

L'État post-providence : de nouvelles politiques sociales pour des parents-producteurs. Une perspective comparée

PASCALE DUFOUR *Carleton University*

Depuis la période dite de « crise » de l'État-providence, les recherches en politique comparée ont insisté sur l'« arrêt » du développement ou le « recul » des systèmes de protection sociale offerts aux travailleurs¹. Les systèmes d'assurance sociale semblent devenir de plus en plus restrictifs et difficiles d'accès alors que les systèmes d'assistance sociale, auparavant résiduels, deviennent des éléments majeurs de soutien aux chômeurs².

On peut trouver plusieurs explications à ce constat, qui tiennent autant aux transformations de la nature de l'emploi et du chômage qu'à la façon dont les États y ont réagi. Que l'on parle du morcellement des formes d'emploi, de la création d'un « marché du travail secondaire », fonctionnant selon des normes différentes de l'emploi

-
- 1 Gøsta Esping-Andersen, dir., *Welfare State in Transition. National Adaptations in Global Economy* (London: Sage, 1996); et Stephan Leibfried et Paul Pierson, dir., *Politiques sociales européennes. Entre intégration et fragmentation* (Paris: L'Harmattan-Mire, 1998).
 - 2 Serge Paugam, *L'Europe face à la pauvreté. Les expériences nationales de revenu minimum* (Paris: La Documentation française, 1999); John Ditch, « Full Circle: A Second Coming for Social Assistance? », dans Jochen Clasen, dir., *Comparative Social Policies. Concepts, Theories and Methods* (Oxford: Blackwell, 1999), 114-35.

Remerciements : Cet article a bénéficié du soutien du groupe de recherche « La problématique de la cohésion sociale à l'ère de la mondialisation », subvention stratégique du conseil de recherche en sciences humaines du Canada (829-1999-2001). L'auteur remercie tout particulièrement Jane Jenson et les évaluateurs de la REVUE pour leurs précieux commentaires; aussi, Camille Boinot, Isabelle Beaulieu et Brigitte Saint-Pierre pour leur aide à la recherche.

Pascale Dufour, Institute of Political Economy, Carleton University, Ottawa, Ontario K1S 5B6; pascale.dufour@umontreal.ca

Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique
35:2 (June/juin 2002) 301-322

© 2002 Canadian Political Science Association (l'Association canadienne de science politique)

<https://doi.org/10.1017/S0008413302000111> and / or La Société québécoise de science politique. Published online by Cambridge University Press

salarié classique, ou du développement d'emplois précaires et mal payés qui conduisent à l'apparition des « travailleurs pauvres », c'est bien la société salariale d'avant la « crise » qui bat de l'aile³. Ces « nouvelles réalités » du marché du travail ont modifié la nature du risque de chômage et mis en porte-à-faux les anciens systèmes de protection des chômeurs, basés sur une conception du travail à temps plein à durée indéterminée. Dans bien des cas, les réponses institutionnelles qui ont été apportées n'ont fait qu'amplifier ces changements. En Amérique du Nord, l'assouplissement des législations concernant le travail a contribué au développement des emplois précaires, favorisant l'apparition d'une « classe » de travailleurs pauvres. En Europe continentale, c'est la multiplication des formes atypiques d'emploi salarié⁴ qui a créé des « strates » différenciées de travailleurs plus ou moins protégés. Dans les deux cas, les « réalités statistiques » de l'appauvrissement des travailleurs et de l'augmentation du nombre de personnes à statut précaire sont autant des « effets » des politiques que le reflet de la transformation du travail.

Cependant, au-delà de l'affaiblissement des États-providence, des restructurations sont en cours, qui font de l'évolution des systèmes de protection sociale quelque chose qui est en devenir, et non seulement quelque chose qui n'est plus. L'objectif de cet article est d'en faire pour partie la démonstration, en analysant la manière dont ont été conçues les nouvelles politiques sociales ces 10 dernières années. Nous soutenons l'hypothèse que la reconstruction des États-providence occidentaux se fait non plus autour de la figure du travailleur (masculin) à travers des politiques sociales tout entières tournées vers le monde du travail, mais autour de la figure du parent-producteur. Ce sont alors les politiques à l'égard des familles et des enfants qui deviennent le centre de l'action publique.

On note une interpénétration croissante entre deux domaines de politiques sociales : les politiques d'emploi et les politiques à l'égard des familles et des enfants. Ce phénomène se traduit par une réorientation majeure de la politique de l'emploi vers des objectifs concernant la famille et les enfants, mais aussi par un mouvement de « phagocytage » plus ou moins total des politiques à l'égard des familles et des enfants par les objectifs de la politique de l'emploi.

Pour étayer cette hypothèse et en comprendre le sens, nous proposons une démonstration en deux temps. Dans un premier temps, nous retraçons l'évolution des politiques et des mesures dans ces deux

3 Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Chronique du salariat* (Paris : Presses universitaires de France, 1996).

4 Il s'agit de l'ensemble des contrats de travail à durée déterminée, régis par une législation extrêmement différenciée.

Résumé. La reconstruction des États-providence occidentaux se fait non plus autour de la figure du travailleur (masculin) à travers des politiques sociales tout entières tournées vers le monde du travail, mais autour de la figure du parent-producteur. L'auteur note alors une interpénétration croissante entre deux domaines des politiques sociales : les politiques de l'emploi et les politiques à l'égard des familles et des enfants. Si, dans le cas du Québec, ce changement redéfinit le coeur de l'action sociale des gouvernements fédéral et provincial, dans le cas de la France, la figure du sans-emploi reste néanmoins dominante.

Abstract. Rebuilding of the welfare state in post-industrialized societies is no longer organized around the male worker but around the parent-producer figure. This shift in the focus of social policies results in a greater mix between employment policies and policies towards families and children. In Quebec, this change appears as a fundamental one; the core of social public action is redefined by federal and provincial governments. By comparison, in France the fight against unemployment is still dominant.

domaines d'intervention de l'État au Québec et en France⁵; puis, nous proposons une interprétation du « sens » des discours produits par les acteurs dominants des réformes, les gouvernements, à partir d'une analyse des représentations sociales⁶. Avant d'aborder le « pourquoi » de ces transformations, question qui dépasse largement notre propos, nous nous attachons à comprendre le changement et à en dégager certaines conséquences pour l'avenir des États-providence québécois et français. Enfin, la perspective comparée qui est la nôtre nous permet d'avancer, en conclusion, certaines généralisations à propos de sociétés appartenant à la même « famille » d'États-providence.

Nous verrons que, dans les deux cas étudiés, les objectifs de la politique de l'emploi se sont peu à peu imposés à l'ensemble des « autres politiques sociales » et notamment aux politiques à l'égard des familles et des enfants. Mais le sens de ces transformations est distinct suivant les sociétés. Au Québec, la politique de l'emploi s'est reconstruite sur la base, quasi-exclusive, de mesures à l'égard des familles de travailleurs et des enfants futurs-producteurs, entérinant le « recul »

5 Le Québec et la France appartiennent à deux « régimes d'État-providence » distincts. Dans le langage de Przeworski et Teune, nous utilisons une stratégie de recherche appelée le « *Most Different System Design* », qui consiste à choisir deux ensembles structurellement distincts afin de montrer la similitude de relations qui existe entre les variables, indépendamment du contexte structure considéré (Adam Przeworski et Henri Teune, *The Logic of Comparative Social Inquiry* [New-York : Wiley-Interscience, 1970]).

