

## La Réforme de la sécurité du revenu : libéralités et visées conservatrices

André Régimbald

*Conseil de Planification sociale d'Ottawa-Carleton*

À première vue, la réforme du filet de sécurité sociale que s'apprête à lancer le ministre Lloyd Axworthy semble vouloir se réaliser sous le signe de la transparence politique et de la consultation. Depuis son accession au pouvoir, l'équipe libérale a voulu débarrasser le terrain politique fédéral de l'arrogance, si chère aux Conservateurs, et substituer à sa place des structures habilitées à consulter les groupes d'intérêts et les experts dans le domaine des programmes sociaux. On est toutefois en droit de se poser certaines questions : le transfert de pouvoir qui s'est opéré entre la vieille garde conservatrice et la nouvelle équipe libérale annonce-t-il à Ottawa un changement radical en ce qui concerne l'épineux dossier du filet de sécurité sociale? Se peut-il que le gouvernement libéral ait décidé de finir le travail commencé en 1992 par les Conservateurs? Malgré une approche moins réactionnaire et une ouverture d'esprit de la part du ministre du Développement des ressources humaines, les visées politiques et financières de l'Etat canadien peuvent ne pas avoir changé depuis 1984, année du virage néo-libéral au Canada. Ce qui peut avoir changé, par contre, c'est d'abord le processus décisionnel par lequel on va légitimer les transformations à venir et la rhétorique politique qui apaise les esprits et rassure tout le monde. Lors de son discours du 31 janvier 1994 à la Chambre des Communes, le ministre a affirmé qu'il ne voulait pas « tout démolir, mais renouveler et revitaliser le système . . . pour le rendre meilleur. » Il s'agit de voir si le discours actuel du ministre ne masque pas le même virage néo-libéral entrepris par les Conservateurs.<sup>1</sup>

### **Les années du néo-libéralisme**

Au début des années 80, nous avons assisté tant en Angleterre qu'aux États-Unis à l'arrivée au pouvoir de politiciens qui furent largement appuyés par des idéologues se réclamant du néo-libéralisme. En politique, le discours néo-libéral s'est surtout attaqué à l'État-providence accusé de tous les maux économiques et à ses alliés politiques, les syndicats. À cette époque, on contesta l'efficacité de l'État interventionniste, on s'en prit à sa légitimité. Par ses interventions dans le domaine des relations de travail et de l'économie, on l'accusa d'empêcher le bon fonctionnement du marché. C'est ce qui nous

a valu, un peu partout, la déréglementation dans certaines industries (transport aérien et terrestre, pour ne nommer que celles-là) et la vente totale ou partielle de sociétés de la Couronne. En fait, les idéologues néo-libéraux attaquaient les prémisses économiques et philosophiques du keynésianisme sur lesquelles reposait l'État interventionniste depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale, à savoir que l'État doit être le mécanisme régulateur de l'activité économique et qu'il doit favoriser une meilleure redistribution du revenu national. Le néo-libéralisme voulut clairement revenir au laissez-faire économique, jugeant la concurrence entre les acteurs économiques plus efficace que l'économie planifiée. Mais alors que l'on prêchait les vertus de la libre concurrence et de l'État minimal, Anglais, Américains et Canadiens continuèrent à intervenir dans l'économie tout en sauvant de la faillite certaines banques et industries.

L'État-providence et son système de sécurité sociale étaient jugés responsables « d'encourager la paresse », de freiner l'initiative des individus et de ne pas inciter au travail. Cette charge tous azimuts contre l'État devait se solder au plan idéologique par le retour en force au sacro-saint principe du libéralisme classique des XVIIe et XVIIIe siècles : seul l'individu est responsable de son sort économique. L'État ne doit s'occuper que des individus réellement inaptes au travail. On contesta plus que jamais l'idée de la solidarité sociale. Dans les années de la reaganomique et du thatchérisme, les vertus du travail devinrent suprêmes. Sous la pression du discours économique en vogue à cette époque et grâce au bon travail des médias, l'effort, l'excellence professionnelle et l'efficacité au travail conquièrent les esprits. Ce sont ces années qui nous ont légué le veau d'or de « la qualité totale ». Encore aujourd'hui, on peut voir, jusque dans la publicité, les échos de ces saintes vertus de l'homo economicus. On glorifia finalement l'individualisme et, plus subtilement, le darwinisme social. Le marché libre, croyait-on, laissé vraiment libre, devait régler le problème de la stagnation de la production et de l'emploi.

