait en place des programmes qui devaient jouer un rôle clé dans la réduction des injustices et des inégalités associées aux aléas du cycle de vie. Les pièces maîtresses des années 1940 sont le régime d'assurance-chômage pancanadien et le régime d'allocations familiales, auxquels se sont ajoutés, au cours des années 1960, le Régime d'assistance publique du Canada, le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, l'assurance-maladie universelle, et d'autres à

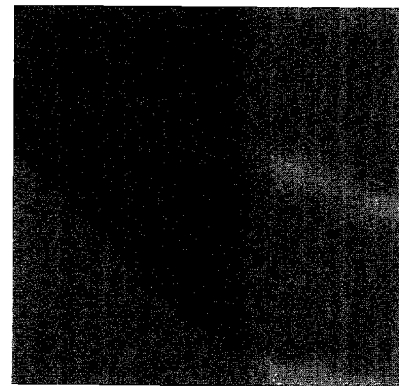
leur suite. On peut distinguer deux types de programmes. Certains, comme l'assurance-maladie, les régimes de pensions de vieillesse et les allocations familiales, cherchaient à assurer une certaine égalité socio-économique et étaient accessibles à tous les Canadiens à titre de citoyens. Ils étaient conçus pour atténuer les inégalités devant la maladie, la vieillesse ou les responsabilités parentales. D'autres, dont le Régime d'assistance publique du Canada constitue l'exemple classique, avaient pour objectif de secourir les personnes qui se retrouvaient « dans le besoin » ou la dépendance, parce qu'elles étaient sorties des cadres qui devaient normalement les protéger en leur garantissant un revenu, tels le marché du travail ou la famille (Guest, 1985: 116). L'aide sociale était destinée, par exemple, aux parents isolés que le mariage ne mettait plus à l'abri du besoin, ou aux travailleurs depuis longtemps sans emploi et ayant perdu le droit à l'assurance-chômage. C'étaient là des programmes de lutte contre la pauvreté, conçus pour soulager les démunis mais non pour créer des conditions de vie égales.

Dans tous les cas, cependant, que ce soit pour lui assurer l'égalité ou promouvoir l'équité, par définition, ce régime de citoyenneté visait le travailleur adulte. Tous les autres statuts étaient définis par rapport à cette figure idéal-typique. L'accès aux droits sociaux garantis à tous les citoyens était lié au statut de travailleur, ou d'épouse d'un travailleur, ou de retraité, de travailleur encore en âge de fréquenter l'école et recevant une formation, et ainsi de suite. L'autosuffisance était la norme, et elle supposait que l'on soit capable de contribuer au bien commun en payant des impôts ainsi qu'en subvenant à ses propres besoins et à ceux de sa famille. Néanmoins, dans les situations

exceptionnelles où l'autosuffisance devenait impossible, les programmes sociaux comblaient le manque. L'assurance-chômage était offerte aux travailleurs mis à pied temporairement, et l'aide sociale soutenait les adultes qui n'étaient pas « disponibles » pour le travail rémunéré. Les adultes souffrant de handicaps entraient dans cette dernière catégorie, qui comprenait cependant une majorité de parents isolés (c'est-à-dire, en pratique, de mères seules) ayant la charge de jeunes enfants<sup>3</sup>.

En réalité, dans le sillage des anciennes allocations aux mères nécessiteuses (première mesure à avoir secouru les femmes privées de pourvoyeur masculin), les prestations d'aide sociale se substituaient dans plusieurs provinces, pour certaines clientèles, à la participation à la main-d'œuvre. Traditionnellement, certains gouvernements exemptaient les mères chefs de famille monoparentale de l'obligation de chercher du travail, estimant que « la fonction qu'elles exerçaient au foyer était plus importante pour la société que le salaire qu'elles auraient pu gagner » (Boychuk, 1998: 37). Ainsi, l'Ontario n'a cessé qu'en 1996 d'exempter automatiquement de tous les programmes d'employabilité les mères isolées ayant des enfants de moins de 16 ans; aujourd'hui, si leurs enfants sont âgés de six ans ou plus, elles doivent participer au programme de *workfare* « OntarioWorks ».

Dans le régime de citoyenneté de l'après-guerre, les politiques explicitement conçues en fonction des enfants étaient de deux types. Certaines reconnaissaient, par des transferts de revenus aux parents, que ces derniers font face, pour élever leurs enfants, à des coûts que n'assument pas les autres citoyens. Le programme d'allocations familiales, créé en 1945, et les exemptions d'impôt pour enfants à charge



sont deux exemples de ces politiques. Déjà, en 1919, première année où l'impôt sur le revenu est entré en vigueur au Canada, la loi sur l'impôt prévoyait une exemption d'impôt pour personnes à charge, catégorie comprenant les enfants: par cette mesure, on reconnaissait la charge financière supplémentaire que représentent les enfants pour leurs parents. Une exemption était également accordée pour les conjoints sans revenu de travail.

Deuxièmement, lorsqu'il est finalement devenu évident pour les décideurs, non seulement que la participation des femmes à la main-d'œuvre augmentait, mais que les jeunes femmes qui avaient des enfants comptaient parmi les plus susceptibles d'intégrer le marché du travail, les gouvernements ont fait le nécessaire pour aider les ménages à équilibrer leurs responsabilités professionnelles et familiales lorsque le père et la mère « décidaient » tous deux d'occuper un emploi. En 1971, le gouvernement fédéral a donc institué les congés de maternité payés<sup>4</sup>, dans le cadre du régime d'assurance-chômage. En même temps, il a modifié la loi sur l'impôt afin d'accorder une déduction pour frais de garde d'enfants aux parents ayant décidé de prendre un emploi rémunéré, pour réduire leur fardeau financier.

Ce régime était centré sur les adultes, les enfants étant considérés



comme des personnes à charge. Si les adultes recevaient de l'assurance-chômage ou de l'aide sociale, c'était que leurs revenus de travail étaient insuffisants. Certes, il existait des prestations supplémentaires pour les ménages avec enfants, mais l'accès au régime demeurait fonction de la relation des adultes au marché du travail. Même les allocations familiales, conçues pour aider les adultes avec enfants à faire face à certains des coûts supplémentaires occasionnés par l'éducation des enfants, étaient versées aux parents à titre de chefs de famille et d'adultes investis de la responsabilité de subvenir aux besoins de personnes dépendantes. Or, comme nous allons le montrer, ces dernières années, tant le critère d'accès aux divers transferts sociaux que la représentation que l'on se fait de leurs bénéficiaires en titre ont changé.