6 Selon Moscovici, toute représentation est une forme de vision du monde qui permet à l'individu ou au groupe de donner un sens à ses conduites et de comprendre la réalité à travers son propre système de référence. Dans cette perspective, la représentation n'est pas un simple reflet de la réalité, elle est une organisation signifiante. Pour plus de détails, voir Olivier Mériaux, « Référentiel, représentation(s) sociale(s) et idéologie », dans Alain Faure, Gilles Pollet et Philippe Warin, dir., *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel* (Paris : L'Harmattan, Logiques politiques, 1995), 49-68.

d'une certaine forme de protection sociale. Dans le cas français, si la politique de l'emploi a bel et bien imposé ses vues à certains pans de la politique familiale, les actions menées pour le développement de l'emploi dépassent encore largement une simple action visant les familles de travailleurs. Autrement dit, l'État post-providence semble bien se re-construire autour de la figure du parent-producteur, mais la prégnance de ce modèle est plus ou moins forte, suivant la société.

Une évolution générale similaire : le développement de l'emploi s'impose aux objectifs de la politique à l'égard des familles et des enfants

Dans les deux sociétés considérées, les objectifs des politiques à l'égard des familles et des enfants ont été reformulés pour mieux répondre aux configurations nouvelles de l'emploi et de son pendant, le chômage. Au Québec, où il nous faut tenir compte de deux paliers d'intervention (fédéral et provincial), nous retenons la mise en place du régime national de prestation pour enfants (RNPE) par le gouvernement fédéral et les conséquences de cette politique dite « révolutionnaire »⁷ pour les ambitions familiales du gouvernement du Québec⁸. Parallèlement, les politiques concernant le monde du travail sont en net recul. En France, l'histoire mouvementée des allocations familiales ces dernières années nous montre clairement que la politique familiale a été, peu à peu, subordonnée à des objectifs de redistribution sociale et, de plus en plus, liée aux politiques de l'emploi, en plein développement.

Au Québec : une politique de l'emploi en perdition et de nouvelles mesures en faveur des familles

Au Canada, les années 1980 et 1990 ont été marquées par un resserrement du système de protection des personnes sans-emploi. La couverture du risque de « chômage » par le régime d'assurance-chômage s'est considérablement rétrécie dans sa durée et sa générosité. Aujourd'hui, seul un chômeur sur quatre est indemnisé par l'assurance-emploi⁹.

7 Douglas Durst, dir., *Canada's National Child Benefit. Phoenix or Fizzle?* (Halifax : Fernwood, 1999).

8 Les mesures et programmes analysés, autant en France qu'au Québec, constituent l'essentiel de l'univers des politiques familiales et des politiques de l'emploi. Aucune sélection arbitraire n'a été opérée.

9 Depuis 1997, le système d'assurance-chômage est devenu l'assurance-emploi. Le nouveau régime sépare complètement les deux catégories de prestations servies : prestations de revenu (indemnisation de chômage) et prestation d'emploi (visant la réinsertion des chômeurs sur le marché du travail). Les prestations d'emploi sont dorénavant mises en place et gérées par les provinces.

Parallèlement, le gouvernement fédéral a supprimé le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et l'a remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, avec pour résultat un désengagement massif du gouvernement fédéral dans le financement des programmes¹⁰. Ces changements ont contraint les provinces à réformer leur propre système d'assistance sociale, tout en faisant face à un nombre croissant de prestataires, à des budgets rétrécis et à des responsabilités accrues¹¹.

Au Québec, la loi 186 portant sur « le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale », adoptée en 1997, marque un tournant dans l'organisation de l'aide de dernier recours. Malgré un discours volontariste faisant du « parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi » la pierre angulaire de « l'activation » des prestataires aptes au travail, on retiendra de la réforme la sévérité accrue des dispositifs à l'égard, notamment, des mères de familles seules, la faible disponibilité des mesures actives pour ceux, sans-emploi, qui aimeraient y participer et la faiblesse des ressources réelles attribuées aux programmes. En 1997, 6 pour cent seulement des personnes « aptes » sont participantes, ce qui représente un taux de participation inférieur de 23,3 pour cent à celui de 1996¹². De plus, la mise en oeuvre de la réforme a conduit à une réduction des dépenses affectées aux programmes¹³.

Parallèlement à ce « recul » de la politique de l'emploi, qui se mesure autant en termes financiers qu'en nombre de personnes y ayant accès, le Québec a connu un essor remarquable de la politique à l'égard des enfants et des familles.

10 Les compressions budgétaires de 1996 et 1997 équivalent à 90 pour cent environ des transferts de 1995 pour le défunt RAPC. Pour l'ensemble des transferts, on observe sur ces deux ans une chute de 23,6 pour cent, ce qui ramène la dépense fédérale à son niveau moyen des années 1960, soit une baisse de plus de la moitié par rapport aux niveaux des années 1960 et 1970 (Bruno Théret, « La protection sociale dans le pacte fédéral canadien. Histoire d'une crise et de son dénouement », Résumé du rapport de recherche *De l'assurance-emploi au régime national de prestations pour enfants* [CNRS, Université Paris-Dauphine, 1999]). Disponible sur demande theret@dauphine.fr.

11 Les restrictions majeures du régime d'assurance-emploi ont contribué à transférer des populations de sans-emploi vers les programmes provinciaux d'assistance sociale qui, en même temps, percevaient moins de financement de la part du gouvernement fédéral. Pour le détail de ces mécanismes, voir Nicole F. Bernier, « Le processus de désengagement de l'État providence : étude de la "nouvelle politique" de la sécurité du revenu au Canada », thèse de doctorat, Université de Montréal, Département de science politique, 1998).

12 Carolyne Gorlick et Guy Brethour, *Welfare to Work Programs: A National Inventory* (Ottawa : Conseil canadien de développement social, décembre 1998), 107.

13 Guy Lacroix, Jean-Michel Cousineau et Pierre Lefebvre, *La sécurité du revenu au Québec : une critique de la réforme proposée* (Montréal : Institut de recherche sur les politiques publiques, 1997), introduction.

La politique fédérale à l'égard des familles a connu trois grandes phases de développement. Une première phase est marquée par un soutien aux familles, et en particulier à la mère. On peut parler d'une reconnaissance (au moins symbolique) du travail de soin et d'éducation des enfants effectué par les femmes au sein du foyer¹⁴. À partir de la fin des années 1980, les mesures familiales deviennent clairement des instruments de lutte contre la pauvreté, et plus spécifiquement contre la pauvreté des familles de travailleurs¹⁵. Ce n'est qu'en 1992 que le système universel prend officiellement fin avec la suppression de l'allocation et la mise en place de la nouvelle prestation pour enfants¹⁶. Celle-ci, attribuée en fonction du revenu (de travail), écartait définitivement l'aspect universalisant du programme de 1944. De plus, en instituant le supplément de revenu gagné (de 500 \$) pour les familles à faibles revenus qui travaillent, la prestation fiscale pour enfant renforçait le lien entre prestations familiales et statut de travail. La mise en place progressive du Régime national de prestation pour enfants (RNPE), depuis 1997, modifie sensiblement ce tableau. L'objectif de lutte contre la pauvreté est renforcé, mais on s'oriente davantage vers une lutte contre la pauvreté des enfants¹⁷, véritable fléau canadien.

Ce n'est qu'à la fin des années 1960 que le Québec instaure son propre programme d'allocations familiales. De facture modeste, il offre des exemptions fiscales uniquement pour les enfants de 16 à 21 ans et est, dès le départ, pensé comme une mesure de politique sociale, orientée vers le bien-être des individus et des familles. En 1974, le « souci » nataliste fait son entrée sur la scène provinciale, au moment où les allocations familiales (provinciales et fédérales) sont modulées en faveur des familles nombreuses. Puis, le soutien au revenu de tra-

14 L'allocation universelle, en place depuis 1944, est versée à la mère. La prestation resta toujours à un niveau dérisoire dans l'ensemble social canadien, mais remplit de nombreuses fonctions symboliques. Le programme fournissait un montant mensuel moyen de 5,94\$ par enfant en 1944 et de 31\$ en 1994 (Durst, dir., *Canada's National Child Benefit. Phoenix or Fizzle?*, 15).