### **Virage néo-libéral et politiques conservatrices**

Au Canada, le virage néo-libéral s'est opéré grâce à l'élection du gouvernement Mulroney, proche parent idéologique du parti Républicain et du conservatisme thatchérien. Je ne peux faire ici l'historique des mesures économiques, politiques et sociales adoptées par les Conservateurs entre 1984 et 1993. Toutefois, il apparaît évident que les Canadiens eurent droit à une version adoucie du thatchérisme et du reaganisme. Des facteurs d'ordre national (présence du NPD, forte identification au Canada anglais entre programmes sociaux et culture canadienne, diversion créée par la crise constitutionnelle, etc) ont toutefois empêché les Conservateurs d'aller jusqu'au bout de leur rêve néo-libéral. Ils réussirent tout de même à convaincre

la population que l'interventionnisme étatique crée plus de problèmes qu'il n'en résout, que l'État canadien, trop engagé dans l'économie nationale, devait laisser libre cours aux forces du marché, plus aptes à créer la richesse et l'emploi. On assista alors à une vente aux enchères qui devait désengager l'État dans le domaine économique. Le traité de libre échange avec les États-Unis devait être le couronnement de cette idée. Les marchés canadien et américain, progressivement libres des obstacles au commerce, devaient se renforcer mutuellement et engendrer la prospérité. Devant des sceptiques qui devaient être bientôt confondus, Brian Mulroney joua le tout pour le tout et gagna cette bataille. La victoire fut obtenue parce que les Canadiens avaient, quatre années durant, assimilé la rhétorique politique et économique de l'administration Reagan et du bon gouvernement Thatcher. Ils s'étaient mis à l'école des vertus de l'État minimal et de l'entrepreneurship individuel, surtout au Québec.

Les Conservateurs canadiens réussirent également à affaiblir le filet de sécurité sociale. Ils ont été capables, quoique d'une manière imparfaite, de percer le mur étanche de l'universalité des programmes sous prétexte de mieux cibler les plus démunis. Le taux de chômage qui augmenta de beaucoup à partir du deuxième mandat conservateur fut l'occasion rêvée de donner l'assaut au programme d'assurance-chômage, peut-être le plus grand symbole de l'État-providence. Attaquer le régime d'assurance-chômage c'était en fait attaquer l'interventionnisme social de l'État et la solidarité sociale que sous-tend l'existence d'un tel régime. Outre les arguments économiques et politiques habituels (coût prohibitif d'un régime trop généreux, etc), les Bernard Valcourt de toutes les officines adoptèrent la stratégie qui voulait que l'État ne soutienne pas l'individu dans sa « paresse ». Les programmes, disait-on, créent la dépendance. Les Conservateurs se firent les chantres de l'individualisme dans le domaine économique. Ils cherchèrent à faire comprendre que l'État n'est pas responsable du sort économique des individus (le RÉER, en est un bon exemple); il ne peut, tout au plus, offrir aux chômeurs qu'un soutien temporaire et minimal, entendu que l'individu doit se prendre en main face au marché du travail. Cette attitude donna lieu à la nouvelle rhétorique de la responsabilisation des individus (chômeurs et assistés sociaux). On parla même de responsabiliser les programmes de la sécurité du revenu, c'est-à-dire de transformer les programmes dits « passifs » en programmes dits « actifs ». Ces termes devaient constituer une arme efficace dans la guerre idéologique qui opposait les Conservateurs aux critiques des politiques sociales. Ils le resteront aux mains des Libéraux fédéraux. Les Conservateurs pouvaient tout de même être assurés qu'en cette décennie de « la qualité totale », le terme *passif* était lourdement chargé d'un sens péjoratif. C'est vers la fin du mandat conservateur que, pour justifier un resserrement des critères d'admissibilité et une coupure