Dans le régime de citoyenneté qui a prévalu après la guerre, les parents étaient *libres de décider* d'occuper un emploi rémunéré ou de se consacrer à leurs enfants, libres aussi de choisir la façon dont ils allaient faire garder ceux-ci. L'État était relativement neutre à l'égard de la décision des parents d'aller ou non sur le marché du travail. Les allègements fiscaux et les subventions pour frais de garde d'enfants destinés aux familles à faibles revenus couvraient une partie des coûts que les parents assumaient pour occuper un emploi, mais il est clair que la décision de travailler hors du foyer leur revenait<sup>5</sup>. Par les exemptions d'impôt pour conjoint à charge, on reconnaissait également que certains couples pouvaient décider que l'un des parents s'occuperait à plein temps des enfants plutôt que de gagner un second revenu. Dans la plupart des provinces, de même, les parents isolés avaient le droit de passer tout leur temps avec leurs enfants au lieu d'aller sur le marché du travail.

Les parents avaient aussi l'entière responsabilité de veiller au développement de leurs enfants en bas âge et de les préparer à l'école. Il existait de bons services de garde, mais ils coûtaient cher. C'est pourquoi les parents étaient «libres» de décider du montant à consacrer à de tels services et d'opter ou non pour les solutions les moins coûteuses. Le choix d'un type de service relevait exclusivement de leur responsabilité<sup>6</sup>. L'État avait pour rôle de réglementer les garderies au point de vue de l'hygiène et de la sécurité, mais ne s'inquiétait guère de la valeur éducative du mode de garde choisi par les parents ou de ses effets sur le développement du jeune enfant. Ce dernier pouvait être confié à une voisine, à une parente ou à toute autre personne agréée par les parents. L'État se préoccupait surtout, comme en

témoignent les règles à suivre pour avoir droit à la déduction pour frais de garde d'enfants, d'assurer que les gardiennes ou les garderies donnent un reçu aux parents en échange des frais que ceux-ci acquittaient et qu'elles paient l'impôt correspondant.

### *La promotion de l'égalité des sexes*

Le régime de citoyenneté de l'après-guerre a également comporté, au bout d'un certain temps, un volet de promotion d'une égalité relative entre les sexes. Vers la fin des années 1960, la deuxième vague du mouvement féministe multipliait ses revendications en faveur de l'égalité des femmes, y compris dans le monde du travail. Dans leur combat constant contre la discrimination et pour l'égalité dans l'embauche et sur les lieux du travail, les féministes exigeaient le développement des services de garde et la mise en place de congés parentaux. Les garderies subventionnées figuraient en bonne place dans le premier programme de revendications de la Fédération des femmes du Québec, fondée en 1965. De son côté, la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme prônait le « libre choix ». Le message reçu était qu'il fallait mettre des services de garde à la disposition des mères de jeunes enfants afin qu'elles aient vraiment la possibilité d'opter pour le travail rémunéré. Les organisations féminines et leurs alliés ont eu suffisamment de poids pour obtenir les garanties d'égalité des droits incluses dans la Constitution canadienne de 1982, et leurs pressions ont fini par inciter plusieurs gouvernements à adopter des lois sur l'équité salariale. Les mêmes luttes ont mené à l'inscription de l'égalité des femmes autochtones dans la loi et à la reconnaissance d'autres droits civils, et ont soutenu les revendications en faveur des congés parentaux et de la déduction pour

frais de garde d'enfants, toujours dans le but d'accroître la liberté de choix des familles et l'égalité en leur sein.

Le fait que l'égalité des sexes ait été l'un des éléments du régime de citoyenneté canadien de cette époque ne signifie évidemment pas que les inégalités entre hommes et femmes ont été supprimées, de même que les politiques de lutte contre la pauvreté n'ont pas éliminé la possibilité de celle-ci. Toutefois, dans le discours politique, la formulation de revendications en faveur de l'égalité des droits pour les femmes et, par suite, la mise en évidence des structures de discrimination et autres obstacles à l'égalité prenaient du sens et surtout acquéraient une légitimité<sup>7</sup>.

Un examen plus attentif de ces principes et de ces programmes montre que la figure centrale du régime de citoyenneté auquel ils correspondaient était un *adulte*, le «citoyen», que l'on se représentait comme l'objet de l'action de l'État et comme le détenteur des droits politiques et sociaux garantis par le régime. Ce citoyen votait, et c'était un travailleur (donc habituellement sinon nécessairement un homme), un retraité ou un parent. Les programmes et les droits sociaux le protégeaient contre les aléas de la vie adulte: les pensions de vieillesse contre les difficultés de la fin de la vie, l'assurance-chômage contre la perte de son emploi, l'assistance sociale contre l'incapacité de subvenir à tous ses besoins, et ainsi de suite.

#### *Vers l'employabilité*

Depuis un certain nombre d'années, cette représentation du «citoyen type» s'est transformée, sous la poussée croissante du néolibéralisme, favorable aux rapports de marché, à la diminution du rôle de l'État et au report d'une plus grande part de responsabilités sur les petites collectivités et les

familles. Ce virage entraîne la redéfinition à la fois du citoyen et des droits associés à la citoyenneté. Certes, les droits sociaux existent toujours, et la réduction des interventions de l'État-providence est loin d'avoir éliminé les dépenses sociales. Le déficit fédéral étant résorbé, le débat politique est monopolisé par les orientations à privilégier pour le réinvestissement des fonds publics autant que par l'opportunité de réinvestir ces «surplus».

En ce qui concerne les orientations, deux points doivent être relevés. D'abord, tous les adultes, pour ainsi dire, sont présumés «employables». La participation à la main-d'œuvre ne relève plus d'un choix. Seuls les couples dont l'un des membres gagne suffisamment pour faire vivre une famille peuvent permettre à l'autre membre d'opter pour la vie de parent à plein temps. Ces ménages ne peuvent compter que sur une exemption d'impôt: aucune mesure de soutien financier n'est offerte au parent à plein temps. Cette situation explique la colère des familles qui ont à peu près toujours gagné un revenu moyen devant ce qu'elles qualifient de manque de soutien envers le mode de vie qu'elles ont «choisi», ainsi que la décision de l'Alberta, influencée par des idéologies et des valeurs familiales de droite, d'accorder une très généreuse exemption d'impôt pour conjoint à charge au moment où elle a institué le taux d'imposition uniforme (Jenson, avec Thompson, 1999).

Les parents à faibles revenus sont incités, sinon obligés, à trouver du travail, à s'instruire ou à suivre une formation professionnelle. Comme nous le verrons, le principal objectif de la Prestation nationale pour enfants est de les encourager à rester sur le marché du travail. L'«employabilité» est le maître mot des politiques sociales

et des politiques du travail, et les prestations offertes aux chômeurs ont considérablement diminué.