15 En 1979, l'introduction du crédit d'impôt pour enfant fait diminuer la valeur et le montant des allocations familiales et celles-ci deviennent imposables. En 1988, les familles avec un revenu supérieur à 50 000\$ par année sont exclues de la prestation.

16 Maureen Baker, *Canadian Family Policies. Cross-National Comparisons* (Toronto: University of Toronto Press, 1995).

17 Le Régime distribue une prestation fédérale, la « prestation fiscale canadienne pour enfants » à près de 83 pour cent des familles canadiennes. Elle est forfaitaire jusqu'à un certain seuil de revenu, puis dégressive. Elle se divise en une prestation de base et un supplément pour les familles à faibles revenus, que celui-ci soit un revenu de travail ou non. De leur côté, les provinces réinjectent dans le nouveau régime les sommes que l'accroissement de la prestation fédérale leur fait économiser en distribuant de nouvelles prestations et des services pour les familles à faibles revenus.

vail est introduit en 1979 avec le programme SUPRET pour les familles, inspiré du programme américain du *Earned Income Tax Credit*. Il fut remplacé par le programme APPORT (aide aux familles pour leur revenu de travail) en 1988. Par ailleurs, en 1981 est créée l'allocation de disponibilité, devenue par la suite une allocation pour jeune enfant, consistant à payer une partie des frais de garde des familles dont le revenu est trop faible pour profiter de la déduction fiscale, ou à accorder une allocation modeste aux mères au foyer¹⁸. En 1984, au terme d'une série de consultations, l'État québécois reconnaît sa responsabilité dans le soutien aux familles et admet le fait qu'avoir des enfants représente un enjeu collectif. Cependant, les mesures prises sont plus natalistes que familiales, Québec s'inquiétant de la diminution de son taux de natalité¹⁹.

La création du ministère de la Famille et de l'Enfance en 1995 représente la première étape d'un programme ambitieux de développement de services aux familles, comprenant des services éducatifs et des services de garde pour tous, un régime d'assurance parentale généreux et un nouveau programme d'allocations familiales. Ce dernier, auparavant universel, est devenu ciblé, suivant en cela le cadre fédéral de lutte contre la pauvreté. Trois objectifs accompagnent la nouvelle politique familiale québécoise : le soutien et l'encouragement au travail pour les familles avec enfants, la conciliation des activités de production et de soins aux enfants et le développement de l'enfant, dans une optique de rentabilité du futur travailleur.

Outre la générosité des aides prévues, le Québec se distingue des orientations fédérales et des autres provinces par le choix de l'universalité. Le projet québécois de politique à l'égard des familles et des enfants implique une solidarité entre classes sociales autour d'une seule politique²⁰. Ici, à la différence de l'Ontario notamment, les soins publics aux enfants ne sont plus uniquement liés aux stratégies de *workfare* pour les prestataires de l'aide sociale, mais passent par le développement de services collectifs aux enfants et aux familles²¹. En

18 Denise Baillargeon, « Les politiques familiales au Québec. Une perspective historique », *Lien social et Politiques – RIAC* 36 (1996), 21-32.

19 L'instauration en 1988 du système d'allocation à la naissance est très nettement favorable à la venue du troisième enfant (Anne-Hélène Gauthier, *The State and the Family. A Comparative Analysis of Family Policies in Industrialized Countries* [New-York : Oxford University Press, 1996]), 141.

20 Jane Jenson, « Against the Current. Childcare and Family Policy in Quebec », dans Rianne Mahon et Sonya Michel, dir., *Gender and Welfare State Restructuring : Through the Lens of Child Care* (à paraître).

21 Rianne Mahon, « No Small Matter : Child Research », communication préparée pour le 18^e Annual Davidson Dunton Research Lecture (Carleton University, 21 mars, 2001), 19.

cela, les pays européens, dont la France, n'ont plus l'apanage des politiques « sensibles » à la cause des familles.

Depuis une dizaine d'années, le croisement entre les objectifs de la politique de l'emploi et les objectifs de la politique à l'égard des familles devient une caractéristique de l'intervention sociale des États fédéral et québécois. La politique de l'emploi vise de moins en moins la protection sociale des travailleurs ou des chômeurs, mais encourage le travail de tous, tout en soutenant spécifiquement les travailleurs-parents et les parents à faibles revenus. La politique à l'égard des familles est ainsi utilisée pour ces objectifs, et également pour favoriser le développement de l'enfant, futur travailleur.

En France : une politique de l'emploi qui se diversifie et une action envers les familles qui perd sa spécificité

À la différence des pays nord-américains, la politique de l'emploi française a connu un essor remarquable durant les années 1980 et 1990. Cette évolution s'est opérée dans deux grandes directions, le domaine de la lutte aux exclusions et celui du développement de l'emploi. Mentionnons, entre autres, la mise en place du revenu minimum d'insertion (RMI) en 1988 qui constitue un « rattrapage » de la France en termes de garantie de revenu par rapport aux autres pays européens, mais également la reconnaissance d'un « droit à l'insertion », qui a conduit au développement du « secteur de l'insertion ». Dix ans plus tard, c'est la « Loi de prévention et de lutte contre les exclusions » qui reconnaît de nouveaux droits politiques aux exclus. Le développement de l'emploi, pour sa part, passe par des mesures de réduction et d'aménagement du temps de travail en 1993 et 1995, puis par l'adoption des 35 heures en 1999 et 2000 et par la création (parfois massive) de contrats de travail hors norme, comme les emplois-jeunes. Enfin, en 2001, les partenaires sociaux ont adopté le Plan d'aide et de retour à l'emploi (PARE) qui lie davantage les prestations d'assurance-chômage à la recherche effective d'un emploi ou à la participation à des mesures actives.

Parallèlement, la politique familiale est devenue un outil de redistribution sociale, l'aspect universalisant et nataliste des allocations familiales diminuant avec le temps. De plus, les nouvelles mesures adoptées sont de plus en plus soumises aux objectifs des politiques de lutte contre le chômage.

Au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, l'architecture globale de la politique familiale est en place : gestion paritaire, associant représentants des intérêts familiaux et syndicats dans une branche spécifique de la sécurité sociale consacrée à la famille, allocations universelles versées uniquement à partir du troisième puis du deuxième

enfant, principe du quotient familial pour les impôts²². À partir des années 1970, la mise sous condition de ressources de toutes les nouvelles mesures familiales marque le premier tournant de ce système²³. Elle s'accompagne de la multiplication des prestations destinées à des besoins spécifiques, comme le handicap, le veuvage ou l'isolement. Peu à peu, le principe de solidarité horizontale cède la place à une redistribution verticale.