dans les prestations, l'on en arriva à créer les chômeurs méritants et non méritants: les « abuseurs » du système et les victimes des effets de la restructuration économique. Le second argument des Conservateurs était que les fonds ainsi récupérés devaient servir à la formation des travailleurs. Le Canada, après des décennies de sous-investissement dans le domaine de la formation, découvrait subitement les vertus de la formation continue de la main-d'oeuvre. Qui pouvait alors contester une si noble cause?

Bien que les Conservateurs n'aient jamais eu l'occasion de publier leur *Livre blanc* sur la réforme des programmes sociaux au Canada on peut, aujourd'hui, par l'entremise du discours de Benoît Bouchard à l'OCDE en décembre 1992, deviner ce que leurs politiques auraient pu être s'ils étaient demeurés au pouvoir.<sup>2</sup> Le ministre, à cette époque, établissait trois lignes directrices : 1) briser le cercle vicieux de la dépendance en donnant aux travailleurs de meilleurs moyens pour intégrer le marché du travail (formation), 2) s'assurer que les programmes soient plus flexibles pour qu'ils ciblent mieux les besoins des individus et 3) maintenir et renforcer les programmes de sécurité du revenu pour les inaptes au travail. Dans son discours, Benoît Bouchard affirmait « qu'il y a de façon implicite entre les individus et l'État une obligation et des responsabilités mutuelles. Le gouvernement doit fournir une aide, mais les individus doivent aussi profiter des occasions qu'offrent cette aide. Cela ne signifie pas pour autant que l'État abandonne sa responsabilité d'aider ceux qui ne peuvent subvenir à leurs besoins, telles les personnes handicapées. »<sup>3</sup> Le ministre concluait alors ce discours en disant qu'en matière de politiques sociales, il fallait regarder vers l'avenir pour « éviter d'être pris à débattre des solutions du passé pour des problèmes du passé. »<sup>4</sup> Les Conservateurs auraient également cherché une plus grande cohérence entre les politiques et les programmes, à assurer un meilleur partenariat entre les provinces, le secteur privé et le secteur public et surtout, à faire en sorte que les programmes sociaux évoluent à l'intérieur des contraintes budgétaires actuelles.<sup>5</sup>

### Politiques libérales et rhétorique conservatrice

Les intentions des Libéraux peuvent être examinées à la lumière du *Livre rouge* du Parti Libéral du Canada, du discours du trône du 18 janvier 1994, du discours du 31 janvier de M. Lloyd Axworthy et plus récemment, du premier budget libéral du 22 février.

Lors du discours du trône, qui ne renferme, dit-on toujours, que des énoncés vagues et parfois vides de sens, personne ne sembla remarquer cette vision claire des choses : « Le régime de sécurité sociale du Canada doit tenir compte des réalités économiques et sociales des années 90. » On eût cru entendre la justification conservatrice de la réforme. Dans son discours du 31 janvier, Lloyd Axworthy réitéra ce que Bouchard, Valcourt et compagnie

ne cessèrent de répéter dès décembre 1992, à savoir que tous, des provinces jusqu'aux milieux des affaires en passant par les syndicats, doivent « renoncer aux vieilles idées (et) mettre de côté leurs intérêts personnels . . . », laissant ainsi entendre que le filet de sécurité sociale est un morceau de choix que se disputent des chiens enragés. Pourquoi faut-il transformer le filet de sécurité sociale? Simplement parce que « ces programmes n'ont pas évolué au même rythme que le contexte économique et social . . . » L'argument arrive en droite ligne du discours politique des Conservateurs. Bien sûr, le ministre est plein de compassion envers les sans-emploi et les jeunes aux perspectives d'avenir bouchées. Il mentionne la persistance d'un chômage structurel élevé, même en période de croissance économique. Avouons que le ton du discours n'est pas vindicatif et qu'il laisse entrevoir une certaine ouverture d'esprit. Par contre, le ministre dit que le Canada a besoin d'un « . . . système qui récompense l'effort et encourage à travailler », donnant ainsi le ton à la future réforme de la sécurité du revenu.