#### *Investir*

Deuxièmement, l'État a redéfini son rôle et se présente comme un gestionnaire d'«investissements»<sup>8</sup>. L'aide sociale et l'assurance-chômage, programmes centraux pour la citoyenneté sociale des décennies d'après-guerre, ont été débarrassées de toute trace du vernis de «démarchandisation» (*decommodification*) dont on avait pu songer à les parer<sup>9</sup>. Les dépenses sociales, revêtues du nom d'investissements, ne sont plus vouées à la fourniture de services. Si certains de ces investissements concernent la formation professionnelle et autres programmes d'employabilité, une gamme de nouveaux programmes reflète l'apparition d'une nouvelle cible des interventions de l'État: l'enfant.

À la faveur de ce virage, les enfants, en particulier les plus jeunes, sont en effet devenus l'investissement idéal. Ils constituent un «bon placement» pour l'avenir, tandis que les populations assistées de quelque façon (dont il n'est pas rare que les parents mêmes de ces enfants fassent partie) représentent un investissement «à fonds perdus» et sont de plus en plus traitées comme un bassin de main-d'œuvre à bon marché à intégrer au marché du travail, souvent par une forme quelconque de *workfare* (Boismenu et Jenson, 1996).

Ce virage trouve son expression dans plusieurs éléments du «Programme d'action pour les enfants», autour duquel sont orchestrées les discussions sur les politiques sociales à Ottawa et dans les capitales provinciales et qui devrait jouer un rôle névralgique dans l'avènement de «l'État d'investissement social» et la définition du nouveau paradigme du citoyen.

refuse d'y participer, préférant s'en tenir au principe fédératif et à la règle de la non-ingérence du gouvernement central dans les champs de compétence attribués aux provinces par la Constitution (Boismenu et Jenson, 1998). On assiste donc à l'apparition d'une forme de relations intergouvernementales que décrit on ne peut mieux l'expression « fédéralisme des astérisques »<sup>10</sup>.

Le développement des politiques destinées aux enfants, dont l'Entente-cadre sur l'union sociale constitue un aboutissement, est une longue histoire. Il a fallu plusieurs décennies de progression en direction des prestations ciblées pour atteindre ce stade. Sans entrer dans tous les méandres de cet itinéraire tortueux, on peut souligner que les mesures universelles de l'après-guerre, telles les allocations familiales et les exonérations d'impôt, sont disparues. En 1993, le Supplément du revenu gagné (SRG) a procuré un surplus aux familles dont le revenu gagné était faible, tandis que la Prestation fiscale pour enfants était accordée aux adultes à revenu moyen ou faible ayant des enfants de moins de 18 ans.

On en était là en 1995 lorsque le ministre fédéral des Finances a présenté un budget abondamment décrié, qui abolissait unilatéralement le Régime canadien d'assistance publique, soit le programme à frais partagés qui structurait la sécurité du revenu au Canada depuis les années 1960. En lieu et place, Ottawa instituait le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) pour régir les paiements de transfert aux provinces. Notre propos n'est pas d'expliquer dans le détail les nouveaux mécanismes de financement. Contentons-nous de dire qu'ils accordaient aux gouvernements provinciaux plus d'autonomie pour décider de l'attribution des sommes reçues, en échange d'une diminu-

tion de plusieurs milliards de dollars des transferts fédéraux.

Ce marché ne faisait pas l'affaire des provinces. Aussi, durant les étés de 1995 et de 1996, lorsque les premiers ministres se sont réunis pour formuler leurs revendications communes à l'endroit du gouvernement central relativement au régime fédéral et aux politiques sociales, la réforme de l'aide sociale était déjà à l'ordre du jour. Le Conseil fédéral-provincial-territorial sur la refonte des politiques sociales leur a offert un forum pour débattre de leur idées sur cette réforme et définir des politiques. En paraphrasant le slogan du président Clinton, nous dirions que le Canada éliminait lui aussi « l'assistance sociale telle que nous la connaissons ».

La Prestation nationale pour enfants (PNE), conçue comme un moyen de combattre la pauvreté chez les enfants, est l'une des nouveautés importantes qui sont ressorties de ce cheminement. Une stratégie à deux volets était adoptée pour parvenir à ce but : des transferts de revenus et des mesures d'employabilité. La PNE, en vigueur depuis juillet 1998, vise deux objectifs : réduire l'étendue de la pauvreté chez les enfants et renforcer le lien des parents avec le marché du travail en faisant en sorte que le travail soit toujours plus avantageux pour les familles que l'assistance sociale<sup>11</sup>. Elle stabilise la base de revenu des familles qui gagnent peu et font face à des changements d'emploi fréquents ou qui font des allers-retours constants entre le travail et l'aide sociale. Elle traite aussi tous les enfants pauvres de la même manière, quelle que soit la source de revenus de leurs parents<sup>12</sup>. Finalement, le programme a pour objectif de faciliter la collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces. C'est pourquoi elle accorde beaucoup d'importance à la négociation, au

## **La refonte de l'aide sociale : des programmes qui font de l'enfant le nouveau paradigme du citoyen**

De plus en plus, la solidarité sociale — sous forme de transferts de revenu et de services sociaux — se manifeste envers les adultes *en tant qu'ils* ont la charge de leurs enfants. Au lieu de recevoir un revenu de l'État parce que le chômage ou leurs responsabilités parentales ont brisé leur rapport au marché du travail, ils touchent des paiements de transfert et ont accès à des programmes mieux structurés d'insertion sur le marché du travail parce qu'ils vivent avec des enfants de moins de 18 ans.

Ainsi se modifient les objectifs des programmes sociaux et les contours du régime de citoyenneté. Le but des politiques sociales est désormais de procurer l'égalité des chances à des citoyens en devenir, les enfants, par des investissements qui leur sont destinés. Ce virage s'est accompagné d'une importante réforme institutionnelle, dont la conclusion de l'Entente-cadre sur l'union sociale fait partie. Cette Entente a instauré un changement fondamental dans les relations intergouvernementales au Canada. Elle reconnaît formellement pour la première fois qu'Ottawa peut légitimement intervenir dans des domaines de juridiction provinciale. C'est pourquoi le Québec

compromis et à la définition de principes fondamentaux de gestion et d'imputabilité.