Depuis quelques années, le débat français se focalise sur la pertinence du principe du fonctionnement « universel » des allocations. Certains (à droite) avancent l'idée de la fiscalisation des allocations, d'autres (à gauche) veulent introduire des conditions de ressources dans l'octroi des prestations²⁴. Les propositions contenues dans le Plan Juppé de 1995, qui prévoyait soumettre les allocations familiales à l'impôt sur le revenu, ont ainsi été vivement combattues par les partenaires sociaux et les associations familiales. Deux ans plus tard, le gouvernement socialiste adopte des mesures visant à plafonner le montant des allocations familiales en fonction du revenu, sans négociation préalable²⁵. Devant le tollé général suscité par l'annonce de sa

-
- 22 À partir de 1945, l'État et les associations familiales, regroupées au sein de l'UNAF (Union nationale des associations familiales), vont se partager la responsabilité des prestations familiales, devenues universelles et explicitement natalistes. Parallèlement, l'introduction du quotient familial, qui divise, pour le calcul de l'impôt, le revenu de la famille en un certain nombre de parts, est censée servir l'objectif de redistribution verticale, des mieux nantis vers les plus pauvres. En 1946, près de 50 pour cent des dépenses de sécurité sociale se font en faveur de la famille (Claude Thélot et Michel Villac, *Politique familiale. Bilan et perspectives*, Rapport à la Ministre de l'emploi et de la solidarité et au Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie] Paris: La Documentation Française, mai 1998], 37).
- 23 En 1970, 13,6 pour cent des prestations familiales sont sous condition de ressources. Aujourd'hui, la moitié seulement des prestations ont conservé un caractère universel.
- 24 La division droite-gauche sur cette question n'est pas un élément stable du débat politique: en 1995, Lionel Jospin avait soutenu l'idée de la mise sous condition de ressources des allocations familiales, idée elle-même suggérée par Alain Minc dans *La France de l'an 2000*, Rapport au Commissariat général du Plan (Paris: La Documentation Française, 1995). Elle fut reprise par Alain Juppé à l'été 1995, qui optera finalement pour l'imposition des allocations. Voir Jean-Michel Bezat, « Élection présidentielle. Les candidats affichent des conceptions opposées sur la famille. Lionel Jospin propose un effort en faveur des ménages modestes », *Le Monde* (Paris), 12 avril 1995, 7; Jean-François Pecresse, « Allocation familiales: le gouvernement s'expose à de vives critiques », *Les Echos* (Paris), 25 août, 1995, 3; et Jean-Michel Bezat, « Alain Juppé ne veut pas imposer la fiscalisation des allocations familiales », *Le Monde* (Paris), 8 mai, 1996, 6.
- 25 Des débats houleux ont eu lieu à l'Assemblée nationale, le Parti Communiste s'opposant au projet du gouvernement Jospin, et se retrouvant du même coup défenseur des positions de la droite parlementaire. Voir Christophe Forcari, « Un projet dans la ligne du plan Juppé. Aubry change juste de ton et de méthode »,

réforme, le gouvernement Jospin procède à une large consultation²⁶, instituant des Conférences annuelles de la famille, qui réunissent l'ensemble des acteurs sociaux impliqués. La réforme annoncée est suspendue en 1998. Finalement, c'est la solution du plafonnement du quotient familial qui est privilégiée, les allocations familiales restant, pour leur part, universelles. Comme au Québec, cette réorientation de la politique familiale s'est traduite par une baisse de l'engagement financier de l'État. Ainsi, la part des prestations familiales dans l'ensemble des dépenses de sécurité sociale (qui était de 40% en 1946) est de 12 pour cent en 1998²⁷.

Si les allocations familiales, fer de lance de la politique familiale française, tendent à perdre leur spécificité par rapport aux autres politiques sociales pour devenir de simples outils de redistribution sociale, les nouvelles mesures adoptées à l'égard des familles depuis le milieu des années 1980, ont, elles, été clairement influencées par les objectifs de la politique de l'emploi. L'évolution de l'allocation parentale d'éducation (APE) et les mesures à l'égard de la garde des jeunes enfants ont été fortement marquées par les contraintes de la création d'emplois, davantage que par des considérations « familiales » *stricto sensu*²⁸. Nous reviendrons plus en détail sur la signification de ces transformations.

Les figures A et B, ci-contre, schématisent le mouvement vers une interpénétration croissante des politiques d'emploi et des politiques à l'égard des familles et des enfants. En France, comme au Québec, c'est après 1990 que ces deux domaines d'action publique se mêlent, brouillant les frontières de l'intervention sociale.

Cependant, ce constat ne nous dit rien sur le « sens » de ces transformations. La section suivante propose une interprétation qualitative de ces changements. Nous verrons que, dans le cas du Québec, la figure du parent-producteur et celle de l'enfant futur-producteur ont réellement détrôné celle du travailleur (masculin), alors qu'en France, il ne semble pas y avoir de figure dominante mais plutôt coexistence plus ou moins pacifique de figures concurrentes de l'action publique.

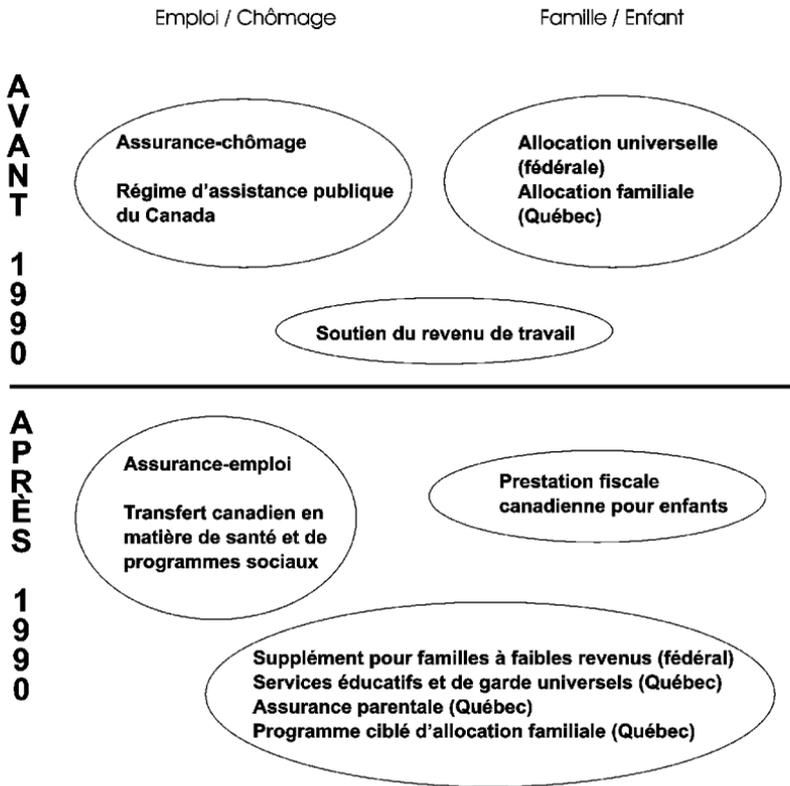
Libération (Paris), 27 septembre, 1997; Jean-Michel Thenard, « Jospin s'impose sur les terrains de la droite. Même sur la famille, l'opposition peine à se faire entendre », *Libération* (Paris), 28 octobre, 1997, 4; et Roland Levy Fabien et Caroline Monnot, « L'Assemblée nationale a adopté la mise sous condition de ressources des allocations familiales pour 1998 », *Le Monde*, 31 octobre, 1997, 8.

26 Yves Mamou, « La gauche et la famille: le grand malentendu », *Le Monde* (Paris), 14 octobre, 1997, 1.

27 Jacques Commaille et Claude Martin, *Les enjeux politiques de la famille* (Paris: Bayard, 1998), 112.

28 Jane Jenson et Mariette Sineau, *Qui doit garder le jeune enfant? Le travail des mères dans l'Europe en crise* (Paris: LGDJ, 1998).