Avant même que le ministre nous gratifie de sa pensée, le *Livre rouge* du Parti libéral<sup>6</sup> devait nous renseigner sur les intentions du présent gouvernement. Dès le premier chapitre, on affirme que le Parti veut collaborer avec les provinces pour favoriser un réaménagement de l'aide sociale pour favoriser la réinsertion professionnelle et sociale des prestataires de l'aide sociale et de l'assurance-chômage aptes au travail. Les auteurs se livrent alors à un constat mainte et mainte fois entendu par le passé : « Les mesures d'aide actuelles sont passives et insuffisantes : elles procurent un revenu mais elles ne favorisent pas l'autonomie » (p. 19). Un peu plus loin, ils écrivent que « Les Canadiens souhaitent gagner leur vie. Certains en sont empêchés parce que l'aide financière fournie par l'État, à l'heure actuelle, décourage la réinsertion professionnelle. L'avenir est du côté des aides volontaristes » (p. 19). L'idée de transformer des programmes dits « passifs » en programmes dits « actifs » procède d'un discours idéologique pernicieux qui trouve le filet de sécurité sociale coupable d'entretenir la « paresse » des bénéficiaires de l'aide sociale et de l'assurance-chômage. On attaque la structure même des programmes. Le problème, loin d'être la crise de l'emploi, ce sont les programmes, c'est le système lui-même. Le système, entendons-nous de toute part, crée la dépendance. Cette dépendance, croit-on, ne peut être que ce chèque du diable qui nourrit sans faire travailler, sans faire apprendre. C'est exactement la perspective adoptée par le gouvernement actuel de Terre-Neuve<sup>7</sup> et du Nouveau-Brunswick.<sup>8</sup> C'était également la perspective du gouvernement conservateur.

### **Hors de la formation, point de salut!**

Tant dans leur *Livre rouge* que dans le discours du ministre Axworthy, les Libéraux, tout comme leurs prédécesseurs conservateurs, adoptent une

perspective extrêmement optimiste en regard de la formation de la main-d'oeuvre. En fait, le ministre du Développement des ressources humaines semble disposer à croire ce que le premier ministre du Nouveau-Brunswick tient lui-même pour vrai : une main-d'oeuvre bien formée devrait attirer les entreprises ou du moins, être l'une des conditions du développement économique. « Nous devons changer nos façons d'investir dans les gens, affirme Lloyd Axworthy, pour créer de l'espoir et mettre fin à la dépendance. Nous devons prendre conscience du fait que cet investissement dans nos ressources humaines est la clé du renouveau économique et social dont nous avons besoin. » Faisant fi des facteurs complexes de la crise actuelle de l'emploi et du sous-développement chronique des provinces maritimes, l'État fédéral en arrive à penser qu'une main-d'oeuvre mieux formée est la condition *sine qua non* de la relance de l'emploi, alors que le ministre reconnaît lui-même que les employeurs tendent à éliminer des emplois pour réaliser des économies.