### La Prestation nationale pour enfants, fer de lance de l'Entente-cadre sur l'union sociale et prémisses de l'avenir

Une comparaison des prestations versées avant et après l'instauration de la Prestation nationale pour enfants montre que son effet initial par comparaison avec les sommes auparavant versées aux familles au titre de la Prestation fiscale pour enfants et du Supplément du revenu gagné, en vigueur depuis 1993, est négligeable (tableau 1).

Les similitudes entre les deux années découlent de deux aspects de la Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE). Au point de départ, l'enveloppe allouée dans chaque cas est à peu près la

même<sup>13</sup>. Les seuils d'admissibilité et le principe du ciblage sont identiques, ainsi que les montants versés. De plus, la politique est conçue de manière à permettre aux provinces de diminuer leurs prestations d'aide sociale d'une somme correspondant aux prestations fédérales, afin que la nouvelle PFCE ait un effet « neutre » sur le revenu des prestataires. Seulement deux provinces, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve et le Labrador, ont décidé de ne pas le faire; les huit autres et les Territoires se sont prévalus de cette possibilité.

Toutefois, ce qui pourrait passer pour un ajustement mineur apparaît dans les faits comme un très important changement de principe. D'abord, la PNE exprime la nouvelle volonté d'Ottawa de faire des dépenses sociales « rentables » maintenant que son déficit est résorbé. De toute évidence, la PNE

lui permet d'utiliser son pouvoir de dépenser pour entrer en contact avec les Canadiens directement, plutôt que par l'intermédiaire de programmes à frais partagés comme le Régime d'assistance publique du Canada. Il l'a fait résolument, annonçant de fréquentes augmentations de la PNE<sup>14</sup>. Les tableaux 2 et 3 fournissent des données sur les prestations auxquelles elle donnait droit en juillet 2000<sup>15</sup>.

Dans le cadre de la réforme de l'aide sociale consécutive à l'abolition du Régime d'assistance publique du Canada, la PNE a libéré les gouvernements provinciaux d'une partie de leurs coûts d'aide sociale, rendant disponibles des fonds dits « de réinvestissement ». Les provinces peuvent utiliser ceux-ci à leur convenance, pour des transferts de revenus ou des services. Elles sont tenues d'agir selon certaines exigences et de façon transparente (conditions réitérées dans l'Entente-cadre sur l'union sociale), mais Ottawa n'essaie pas d'encadrer leurs dépenses: plus que jamais, les variations interprovinciales sont la norme<sup>16</sup>.

Les provinces et les territoires ont réparti cet argent entre diverses mesures découlant de leurs programmes, comme le montre le tableau 4. Au moins 347,3 des 500 millions de dollars dépensés par elles ont cependant été consacrés à des services et à des transferts destinés aux parents ayant un emploi (total des trois premières lignes du tableau).

La conception de la PNE entraîne des conséquences profondes pour le régime de citoyenneté. D'abord, contrairement aux programmes antérieurs, elle met très peu l'accent sur l'édification d'une nation pancanadienne. Elle favorise la diversité et la liberté de choix des provinces plutôt que la symétrie. Deuxièmement, elle

**TABLEAU 1 — Seuils d'admissibilité et montant des prestations versées aux familles par le gouvernement fédéral avant et après la PNE (1997 et 1998)**

Prestation fiscale pour enfants et Supplément du revenu gagné (taux de 1997)	Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE) (taux de 1998)
<p><i>Prestation fiscale (PFE)</i></p> <p>Touchée par 80 % des familles</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les familles dont le revenu est inférieur à 25 921 \$ ont droit au maximum</li> <li>- La prestation tombe à zéro lorsque le revenu atteint 66 721 \$ (pour 1 ou 2 enfants)</li> </ul>	<p><i>Prestation fiscale de base</i></p> <p>Touchée par 80 % des familles</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les familles dont le revenu est inférieur à 25 921 \$ ont droit au maximum</li> <li>- La prestation tombe à zéro lorsque le revenu atteint 66 721 \$ (pour 1 ou 2 enfants)</li> </ul>
<p><i>Supplément du revenu gagné (SRG)</i></p> <p>Touché par les familles dont le revenu gagné se situe entre 3750 \$ et 25 921 \$</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les familles dont le revenu total est inférieur à 20 921 \$ mais le revenu gagné supérieur à 3750 \$ ont droit au maximum</li> </ul>	<p><i>Supplément du Régime national de prestations pour enfants (SRNPE)</i></p> <p>Touché par les familles à faible revenu</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Les familles dont le revenu est inférieur à 20 921 \$ ont droit au maximum; le supplément tombe à zéro lorsque le revenu familial atteint 25 921 \$</li> <li>- Un montant supplémentaire est accordé aux familles dont le revenu est inférieur à 20 921 \$ si elles ont un enfant de moins de 7 ans et ne bénéficient pas d'une déduction pour frais de garde d'enfants</li> </ul>
<p><i>PFE plus SRG :</i></p> <p>1020 \$ + 605 \$ = 1625 \$</p>	<p><i>Prestation fiscale de base plus SRNPE :</i></p> <p>1020 \$ + 605 \$ = 1625 \$</p>



TABLEAU 2 — Prestations pour enfants du gouvernement fédéral, juillet 2000

	Prestation fiscale de base	+	SRNPE	=	PFCE
1 enfant	1104 \$		977 \$		2081 \$
2 enfants	2208 \$		1748 \$		3956 \$
3 enfants	3389 \$		2442 \$		5831 \$
4 enfants	4570 \$		3136 \$		7706 \$

TABLEAU 3 — Seuils d'admissibilité de la PFCE

	Revenu familial
Prestation fiscale maximum	Moins de 30 004 \$
SRNPE maximum	Moins de 21 214 \$
Supplément partiel	Entre 21 214 \$ et 30 004 \$
Revenu familial au-dessus duquel la prestation fiscale de base tombe à zéro	74 000 \$ (pour 1 et 2 enfants)

TABLEAU 4 — Dépenses de réinvestissement des provinces et des territoires, 1998-1999 (\$)

Prestations pour enfants et suppléments du revenu gagné	154,4 millions
Services de garde	172,4 millions
Prestations supplémentaires pour soins de santé	20,5 millions
Services à la petite enfance et services pour enfants à risque	49,6 millions
Autres	103,6 millions
Total	500,5 millions

18

instaure un changement substantiel dans l'organisation du soutien du revenu. Les familles avec enfants qui ont *le même revenu total* — qu'il provienne du travail, d'une pension alimentaire, de l'assurance-emploi ou de l'aide sociale — reçoivent d'Ottawa exactement les mêmes prestations. La PFCE supprime la distinction liée à la disponibilité au travail qui sous-tendait tant de mesures de sécurité du revenu datant de l'après-guerre.