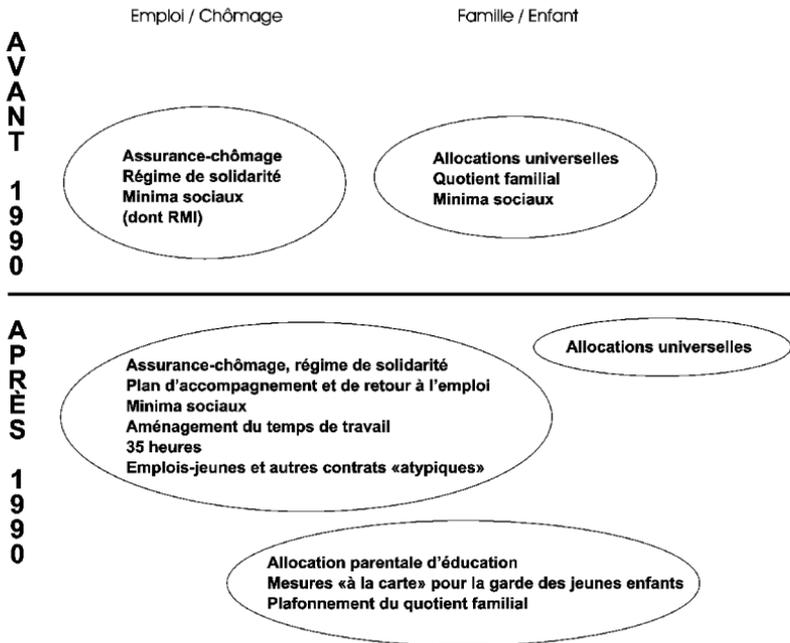
FIGURE A
Évolution des politiques sociales au Québec



Nouvelles articulations de la politique de l'emploi et des mesures à l'égard des familles : des sens distincts suivant les sociétés

Le rôle de la politique familiale est historiquement très différent dans les deux sociétés étudiées. En France, la politique familiale a longtemps été associée à la politique nataliste et les allocations familiales universelles restent généreuses d'un point de vue comparatif. Au Canada, la politique familiale a toujours occupé une position plus résiduelle et les compressions récentes ayant affecté les budgets du gouvernement fédéral n'ont fait qu'accentuer cette situation. De plus, la période de « restructuration » ou de « crise » de l'État-providence a été vécue sur un mode distinct. Si on peut parler d'un retrait de l'État au Québec et au Canada dans le système de protection sociale à l'égard des sans-emploi au cours des années 1990, il est difficile d'en dire

FIGURE B
Évolution des politiques sociales en France



autant pour la France, qui, à l'inverse, a étendu certains droits sociaux au cours de la période. Depuis le début des années 1990, la France se caractérise par une action massive de l'État dans la sphère économique dans un sens de lutte contre le chômage, alors qu'au Québec, le leitmotiv des réformes a été de diminuer la part des dépenses consacrées à la protection des sans-emploi pour favoriser presque uniquement la lutte contre la pauvreté. Il est à craindre que la politique familiale du Québec vienne définitivement remplacer une politique de l'emploi de plus en plus résiduelle et défaillante, plaçant des pans entiers de la population hors de l'action de l'État.

Au total, la figure du parent-producteur qui domine les réformes analysées semble hégémonique au Québec alors qu'elle est encore concurrencée par celle du travailleur (et plus spécifiquement par celle du sans-emploi) en France. L'analyse des discours gouvernementaux nous permet d'en faire la démonstration²⁹.

29 L'analyse de discours se fonde sur un corpus de textes composé des documents officiels présentant les nouvelles mesures à l'égard des familles (y compris les textes de loi) ainsi que d'une revue de presse par pays.

Le parent-producteur et l'enfant futur-producteur : les deux figures de l'État post-providence québécois

La prestation nationale pour enfant (PNE), principale mesure fédérale à l'égard des familles et des enfants, en place depuis juillet 1998, doit, selon les termes du gouvernement fédéral canadien : « Prévenir et réduire la pauvreté chez les enfants et 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 »³⁰.

Le discours politique fédéral se fonde sur un objectif central qui est de réduire l'ampleur de la pauvreté chez les enfants. L'argument principal en faveur de cette mesure est simple : les investissements actuels au profit des enfants sont largement justifiés par le coût que pourrait représenter l'inaction à plus long terme. Par conséquent, la politique du gouvernement fédéral doit être perçue comme le moyen de prévenir des services coûteux à l'âge adulte, puisqu'on sait que les enfants des familles à faibles revenus sont plus « à risque » socialement. « Grâce à la PNE, les gouvernements canadiens aident les enfants à partir du bon pied dans la vie »³¹.

Pour ce faire, il est nécessaire de « sortir » les enfants de l'aide sociale et d'aider les parents à conserver leur emploi. « L'élément clé de la PNE est l'effort déployé pour dissocier les prestations pour enfants du système de l'aide sociale afin que, lorsque des parents se retirent de l'aide sociale pour exercer un emploi, ils puissent conserver ces prestations leur permettant ainsi d'assurer le bien-être de leurs enfants pendant la période de transition »³².

En clair, le gouvernement propose de combattre les obstacles à l'emploi, ce que l'Institut Caledon a appelé le « mur de l'aide sociale ». Selon cette perspective, le « mur » représente la perte des avantages financiers et matériels que subit une personne prestataire de l'aide sociale quand elle rejoint le marché du travail, en plus des coûts qui sont liés à l'emploi (le transport, l'habillement et la garde des enfants). La prestation de base est ainsi attribuée par enfant à l'ensemble des familles à faibles revenus, quelle que soit la source de ces revenus.

L'adoption de la PNE a introduit des changements dans l'univers des politiques sociales canadiennes à plusieurs niveaux. Au niveau symbolique tout d'abord, où l'on a vu apparaître la figure de l'enfant

30 Canada. Union sociale, « La prestation nationale pour enfants : Des horizons plus vastes », 1999. Site Internet, consulté en mai 2001 : <http://socialunion.gc.ca/ncb-7-20-00/horizons-vastes.html>.

31 Ibid.

32 Canada. Union sociale, « La Prestation nationale pour enfants : rapport d'étape 1999 ». Site Internet consulté en mai 2001 : <http://socialunion.gc.ca/NCB-99/fflyer.html>.

en lieu et place de celle de la famille. Au niveau pratique également, puisque la PNE normalise le retrait de l'État fédéral canadien comme « moteur » de la transformation sociale et au niveau des relations intergouvernementales enfin, en institutionnalisant des liens directs entre l'État canadien et les citoyens dans des champs de compétence traditionnellement – et exclusivement – provinciaux.

Selon Wendy E. McKeen³³, la mobilisation autour du thème de la pauvreté des enfants, au niveau fédéral, a commencé au milieu des années 1980 avec la formation du *Child Poverty Action Group*. En 1991, l'organisation *Campaign 2000* propose de construire une coalition nationale afin de faire pression sur le gouvernement pour qu'il tienne sa promesse de mettre fin à la pauvreté des enfants en l'an 2000. Au-delà de la question des causes de cette réorientation³⁴, c'est la question des effets (qui ne sont pas que rhétoriques) qui est posée. L'engouement des politiques pour la figure de l'enfant permet d'occulter un certain nombre de questions de fond, notamment celle de savoir pourquoi les enfants vivent dans des familles pauvres³⁵.

Plus qu'une mesure « progressiste », la PNE consacre la limitation de l'intervention de l'État fédéral, en axant le gros de son action sur le terrain de la fiscalité, sans engagement concret sous forme de services publics à l'enfance³⁶. Pour beaucoup, la réforme libérale

33 Wendy E. McKeen, « Writing Women Out: Poverty Discourse and Feminist Agency in the 1990s National Social Policy Debate », communication présentée au congrès annuel de l'Association canadienne de science politique, Québec, 2000.

34 Si l'action des groupes sociaux semble centrale, il faut également tenir compte du rôle moteur joué par l'Institut Caledon et le Conseil canadien de développement social. De plus, au sein du gouvernement Chrétien de 1993, il semble y avoir eu des négociations serrées entre l'aile progressiste qui poussait pour l'adoption d'une politique à l'égard des enfants pauvres et l'aile plus radicale qui n'envisageait que la nécessité des compressions dans les programmes sociaux (entrevues avec des hauts fonctionnaires, DRHC, juin 2001). Enfin, le Canada a été soumis à une pression extérieure. Rappelé à l'ordre par les Nations Unies en 1995, il a été sommé d'harmoniser ses actes et son discours dans le domaine de l'éradication de la pauvreté des enfants.