Les Libéraux veulent réaliser ce que les Conservateurs n'ont pu achever, c'est-à-dire « [faire] en sorte que les allocations de chômage servent mieux au recyclage des prestataires, en particulier ceux qui sont le plus susceptibles d'en bénéficier » (*Livre rouge*, p. 35). Il s'agit surtout pour eux de mettre en branle « . . . une réforme du système afin d'établir des ponts entre les programmes sociaux et le travail — pour engendrer l'autonomie, et non la dépendance » (*Le Discours du Budget*, 22 février 1994, p. 11). Dans la plus pure perspective néo-libérale, le ministre Martin affirme que l'un des défis du gouvernement canadien « . . . est de mettre en place des programmes sociaux faisant appel au sens des responsabilités . . . » (p. 4). « La réforme de la sécurité sociale, dit-il encore, doit absolument déboucher sur des programmes moins coûteux . . . ». Le ministre des finances réaffirme ainsi l'objectif du précédent gouvernement qui voulait obliger les programmes sociaux à évoluer à l'intérieur des contraintes budgétaires. La réduction des coûts du filet de sécurité sociale est-elle réaliste à l'intérieur de la réforme envisagée? Nous savons que cette réforme a pour but de lier, en un tout cohérent et dans un processus continu pour les prestataires, le régime d'assurance-chômage, le régime d'aide sociale, les programmes de formation et d'emploi et l'aide à l'éducation et à l'apprentissage. Il n'est peut-être pas réaliste de croire qu'un investissement massif dans la formation de la main-d'oeuvre puisse se faire au plus bas coût possible. Au Nouveau-Brunswick, où se déroule un projet pilote de cette sorte et qui semble tant inspirer les Libéraux fédéraux, on juge que le coût est, pour trois ans, de 100,000 \$ par personne engagée dans le processus de formation.<sup>9</sup>

Le débat actuel sur les politiques sociales, qui fut enclenché par les Conservateurs, est certes une réponse étatique au fardeau du chômage et de la montée en flèche des cas d'aide sociale au pays. Toutefois, le vent du

conservatisme qui pousse l'État canadien dans un sens plutôt que dans un autre ne peut pas s'expliquer que par la seule lutte au déficit ou par une réaction au fardeau financier que représente les sans-emploi. Les forces économiques, politiques et idéologiques conservatrices d'inspiration néo-libérale qui influencent actuellement les politiques sociales et économiques du Canada se sont fait sentir bien avant 1984. Force est de conclure que le désengagement de l'État, commencé dans la sphère économique, se poursuit aujourd'hui dans la sphère sociale.

En reprenant mot pour mot la rhétorique conservatrice sur l'incitation au travail des bénéficiaires de la sécurité du revenu et la déficience des programmes, le ministre Axworthy risque en fait de légitimer les solutions qui reposent sur une approche essentiellement néo-libérale. Toutefois, on ne peut présumer de l'avenir en toute certitude, car des forces contraires peuvent mener le personnel politique là où il ne croyait jamais aller. Il n'est pas certain non plus que la réforme à venir sera un calque parfait de la pensée conservatrice. Avouons tout de même qu'il y a, entre les politiques des Conservateurs et celles des Libéraux, une continuité que certains, hélas, ne sauraient voir.

#### NOTES

1. Voir l'article de Mark Kennedy, "Liberals pick up PCs' social reform plan," in *The Ottawa Citizen*, Ottawa, February 5, 1994. Il n'est pas inutile de savoir que le Cabinet du ministre Axworthy a refusé de donner une copie du *Livre blanc* conservateur au *Citizen* d'Ottawa.
2. Voir l'excellent article de Therese Jennisen, "Farewell to Welfare? A review of Benoît Bouchard's Speech to the OECD," *Canadian Review of Social Policy/Revue canadienne de politique sociale*, Spring/printemps 1993, Issue/numéro 31, p. 84-88.
3. Cité par Therese Jennisen, op. cit., p. 86. Traduction libre de l'auteur.
4. Ibid., p. 87.
5. Ibid., p. 85-86.
6. Pour la création d'emplois, pour la relance économique, le plan d'action libérale, *Parti Libéral du Canada*, Ottawa, 1993. 108 p.
7. "Information Paper on a Proposal for a New Income Supplementation Program and Other Reforms to the Income Security System," *Economic Recovery Commission, Government of Newfoundland and Labrador*, December 1993, 53 p.
8. Ministère de l'Aide au revenu, "Création de nouvelles options, document de travail," *Gouvernement du Nouveau-Brunswick*, Décembre 1993, 40 p.
9. Veuillez consulter les 3 articles de Mark Kennedy publiés dans *The Ottawa Citizen*, des 19, 20 et 21 février 1994.