Troisièmement, et ce trait est renforcé par d'autres réformes implantées par les provinces, presque tout le monde doit désormais chercher à entrer sur le marché du travail et à la responsabilité de le faire. Il n'existe plus de « liberté de choix » à cet égard, à moins que les familles aient les moyens de se payer, à même leurs propres revenus de travail, le luxe d'un parent au foyer. Tous les gouvernements s'entendent très explicitement sur le fait que « la Prestation nationale pour enfants a pour but de prévenir et de réduire la pauvreté chez les enfants et d'aider les parents qui sont passés de l'aide sociale au marché du travail à conserver leur emploi en continuant à bénéficier des prestations et des services destinés à leurs enfants »<sup>17</sup>.

L'aide sociale est devenue la muraille à abattre, et les responsabilités parentales à elles seules ne donnent plus à personne d'« excuse » pour ne pas aller gagner sa vie. Il

importe d'ailleurs de rappeler que les changements apportés aux programmes d'aide sociale et aux prestations pour enfants ont été précédés d'une importante réforme de l'assurance-chômage. Ces volets sont complémentaires

En 1994, le gouvernement libéral a en effet révisé de fond en comble l'un des plus importants programmes du régime de citoyenneté de l'après-guerre. Il a remplacé l'assurance-chômage par l'assurance-emploi, pour signifier qu'il s'agissait désormais de favoriser l'aptitude des travailleurs à suivre l'évolution des besoins du marché du travail, par la formation professionnelle et d'autres mesures de soutien<sup>18</sup>. Par la suite, les Ententes sur le développement du

marché du travail conclues entre Ottawa et la plupart des provinces ont confirmé la responsabilité des provinces à l'égard de la formation professionnelle et des autres mesures d'« employabilité ». Ces ententes ont brouillé les frontières entre travailleurs, gens sans emploi, chômeurs de longue durée et assistés sociaux. Ces quatre groupes formaient les catégories traditionnelles du régime de citoyenneté de l'après-guerre : les deux premières comprenaient les personnes considérées comme faisant partie de la main-d'œuvre, et les membres des deux autres étaient traités comme s'ils n'y appartenaient pas. Ces catégories ont perdu leur sens, car les nouveaux chômeurs prennent place avec les

mères chefs de famille monoparentale qui font la queue pour s'inscrire aux programmes de formation professionnelle afin de conserver leurs prestations.

Tant dans l'assurance-emploi que dans les Ententes sur le développement du marché du travail, l'accent est clairement mis sur la participation à la main-d'œuvre, quelle que soit la faiblesse des salaires offerts. Si toutes les provinces n'ont pas institué le *workfare* avec le même esprit de décision que l'Ontario, toutes ont entrepris de faciliter l'entrée sur le marché du travail et de supprimer les facteurs qui y font obstacle, telle la perte de prestations associée à l'acceptation d'un emploi peu rémunéré. Ces mesures permettent aux parents qui ont un emploi précaire ou mal payé de conserver une partie des prestations qu'ils recevaient à titre d'assistés sociaux, au bénéfice de leurs enfants ou de l'ensemble de leur famille. Les cartes de soins de santé et le remboursement du prix des médicaments et dans certains cas des soins dentaires sont les choix les plus habituels à cet égard : comme on le voit au tableau 4, ce poste absorbe une part non négligeable des fonds de réinvestissement. Ces prestations liées à l'occupation d'un emploi, il faut le répéter, sont accordées par l'intermédiaire de la PNE, c'est-à-dire aux seules personnes qui ont des enfants de moins de 18 ans.

L'égalité des chances est désormais l'apanage des enfants, qui bénéficient par l'intermédiaire de la PNE de services tels que les garderies éducatives, et font augmenter les revenus de leurs parents grâce aux prestations et aux suppléments de revenus auxquels ils leur donnent droit. Ils peuvent, en ouvrant l'accès à la PNE et à des programmes d'employabilité mieux conçus, faire obtenir des prestations aux adultes à faibles revenus que



sont leurs parents. Beaucoup d'adultes ont désormais accès aux droits sociaux liés à la citoyenneté du fait qu'ils ont des enfants à leur charge, au lieu de jouir de ces droits directement, à cause de la relation qu'ils ont individuellement avec le marché du travail.

Étant donné l'accent que met la PNE sur l'objectif d'« affranchir les enfants de l'aide sociale », l'assistance aux jeunes ou aux familles qui n'ont pas d'enfants à charge devient vraiment une solution de dernier recours... avec les conséquences qui peuvent s'ensuivre en termes d'exclusion.

Compte tenu de l'importance qu'il accorde à la préparation à l'école et aux initiatives en faveur des enfants en bas âge, le Programme d'action national pour les enfants, qui accompagne la PNE, envoie le même message. Là encore, on cherche avant tout à investir dans l'avenir des enfants. L'objectif de cette initiative est l'élaboration d'une vision partagée et d'une compréhension commune de l'évolution des conditions de vie et des besoins des enfants. Le processus s'est amorcé en 1997, par un accord entre les premiers ministres du Canada, des provinces et des territoires en vue d'établir un plan d'action, démarche à laquelle le grand public devait être associé<sup>19</sup>. La nécessité de ce programme commun était justifiée en ces termes : « Il existe des preuves

indéniables, notamment dans la recherche scientifique, qui montrent que les expériences vécues par les enfants lorsqu'ils sont très jeunes ont une influence sur leur santé et leur bien-être durant toute leur vie. La science a prouvé ce que nous savions déjà intrinsèquement : les enfants en santé deviennent des adultes épanouis, qui réussissent et qui façonneront notre avenir »<sup>20</sup>.

En juin 1999 était lancé un document de consultation intitulé *Plan d'action national pour les enfants. Élaboration d'une vision commune*, où apparaissait une description des mécanismes devant permettre de coordonner les efforts des gouvernements et des autres partenaires, ou de la manière dont tous les acteurs concernés par cette politique pouvaient agir de façon concertée. Pour atteindre quatre grands objectifs (santé, sécurité et protection, succès dans l'apprentissage et engagement social et responsabilité), le *Plan* proposant six initiatives :

- Appuyer le rôle des parents et renforcer la famille
- Améliorer le développement dans la petite enfance
- Améliorer la sécurité économique des familles
- Offrir des expériences d'apprentissage précoces et continues
- Promouvoir l'épanouissement des adolescents
- Créer des collectivités propices, sûres et exemptes de violence<sup>21</sup>.

Les consultations ont duré un an et des individus et des groupes y ont participé dans tout le pays, sauf au Québec, y compris les cinq principales associations des Premières Nations.