35 Les barèmes des prestations pour enfants ne permettent pas de régler la question de la vulnérabilité économique des femmes ni celle de l'égalité entre les sexes; l'accès au marché du travail et aux emplois bien rémunérés, à temps plein, étant toujours fortement différencié selon le genre (Canada. Condition féminine Canada, *Des prestations pour les enfants du Canada: perspectives sur l'égalité des sexes et la responsabilité sociale* [Ottawa: Division de la recherche, 1998], 79).

36 Reconnaissons néanmoins que les fonds injectés dans le nouveau régime représentent en 1999 une augmentation de près de 17 pour cent par rapport aux sommes versées au titre des anciennes prestations fédérales. Sur quatre ans, les dotations du RPNE augmenteront de 40 pour cent (Théret, « La protection sociale dans le pacte fédéral canadien. Histoire d'une crise et de son dénouement », 19).

accompagne le processus d'individualisation du soutien de l'État canadien aux citoyens et accélère le processus de « marchandisation » des soins aux enfants dans les provinces, laissant les parents de plus en plus seuls devant des responsabilités accrues de « pourvoyeurs de biens », « producteurs » et « pourvoyeurs de soins »³⁷.

Enfin, dans tous les documents portant sur la PNE et l'Union sociale³⁸, on lit que : « le gouvernement du Québec s'est déclaré d'accord avec les principes fondamentaux de la PNE. Il ne participe pas, cependant, à l'initiative parce qu'il souhaite conserver le contrôle du soutien du revenu pour les enfants du Québec »³⁹.

La position du Québec par rapport à la PNE et à l'Union sociale reflète les changements importants introduits par la réforme dans les relations intergouvernementales au pays⁴⁰. Selon le discours fédéral, l'augmentation des prestations versées à toutes les familles à faibles revenus qui ont des enfants permet aux gouvernements provinciaux d'économiser de l'argent et de réinvestir ces sommes dans les prestations et services destinés aux familles à faibles revenus. Dans la logique comptable du gouvernement fédéral, les sommes économisées se transforment en une dose d'autonomie supplémentaire pour les provinces qui peuvent « choisir » la nature des réinvestissements. Dans ce cadre, l'efficacité de l'action publique devient un critère plus important que le champ de compétence pour désigner le maître d'oeuvre des réformes. De plus, il est fait obligation aux provinces de s'engager dans une démarche de partenariat, dont les paramètres sont largement dictés par Ottawa. Évidemment, Québec n'a pas été très enthousiaste envers ces propositions; ni sur le recul notoire qu'induit l'Union sociale dans le partage des pouvoirs et des compétences ni sur le fond de la réforme de la PNE qui entraîne, nous l'avons vu, un transfert des responsabilités étatiques vers les individus, les communautés et les familles.

37 Sandra Bach et Susan D. Phillips, « Constructing a New Social Union: Child Care beyond Infancy? », *How Ottawa Spends 1997-1998. Seeing Red: A Liberal Report Card* (Ottawa: Carleton University Press, 1997); et Jane Jenson et Sherry Thompson, *Comparative Family Policy: Six Provincial Stories*, Études RCPP, n. F/08 (Ottawa: Réseaux canadiens de politiques, 1999).

38 Sous l'impulsion des provinces, le gouvernement fédéral signe une « entente » avec celles-ci (formant l'Union sociale), qui replace l'État-providence canadien dans un cadre qui se réfère à ses valeurs fondatrices. L'entente est signée le 4 février, 1999.

39 Canada. Communiqué du 14 mai, 1999, Union sociale Canada.

40 Gérard Boismenu et Jane Jenson, « A Social Union or a Federal State?: Intergovernmental Relations in the New liberal Era », dans Leslie A. Pal, dir., *How Ottawa Spends 1998-1999. Balancing Act: The Post-Deficit Mandate* (Toronto: Oxford University Press, 1999), 28-60.

En réponse à cette offensive fédérale, la province de Québec a construit, depuis 1995, une politique familiale autonome. Selon les documents officiels du ministère de la Famille et de l'Enfance du Québec, la politique familiale québécoise poursuit les objectifs suivants : « Fournir une aide accrue aux familles à faibles revenus, faciliter la réconciliation des responsabilités parentales et professionnelles, favoriser le développement des enfants et l'égalité des chances pour tous⁴¹.

D'un point de vue global, on peut parler aujourd'hui d'un système cohérent de politiques familiales au Québec. Les allocations familiales ciblées servent l'objectif de réduction de l'ampleur de la pauvreté des familles, les politiques de supplément de revenu pour les familles à bas salaires sont une incitation au retour au travail et au maintien de l'emploi; les politiques très restrictives envers les mères seules sans-emploi jouent dans le sens de l'autonomisation par le travail⁴² et les politiques de conciliation travail-famille soutiennent ces deux derniers objectifs. Enfin, les politiques de création d'emplois dans le secteur de l'économie sociale institutionnalisent et professionnalisent le secteur des « soins aux enfants »⁴³, tout en étant congruentes avec l'objectif premier de promotion de la pleine activité de tous.

Au total, la politique familiale québécoise semble faire le bonheur de nombreux acteurs. Intrinsèquement liée à la réforme de

41 Québec. Gouvernement du Québec, *Famille et Enfance. La politique familiale. Un pas de plus vers l'épanouissement des familles et des enfants. Des réponses à vos questions* (Québec : les Publications du Québec, 1999).

42 Actuellement, les mères seules prestataires de l'aide sociale sont tenues de se déclarer « disponibles » pour participer à une mesure à partir des 2 ans de l'enfant (auparavant, l'âge était de 5 ans). En contrepartie, les familles prestataires de l'aide sociale ont droit pour leurs enfants âgés de 3 ou 4 ans à des services de garde éducatifs gratuits, jusqu'à concurrence de 23 heures et demie par semaine (ce qui correspond au nombre d'heures de la plupart des mesures actives). Mais l'obligation de travail et son pendant, la politique des garderies à faible coût, est également sous-tendue par un autre objectif politique, celui de sortir les enfants des milieux défavorisés du giron maternel, présupposant, implicitement, l'incompétence parentale des mères pauvres, seules ou non. Des services de maternelle à mi-temps ont d'ailleurs été offerts gratuitement aux enfants de 4 ans des milieux défavorisés de la région de Montréal en plus du service de garde gratuit.

43 Selon Nicole Léger, ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance : « À terme nous aurons créé ensemble plus de 12 000 emplois, ce qui représente un des plus vastes chantiers de l'économie sociale au Québec ». La mise en place de la politique des « garderies à 5 \$ » était aussi une façon, pour le gouvernement du Québec, d'aller dans le sens de l'institutionnalisation des emplois de l'économie sociale, promise au Sommet socio-économique de 1997, tout en accédant à la demande répétée des groupes de femmes et des acteurs communautaires. Voir Jane Jenson, « Les réformes des services de garde pour jeunes enfants en France et au Québec : une analyse historico-institutionnaliste », *Politique et Sociétés* 17, 1-2 (1998), 183-218.

l'assistance sociale, elle répond aussi à certaines demandes traditionnelles des groupes de femmes. L'aspect universalisant du programme « des garderies à 5 \$ » en fait un programme social extrêmement novateur par rapport au reste du pays, mais aussi par rapport à l'ensemble des pays occidentaux, abstraction faite des problèmes de réalisation⁴⁴. Comme l'a montré Jane Jenson⁴⁵, la politique de 1997 est le fruit d'un vaste compromis au sein de la société québécoise. De ce point de vue, on peut parler du développement d'un État post-providence qui devient plus « sympathique » à la cause des familles. Cet État est, en revanche, de moins en moins sympathique aux chômeurs, et en particulier aux mères seules sans-emploi. En effet, comme au palier fédéral, l'autre objectif de la politique familiale québécoise est bien de favoriser l'activité de tous. Cette approche à « double sens » introduit de nouvelles inégalités de traitement entre citoyens, les « parents-travailleurs » bénéficiant de mesures de soutien alors que les mesures répressives se multiplient à l'égard des bénéficiaires de l'aide sociale.

En France, le tableau d'ensemble est sensiblement différent. Depuis le milieu des années 1980, la politique familiale française empiète sur le domaine des politiques de l'emploi, et devient « un des supports de la lutte contre le chômage et le travail au noir et un champ privilégié de créations d'emplois »⁴⁶. Pourtant, les motivations politiques qui guident les politiques familiales ne sont pas unidirectionnelles. L'option familialiste, selon laquelle le coût de l'enfant ne doit pas amputer le revenu des familles, l'option nataliste, qui craint que le coût anticipé de l'enfant ne réduise le nombre d'enfants, et l'option sociale, davantage sensible aux inégalités entre catégories sociales, coexistent au sein des débats français et ceci se reflète dans l'ambiguïté de la plupart des dispositifs adoptés.

44 Mis à part le problème des « listes d'attente », le programme québécois se distingue par son caractère universel. En Suède, par exemple, les places en garderies sont réservées aux enfants de 1 à 6 ans dont les parents travaillent ou font des études. Les enfants de chômeurs se trouvent, de facto, exclus des services de garde, même si des améliorations sont prévues dans les années qui viennent (Rianne Mahon, « Integrating the Socially Excluded: Swedish Child Care Policies », communication préparée pour la Conférence on Work and Societal Integration (Dusseldorf, Germany : 21-22 May 2001).

45 Jenson, « Against the current. Childcare and Family Policy in Quebec ».

46 Jeanne Fagnani, « L'allocation parentale d'éducation : contraintes et limites du choix d'une prestation », *Lien social et Politiques – RIAC* 36 (automne 1996), 121-89.

En France : co-existence de figures multiples de l'intervention publique

L'évolution récente de la politique familiale française ne peut se comprendre sans tenir compte des objectifs de développement de l'emploi et de lutte contre le chômage. Pour autant, d'autres objectifs, parfois contradictoires, perdurent au sein des dispositifs. L'histoire mouvementée des allocations familiales nous en a donné un avant-goût. Ici, l'évolution des services de garde et l'allocation parentale d'éducation (APE) illustrent cette « crise » des représentations.

Pour la plupart des observateurs, le processus de marchandisation des services de garde à la petite enfance, perceptible depuis le milieu des années 1980, est une résultante de l'objectif de création d'emplois. En effet, la politique envers la petite enfance⁴⁷ a suivi une logique de « création d'emplois » plus qu'une logique de « service collectif aux familles ». Malgré un discours de gauche favorable au développement d'équipements collectifs pour la petite enfance au début des années 1980, les idées de qualité des services de garde, de réduction des inégalités ou de lutte pour une plus grande justice sociale ont rapidement été abandonnées au profit de la création d'emplois « de proximité ». L'allocation de garde d'enfants à domicile (AGED) puis, à partir de 1994, les « emplois familiaux » ont ainsi été adoptés dans le but explicite de soutenir des modes de garde individualisés, sous couvert du « libre choix des parents »⁴⁸. La France s'oriente aujourd'hui vers une « institutionnalisation » durable du service de garde « à la carte », en tentant de corriger les effets inégalitaires des mesures adoptées dans les années 1980, où les crèches étaient réservées aux parents des milieux défavorisés alors que les aides à domicile étaient l'apanage des classes moyennes et aisées⁴⁹.

L'évolution de la politique familiale a également été marquée par des objectifs de réduction de la main-d'oeuvre active afin de « libérer » des emplois pour les chômeurs et d'assurer une certaine fluidité aux mouvements affectant le marché du travail. Très parlante pour notre propos est l'évolution mouvementée de l'APE qui a connu trois réorientations successives depuis sa création.

En 1985, l'APE était versée à partir du troisième enfant aux parents ayant un emploi (les chômeurs étant exclus du bénéfice de

47 L'école maternelle est offerte à partir de l'âge de trois ans en France, gratuitement, pour presque tous les enfants (à la différence du Québec).

48 Claude Martin, Antoine Math et Evelyn Renaudat, « Caring for Very Young Children and Dependant Elderly People in France: Towards a Commodification of Social Care? », dans Jane Lewis, dir. *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe* (Aldershot: Ashgate, 1998), 139-73.

49 En 1998, le gouvernement de Lionel Jospin annonce le plafonnement de l'AGED et une réorientation des fonds publics vers les équipements de garde collectifs.

l'allocation) pour les trois premières années de l'enfant. En 1986, avec le changement de gouvernement et un virage à droite, l'APE est renforcée comme mesure nataliste⁵⁰. En 1994, elle est étendue au deuxième enfant. Depuis cette date, l'autorisation du cumul travail-APE a été assouplie et les personnes au chômage peuvent bénéficier de l'allocation, sous certaines conditions.

L'APE est une mesure de politique familiale qui a de plus en plus été soumise à une logique de lutte contre le chômage. Elle ne peut être assimilée à un congé parental qui relèverait du droit du travail comme en Suède et au Danemark. L'allocation est déconnectée de la rémunération antérieure et elle n'est pas totalement assimilée à l'activité professionnelle⁵¹. Il est d'ailleurs clairement établi que l'APE encourage les mères à bas revenus à s'occuper de leurs enfants. En 1996, l'allocation est demandée surtout par des femmes travaillant à bas salaires, dans des emplois peu satisfaisants ou par des femmes qui touchaient les allocations de chômage. Depuis son élargissement, le nombre de bénéficiaires (des femmes à 98%) a beaucoup augmenté (de 174 000 à 500 000), jouant même contre la progression continue de l'activité féminine, tendance lourde du marché du travail français depuis les années 1970⁵².

Pour les hauts et moyens revenus, la politique de conciliation travail-famille (sous-tendue par l'objectif politique de création d'emplois comme nous l'avons vu) se concrétise par des mesures de service de garde «à la carte». Ces mesures jouent en faveur du maintien de l'activité professionnelle des mères et sont davantage reliées à la volonté politique de soutenir le mouvement de libération des femmes à l'intérieur de l'institution «famille»⁵³. En revanche, les femmes occupant des emplois à bas revenus et les mères seules sans-emploi sont de plus en plus incitées à se retirer du marché du travail, au moins temporairement, avec des dispositifs comme l'APE.

Depuis le milieu des années 1980, la politique familiale perd graduellement son rôle de soutien à la famille, tout en se cherchant un

50 Pour en bénéficier, il suffit d'avoir travaillé deux ans (y compris les congés de maternité) dans les 10 ans qui précèdent la troisième naissance. L'allocation demeure non imposable et octroyée sans condition de ressources. La possibilité de travailler à temps partiel à partir des deux ans de l'enfant est également introduite dans le dispositif.

51 Linda Hantrais et Marie-Thérèse Letablier, *Familles, travail et politiques familiales en Europe. Cahiers du CEE*, n. 35 (Paris : Presse universitaires de France, 1996).

52 Carole Bonnet et Morgane Labbé, «L'activité des femmes après la naissance du deuxième enfant. L'allocation parentale d'éducation a-t-elle un effet incitatif au retrait du marché du travail», *Recherches et Prévisions* 59 (2000), 9-24.