Depuis lors, le Programme d'action s'est perdu dans le dédale des relations intergouvernementales. Tandis que le document de consultation citait explicitement six domaines devant faire l'objet de politiques précises, le *Rapport des consultations publiques sur le*

*Programme d'action nationale pour les enfants* (juin 2000) contient des propos beaucoup plus vagues sur les initiatives que pourraient prendre les gouvernements. Il signale simplement que, « présentement », ceux-ci « explorent la possibilité de continuer à collaborer dans le dossier du développement des jeunes enfants ».

Le communiqué de presse du ministre des Services à la famille et du Logement du Manitoba, coprésident du Conseil fédéral-provincial-territorial sur la refonte des politiques sociales, chargé du Programme d'action, permet effectivement d'attribuer cette perte de précision aux aléas des relations intergouvernementales. Après avoir rappelé que les premiers ministres et les dirigeants des territoires « croient fermement » que les questions qui concernent les enfants relèvent avant tout « de la responsabilité des provinces et des territoires », le ministre nous apprend qu'ils « ont également reconnu unanimement le besoin de rétablir les 4,2 milliards de dollars du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux afin de rétablir les niveaux de paiement de 1994 et 1995, en plus du besoin d'instaurer un facteur de progression »<sup>22</sup>. Autrement dit, pour l'instant, le projet d'accord sur de nouvelles initiatives en faveur des enfants en bas âge s'enlise dans les

éternels conflits entre Ottawa et les provinces.

Il est intéressant de signaler, toutefois, que le langage de l'investissement appliqué aux enfants ne séduit pas tout le monde. Les consultations de 1999-2000 ont entraîné des changements importants dans la formulation de la déclaration relative à la vision commune, car les parents et d'autres intervenants ont exigé que l'on apprécie davantage les enfants et l'enfance pour eux-mêmes, souhaitant que l'on mette moins l'accent sur leur futur apport à la société.

### Les conséquences

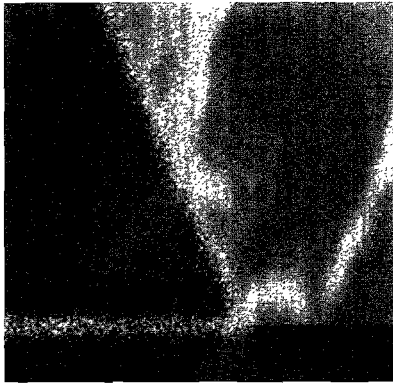
Quelles sont les conséquences de la « juvénalisation » du modèle du citoyen ? L'importance accordée aux mesures destinées à assurer l'égalité des chances par des investissements destinés aux enfants présente des inconvénients, comme n'importe quel choix de politique sociale. Aux avantages évidents que comporte cette stratégie pour certains enfants et pour leurs parents correspondent des coûts et à tout le moins quelques risques. D'autres dimensions de la citoyenneté, tels un accès égal aux institutions démocratiques et la promotion de l'égalité des sexes dans l'activité économique, la société et la famille, deviennent un peu plus difficiles à défendre.

Le penchant du néolibéralisme pour l'égalité des chances a progressivement influencé les décideurs politiques et les réformateurs sociaux, y compris ceux qui parlent le langage de la justice sociale. Ces derniers admettent, bien sûr, qu'il importe de promouvoir l'égalité des chances, que souvent une certaine forme de redistribution s'impose si l'on veut éviter que ses promesses ne produisent que des mirages. Les politiques sociales renouent au Canada avec un thème qui était déjà présent dans les textes classiques de socio-

libéraux comme Lord Beveridge, en Grande-Bretagne, ou Leonard Marsh, au Canada. On reconnaît ainsi que bien des emplois ne procurent pas un revenu suffisant pour élever une famille (Battle, 1998).

Ce problème était déjà perçu, mais il est devenu de plus en plus pressant ces dernières années. La restructuration du marché du travail a supprimé un nombre croissant d'emplois à plein temps, bien rémunérés et permanents, créant au même rythme des emplois à temps partiel, temporaires et (ou) mal payés. Sur dix familles pauvres dont les membres sont en âge de travailler, quatre comptent quarante semaines ou plus de travail par an. En 1996, 60 pour cent des couples avec enfants vivant sous le seuil de la pauvreté et 22 pour cent des familles monoparentales à chef féminin ont gagné la moitié de leurs revenus sur le marché du travail. Cela ne les a pas empêchés d'être pauvres, ne réussissant pas à gagner suffisamment sur le marché pour hisser leur famille au-dessus du seuil de faible revenu défini par Statistique Canada (Vanier Institute, 2000 : 116-123).

Pour faire face à cette évolution de l'organisation du marché du travail et des revenus qu'il procure, les gouvernements du Canada ont défini une stratégie que le Caledon Institute of Social Policy qualifie de première politique sociale vraiment nationale mise en œuvre depuis l'institution du programme d'assurance-maladie et du Régime de pensions du Canada, dans les années 1960 (Battle, 1998). Il s'agit de la Prestation nationale pour enfants, et spécifiquement de la portion de la prestation acquittée par le gouvernement fédéral, la Prestation fiscale canadienne pour enfants. Ce volet représente la plus grande réussite du processus d'Union sociale (Boismenu et Jenson, 1998).



La PNE et le Programme d'action national pour les enfants sont les vaisseaux amiraux à bord desquels nous entrons dans la nouvelle ère. Car l'égalité, au sens d'égalité des chances, signifie vraiment quelque chose lorsqu'il s'agit des enfants. C'est à eux que s'appliquent le mieux toutes les notions associées à celle d'égalité des chances : investissement dans le capital humain, investissement social, formation etc. Il suffit de passer en revue les dépenses sociales les plus populaires — et politiquement les plus légitimes — au Canada, dont la plupart font partie du Programme d'action pour les enfants, pour constater que les enfants sont au cœur de ces mesures. La « nouvelle » pensée en matière de politiques sociales est centrée sur les écoles, la santé (en particulier celle des enfants en bas âge), les services de garde, le développement de l'enfant, surtout durant les années décisives où il prend son départ dans la vie, les moyens de contraindre les pères irresponsables à contribuer à l'entretien de leurs enfants. Même les politiques du travail sont centrées sur les travailleurs les plus jeunes, les jeunes chômeurs, et visent à leur faciliter la transition vers le marché du travail. Dans tous les cas, on cherche à préparer les enfants de la génération montante à prendre leur place dans la société comme des adultes responsables.

L'État a pour rôle de s'assurer que les enfants ne souffrent pas des conditions de vie où les placent les décisions et les agissements de leurs parents.

Il faut donc retenir, au plan le plus général, que la refonte du régime de citoyenneté du Canada va bien au-delà de l'abolition de quelques programmes sociaux et de la réforme de certains autres. Les années les plus noires du néolibéralisme pur et dur sont derrière nous, et nous sommes en train de définir de nouvelles façons de tisser les liens de la cohésion sociale : de nouvelles valeurs de justice sociale et d'égalité se construisent. Les débats sur l'Union sociale sont le lieu où se déploie ce processus. Ils tournent autour de la figure de l'enfant. Sur lui se centre la responsabilité collective autant que la responsabilité privée. Mais il faut ajouter que l'égalité dont on fait la promotion est une égalité des chances au départ, promesse d'égalité des chances pour plus tard.

Dans l'intervalle, toutefois, les adultes et leurs besoins sont relégués à l'arrière-plan. Les conséquences politiques de cet état de fait sont que certains d'entre eux se plaignent de ne pas recevoir assez de soutien pour être à même de se consacrer à plein temps à leur rôle de parents. D'autres poursuivent la lutte pour que leurs préoccupations à l'égard des difficultés écrasantes qu'occasionne la nécessité d'équilibrer le travail et la vie de famille soient partagées par quiconque, parmi les patrons ou au sein des gouvernements, a le pouvoir d'en faire une priorité d'action.

Il ne s'agit pas de mettre en cause la Prestation nationale pour enfants, mais simplement de faire remarquer qu'en restreignant la définition de l'égalité à la notion d'égalité des chances, pour faire ensuite de l'enfant le principal destinataire des mesures prises pour assurer cette égalité, on risque de

renforcer ou de créer d'autres formes d'inégalité. Un régime de citoyenneté permettant de faire face en même temps aux besoins des adultes et à ceux des enfants serait plus équilibré. La situation actuelle comporte des dangers réels.

Le premier a trait aux résultats auxquels mènera le régime que l'on instaure. L'égalité des chances représente sans doute la forme de justice sociale la plus étroite. En voulant lui accorder tant de place, on rend quasi inaudibles le langage de l'égalité fondamentale et celui des droits sociaux et économiques.

Le deuxième danger concerne les adultes. La refonte de l'aide sociale et des mécanismes de redistribution des revenus ne fait rien pour assurer la sécurité des adultes dont les enfants sont grands ou des adultes sans enfants. En particulier, les politiques d'emploi centrées sur les cohortes les plus jeunes frappent d'invisibilité les besoins des travailleurs vieillissants, qu'il s'agisse de femmes tentant d'intégrer le marché du travail ou d'hommes mis en chômage par le déclin des industries traditionnelles.

Troisièmement, sur la question de l'égalité des sexes, on ne peut nier que l'attention accordée aux enfants ait fortement contribué à faire passer les services de garde au rang des priorités. Toutefois, on assiste présentement à une mise sous silence des problèmes liés à l'égalité des sexes. Beaucoup de gouvernements accordent même une importance secondaire à la nécessité d'équilibrer le travail et la vie de famille. Elle devient tout bonnement invisible lorsque les adultes et leurs besoins se confondent avec le décor. Comment, par exemple, soulever la question du pouvoir respectif des sexes dans le monde du travail, en politique et même dans la vie de tous les jours si les adultes sont censés porter

seuls la responsabilité de leur propre vie ?

C'est finalement la démocratie qui est en cause. Je suis d'avis que si les enfants sont des citoyens au plan symbolique, ils ne sont aucunement, dans les faits, des citoyens de plein droit. Ils demeurent des mineurs. C'est pourquoi il n'ont pas la possibilité, contrairement aux véritables citoyens, pour qui il s'agit d'une obligation, de passer par les institutions démocratiques pour revendiquer des réformes sociales au nom de l'égalité. Centrer la définition de l'égalité sur l'enfant, c'est donc aussi rendre moins visible la nécessité de l'action collective, menée par des citoyens qui se mobilisent pour faire valoir leurs revendications et, ainsi, se servent de l'État pour combattre toutes les formes d'inégalité.

Jane Jenson

Département de science politique  
Université de Montréal

## Notes

<sup>1</sup> Ce concept a été défini dans Jenson et Phillips (1996), en particulier pour traiter de l'accès aux institutions politiques et des processus de médiation. Il a également été appliqué à la restructuration des politiques sociales dans Boismenu et Jenson (1996, 1998).

<sup>2</sup> Pour une analyse classique de la citoyenneté et de l'égalité en termes historiques, voir Bendix (1964).

<sup>3</sup> Il importe de signaler que, dans la plupart des provinces, les adultes capables de travailler mais n'ayant pas d'enfants à leur charge ne jouissaient de ces droits de citoyenneté sociale que de façon très mesurée. La plupart du temps, ils étaient seulement admissibles aux mesures d'aide les plus contrôlées et les plus limitées, sous conditions de ressources (Boychuk, 1998).

<sup>4</sup> Devenus congés parentaux en 1991.

<sup>5</sup> Dans toutes les provinces, les parents à faible (et parfois à moyen) revenu pouvaient recevoir des subventions pour frais de garde d'enfants, qui étaient versées aux garderies et financées par l'intermédiaire du Régime d'assistance publique du Canada. Les provinces cherchaient ainsi à aider les travailleurs à faibles revenus, pour atténuer le risque qu'ils deviennent « dépendants » de l'aide sociale (Guest, 1985).

<sup>6</sup> L'exception était constituée par les subventions pour frais de garde d'enfants, qui ne devaient profiter qu'aux garderies sans but lucratif. Mais cette dernière catégorie incluait la garde en milieu familial (qui ne nécessitait pas de formation particulière, la réglementation portant seulement sur l'hygiène et la sécurité) : on se souciait donc moins d'assurer la qualité du service que de faire en sorte que l'État ne subventionne pas des organisations à visées commerciales et lucratives.

<sup>7</sup> Durant les années 1970, le même virage vers un engagement en faveur de l'égalité des sexes était perceptible dans beaucoup de pays européens, comme la France, la Suède ou la Belgique, de même que dans la Communauté européenne encore en devenir (Jenson et Sineau, 1997).

<sup>8</sup> Pour un examen de la notion d'État d'investissement social et de sa relation au New Labour britannique, voir Saint-Martin (2000 : 37 et suivantes).

<sup>9</sup> Au sujet du concept de démarchandisation et de son rôle dans les régimes d'État-providence, voir l'ouvrage désormais classique d'Esping-Andersen (1990).