53 Jacques Commaille, «La famille : un traitement politique en trompe-l'oeil», *Raison présente* 125 (1998), 10.

nouveau paradigme de fonctionnement. Simultanément, la politique de l'emploi se déploie tous azimuts, cherchant avant tout à combattre le chômage. À la différence du Québec, l'évolution récente de la politique familiale française s'organise autant autour de la figure du « sans-emploi » que de celle du « parent-producteur ».

Synthèse : les nouveaux enjeux politiques de la construction de l'État post-providence

Les transformations des politiques de l'emploi et les réformes récentes des systèmes de protection sociale ne sont pas seulement synonymes de déclin de l'État-providence. Un nouvel État, post-providence, est en train de se redessiner, autour de la figure centrale du producteur, que celui-ci soit parent ou enfant futur-producteur.

Si la figure ancienne du travailleur (masculin) appelait un certain type d'interventions de protection sociale contre des risques de perte temporaire et involontaire d'emploi⁵⁴, la nouvelle figure de l'intervention publique appelle une interdépendance croissante des politiques de l'emploi et des politiques à l'égard des familles.

Au Québec, cette nouvelle articulation entérine le recul du système traditionnel de protection sociale et propose la reconstruction d'un État post-providence autour de politiques sociales relativement généreuses envers les familles avec enfants. En France, le développement des politiques d'emploi propose une redéfinition de l'État providence différenciée qui offre une protection minimale aux travailleurs pauvres et précaires, un traitement spécifique pour certaines catégories de femmes-mères (APE ou mesures d'aide à l'activité), tout en garantissant encore une protection sociale généreuse aux travailleurs masculins en emplois salariés. Bien sûr, aucun de ces changements n'est unidirectionnel. Au palier fédéral, par exemple, le RNPE a pour objectif central de reconnaître la pauvreté des enfants comme risque non-nécessairement lié à l'emploi, mais c'est aussi un moyen de corriger les inégalités de revenu gagné entre les familles dans l'ensemble de la population.

Au total, il y a bel et bien innovation politique dans les réformes récentes des politiques sociales⁵⁵. Contrairement aux analyses faisant une large place aux mécanismes de *path-dependency*, nous avons

54 Manuel Mansfield, Robert Salais et Norbert Whiteside, *Aux sources du chômage, 1880-1914* (Paris : Belin, 1994); et Robert Salais, Nicolas Baverez et Bénédicte Reynaud, *L'invention du chômage : histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980* (Paris : Presses universitaires de France, 1986).

55 Le scénario d'innovation politique est particulièrement vrai dans le cas du Québec.

repéré du « nouveau », dont le stade de développement est fonction de l'état des rapports de force dans chaque société. Si on ne peut plus ignorer ces changements dans l'analyse de la transformation des États-providence, il reste à voir dans quelle mesure ceux-ci se superposent ou non au découpage par « régime d'État-providence » généralement utilisé dans la littérature comparée. D'après notre analyse, il semblerait que la figure nouvelle du parent-producteur autour de laquelle se construit l'action publique soit particulièrement centrale dans les régimes libéraux, au point de faire disparaître celle du travailleur. D'autres recherches comparées seraient évidemment nécessaires pour vérifier si ce constat est valide pour d'autres États, comme la Grande-Bretagne ou les États-Unis.

Par ailleurs, indépendamment de la société considérée, l'apparition de cette nouvelle figure de l'intervention publique amène une marchandisation accrue des rapports sociaux et participe à l'émergence de nouvelles inégalités. En effet, dans ce nouveau paradigme de fonctionnement, l'objectif premier des politiques sociales devient clairement l'activité de tous dans le système marchand, y compris de ceux qui auparavant pouvaient légitimement être inactifs (les étudiants, les mères au foyer, les retraités, les handicapés). Par ricochet, on observe une délégitimation de l'activité non-productive et notamment de l'activité domestique et de soins aux enfants. Comme nous l'avons vu dans le cas français, le « libre-choix » des femmes consiste de moins en moins à choisir entre s'occuper de ses enfants et travailler, mais il concerne le choix du service de garde de « parents-producteurs »⁵⁶. De même, au Québec, il est de plus en plus difficile pour les mères seules de légitimement s'occuper de leurs enfants en bas âge. D'autre part, dans le discours du gouvernement fédéral canadien, les dépenses sociales effectuées dans le cadre du RPNE sont perçues comme des investissements dans l'enfant effectués au nom des économies futures réalisées par rapport aux dépenses prévisibles en l'absence d'investissement. Plus que le « développement de l'enfant » comme bien en soi, ce sont des calculs coûts-bénéfices qui légitiment l'intervention publique⁵⁷. Ainsi, dire que l'enfant est au centre des préoccupations fédérales et provinciales ne veut pas dire que la situation des enfants s'améliore⁵⁸.

56 Abstraction faite de la possibilité de l'APE pour les premières années de l'enfant.

57 Denis Saint-Martin, « De l'État providence à l'État d'investissement social: Un nouveau paradigme pour enfanter l'économie du savoir » dans Leslie A. Pal, dir., *How Ottawa Spends 2000-2001: Past Imperfect, Future Tense* (Toronto: Oxford University Press, 2000), 33-53.

58 La pauvreté des enfants est supérieure au Canada que dans les 16 pays les plus riches du monde (sur 23) (Caroline Beauvais et Jenson, *Two Policy Paradigms: Family Responsibility and investing in Children*, CPRN Discussion Paper No. F/12 [Ottawa: Réseau Canadien de politiques publiques, février 2001]).

Cette figure dominante du « producteur », généralement asexuée, est parfois reconnue comme « parent » ou simple « responsable d'enfant » (dans le cas du gouvernement fédéral canadien). Derrière ce vocable « neutre », apparaissent pourtant de nouvelles inégalités sociales et de genre. En France, la volonté affirmée de la nécessaire « activation des personnes » a conduit au développement d'une pléthore de statuts sociaux (stagiaires, en formation, en insertion, en parcours, bénévoles) et de contrats de travaux ad hoc (contrats aidés, contrats emploi-solidarité) qui ne garantissent parfois pas plus d'un « titre » à l'individu. Cette sphère, plus ou moins développée et plus ou moins pérenne, est à la fois un « laboratoire politique » pour les acteurs soucieux de répondre aux problèmes de la pauvreté et du manque d'emploi et le lieu de la « normalisation » et de l'institutionnalisation de situations représentant une citoyenneté sociale « de seconde zone ». Ce constat est particulièrement vrai pour le travail des femmes embauchées par d'autres femmes pour effectuer le travail domestique et de soins aux enfants. Au Québec, en même temps que la protection des sans-emploi diminue, de nouvelles distinctions apparaissent entre parent/non parent, travailleur pauvre/non-pauvre⁵⁹. Très concrètement, dans les nouveaux dispositifs à l'égard des familles et des enfants, certaines personnes acquièrent de nouveaux droits parce qu'elles ont des enfants de moins de 18 ans. Or, les pauvres avec enfants ne représentent que la moitié des pauvres au Canada⁶⁰.

Dans les deux cas, la figure de l'homme (ou de la femme) seul sans-emploi et sans-enfant devient la « pire » situation possible, tant au niveau matériel que symbolique. Que deviendront ces nouvelles catégories de « laissés-pour-compte » dans l'État post-providence de demain ?

59 Christa Freiler et July Cerny, *Des prestations pour les enfants du Canada : perspectives sur l'égalité des sexes et la responsabilité sociale* (Ottawa : Condition féminine Canada, Recherche en matières de politiques, mars 1998).

60 Howard Oxley, P. Antolin et T. T. Dang, dir., *Dynamiques de pauvreté dans quatre pays de l'OCDE*, n. 63 (Paris : OCDE, 1998).