<sup>10</sup> Les choses se passent de la façon suivante. En première page de tout document présentant les termes d'une entente entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux relativement à un programme « national », un astérisque renvoie à une note où il est dit en substance que le gouvernement du Québec souscrit aux objectifs du programme mais a décidé de ne pas y participer parce qu'il souhaite garder le plein contrôle des programmes en vigueur sur son territoire. Cela s'est produit dans le cas de la PNE et du Programme d'action national pour les enfants, ainsi que dans d'autres champs d'application des politi-

ques sociales, comme l'aide aux personnes handicapées.

<sup>11</sup> Voir les nombreux documents publiés depuis 1997 sur Internet, à l'adresse [www.socialunion.gc.ca/ncb](http://www.socialunion.gc.ca/ncb).

<sup>12</sup> Il y a donc ici une différence considérable par rapport à la stratégie du gouvernement américain, qui a systématiquement élargi la distinction entre prestataires « méritants » et « non méritants » en allouant des sommes toujours plus élevées au « Earned Income Tax Credit » (crédit d'impôt lié au revenu de travail) tout en mettant fin à l'aide sociale traditionnelle (« welfare as we know it »). La stratégie canadienne de soutien du revenu en fonction des ressources des prestataires vise à trouver un moyen terme entre programmes ciblés et programmes universels.

<sup>13</sup> Dans le Discours du trône de 1997, Ottawa annonçait une nouvelle augmentation annuelle de 850 millions de dollars de l'aide fédérale aux familles à faible revenu avec enfants ; 250 avaient déjà été attribués dans le budget de 1996.

<sup>14</sup> La plus grande partie de ces augmentations a été consacrée au Supplément, mais la prestation de base a également été accrue. En 1997, au début du processus, le gouvernement fédéral a promis d'accroître sa contribution de 850 millions de dollars « au cours du présent mandat ». Voir la *Fiche documentaire. Prestation nationale pour enfants (PNE)* préparée en marge du Discours du trône de 1997, à l'adresse [www.socialunion.gc.ca](http://www.socialunion.gc.ca). En juillet 2000, les augmentations dépassaient légèrement le chiffre visé, ayant atteint 1,7 milliard de dollars, et ce avant la fin du mandat du gouvernement. De même, en 2000, celui-ci a promis une augmentation de 2,5 milliards de dollars pour 2004, y compris l'indexation à l'augmentation du coût de la vie.

<sup>15</sup> Les tableaux 2 et 4 reposent sur les renseignements tirés de *La Prestation nationale pour enfants. Rapport d'étape : 1999*, annexe 3 : « Des horizons plus vastes ». Voir à l'adresse [www.socialunion.gc.ca/ncb](http://www.socialunion.gc.ca/ncb). Le tableau 3 repose sur les renseignements généraux relatifs à la PNE, disponibles sur le même site.

<sup>16</sup> Boychuk (1998) soutient de façon convaincante que les variations interprovinciales ont toujours été la caractéristique des politiques sociales au Canada.

<sup>17</sup> Tiré du document « Des horizons plus vastes », déjà cité.

<sup>18</sup> La réforme a aussi fortement resserré les règles d'admissibilité, si bien que le nombre de sans-travail susceptibles de recevoir des prestations a radicalement chuté.

<sup>19</sup> Le gouvernement du Québec ne participe pas à l'élaboration du Programme d'action national pour les enfants et n'a pas signé l'Entente-cadre sur l'union sociale.

- <sup>20</sup> Tiré du *Feuillelet d'informations* sur le Plan d'action national pour les enfants (voir à l'adresse [www.unionsociale.gc.ca/nca](http://www.unionsociale.gc.ca/nca)). La PNE était justifiée à peu près dans les mêmes termes : voir « Des horizons plus vastes », ainsi que la *Fiche documentaire* sur la PNE préparée en marge du Discours du trône de 1997 (documents déjà cités).
- <sup>21</sup> Extraits du texte disponible sur le web. Ces objectifs sont exposés de façon détaillée dans le *Rapport des consultations publiques sur le Programme d'action national pour les enfants* (juin 2000). On trouvera de la documentation concernant le Programme sur le site web de l'Union sociale, à l'adresse [www.socialunion.gc.ca](http://www.socialunion.gc.ca).
- <sup>22</sup> Communiqué de presse du 21 juin 2000.
- MYLES, John, et Paul PIERSON. 1999. « La réforme des États-providences "libéraux" au Canada et aux États-Unis, ou la revanche de Friedman », *Lien social et Politiques-RIAC*, 42 : 25-37.
- SAINT-MARTIN, Denis. 2000. « De l'État-providence à l'État d'investissement social : un nouveau paradigme pour enfant-er l'économie du savoir ? », dans Leslie A. PAL. *How Ottawa Spends 2000-2001. Past Imperfect, Future Tense*. Toronto, Oxford University Press.
- VANIER INSTITUTE OF THE FAMILY. 2000. *Profiling Canada's Families II*. Ottawa, Vanier Institute.

## Bibliographie

- BATTLE, Ken. 1998. *The National Child Benefit : Another Hiccup or Fundamental Structural Reform ?* Texte présenté à la Conference on the State of Living Standards (CSLS), 30-31 octobre. Diffusé sur le site [www.caledoninst.org](http://www.caledoninst.org).
- BENDIX, Reinhard. 1964. *Nation Building and Citizenship*. New York, John Wiley.
- BOISMENU, Gérard, et Jane JENSON. 1996. « La réforme de la sécurité du revenu pour les sans-emploi et la dislocation du régime de citoyenneté canadien », *Politique et Sociétés*, 30.
- BOISMENU, Gérard, et Jane JENSON. 1998. « A social union or a federal state ? Inter-governmental relations in the new liberal era », dans Leslie PAL, éd. *How Ottawa Spends 1998-99. Balancing Act : The Post-Deficit Mandate*. Ottawa, Carleton University Press.
- BOYCHUK, Gerald. 1998. *Patchworks of Purpose : The Development of Provincial Social Assistance Regimes in Canada*. Montréal, McGill-Queen's University Press.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, N. J., Princeton University Press.
- GUEST, Dennis. 1985. *The Emergence of Social Security*. Vancouver, University of British Columbia Press, 2<sup>e</sup> éd.
- JENSON, Jane. 1997. « Fated to live in interesting times : Canada's changing citizenship regimes », *Canadian Journal of Political Science*, XXX, 4, décembre.
- JENSON, Jane, avec Sherry THOMPSON. 1999. *Comparative Family Policy. Six Provincial Stories*. Ottawa, CPRN F-08.
- JENSON, Jane, et Mariette SINEAU. 1997. *Qui doit garder le jeune enfant ?* Paris, LGDJ.